

Informe de la **Realidad
de la Ayuda 2011**

Efectividad del Desarrollo en Bolivia: un proceso en gestación



**Apropiación Democrática y Efectividad
del desarrollo:
Perspectivas de la sociedad civil sobre
el avance desde París**

Efectividad del Desarrollo en Bolivia: un proceso en gestación

Informe de la Realidad de la Ayuda 2011

Reproducción parcial del informe original Realidad de la Ayuda 2011 *“Apropiación Democrática y Efectividad del desarrollo: Perspectivas de la sociedad civil sobre el avance desde París”*.

<http://www.realityofaid.org/roa-reports/index/secid/379/Democratic-Ownership-and-Development-Effectiveness-Civil-Society-Perspectives-on-Progress-since-Paris>

Publicado en Filipinas en 2011 por IBON Books
IBON Center, 114 Timog Avenue, Quezon City 1103, Philippines
Copyright © 2011 by The Reality of Aid International Coordinating Committee
Publicación realizada con el apoyo de Diakonia Suecia
Derechos Reservados
ISBN 978-971-0483-96-7

El **Informe** *“Efectividad del Desarrollo en Bolivia: un proceso en gestación”* ha sido elaborado por la Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS) para The Reality of Aid International Coordinating Committee

Edición y revisión final

Brian Tomlinson

Sistematización y edición

Susana Eróstegui Revilla
Juan Luis Espada Vedia

Recolección de información

Hernando Espada Vedia

Impreso en Ediciones Gráficas Virtual
La Paz-Bolivia
2011

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de Diakonia Bolivia

Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS)

Calle Luís Crespo No. 2532
Teléfonos 591-2-2420512 / 2417218
Fax: 591-2- 2420457
unitas@redunitas.org
www.redunitas.org

unitas
Unión Nacional de Instituciones
para el Trabajo de Acción Social



El informe 2011 de Realidad de la Ayuda presenta las perspectivas de la sociedad civil sobre los avances en el marco de la Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda y la Agenda de Acción de Accra de 2008. Con 35 contribuciones, 32 de las cuales son informes de países receptores de ayuda, el informe se basa en evidencias extraídas de investigaciones en cada país, reuniones y entrevistas con diversos actores del desarrollo. Está enfocado en dos áreas críticas: apropiación democrática de los planes y estrategias de desarrollo nacional y resultados de desarrollo para la gente, que son preocupaciones centrales para las organizaciones de la sociedad civil. El anterior informe presta atención al empoderamiento de las personas más afectadas por las iniciativas de desarrollo. Este último, refleja el análisis de la agenda de reformas para la ayuda y la cooperación internacional que explícitamente busca reducir la pobreza y promover la justicia social.

El informe muestra el impacto de las reformas de ayuda desde la aplicación de la declaración de París y la AAA, proporciona información importante sobre los resultados del desarrollo nacional y pretende contribuir a los esfuerzos de cooperación internacional para el desarrollo de cara al Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en Busan, y más allá.

La presente publicación contiene el informe nacional “Efectividad del desarrollo en Bolivia: un proceso en Gestación” que ha sido elaborado por la Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social-UNITAS- con los mismos objetivos y criterios que orientaron la elaboración de los otros 31 informes sombra y es un insumo para continuar el análisis y el debate nacional sobre efectividad del desarrollo en Bolivia y promover políticas nacionales e internacionales que contribuyan a lograr la equidad y la justicia social.



De acuerdo con información oficial registrada el 2008, la pobreza medida a través del ingreso laboral per cápita de los hogares muestra que en los centros urbanos del país, el 60% de la población vive en la pobreza, mientras que el 32% está expuesta a la pobreza extrema o indigencia, con ingresos que ni siquiera pueden costear los gastos de alimentación. La situación de los ingresos es más crítica en las áreas rurales, donde el 74% sufre los rigores de la pobreza y el 53% se halla en la indigencia. En conjunto, esto significa que con las proyecciones actuales de población, 6 millones de bolivianos estarían enfrentando problemas de pobreza, 3 millones y medio en las ciudades y 2 millones y medio en el campo.

Paralelamente, informes de organismos internacionales y evaluaciones del Poder Ejecutivo nacional realzan la extraordinaria situación de la economía boliviana: el aumento notable de las reservas internacionales¹, el aumento de las exportaciones² y, por quinto año, el registro de un superávit fiscal³. Dichas referencias podrían hacer pensar que los recursos de la cooperación internacional dejaron de ser indispensables para cubrir las brechas fiscales y para apoyar los programas de inversión pública. No obstante, a pesar de que hay una disminución de los desembolsos de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD)⁴, estos recursos no dejan de ser necesarios e importantes para las acciones gubernamentales. Por ejemplo, desde el 2005 al 2009, Bolivia recibió por AOD la suma de \$us 1.857 millones que, en el marco de la Declaración de París (DP), fueron a reforzar el desarrollo del país, aunque los indicadores sociales no expresan mejoras sustanciales ya que poco menos de dos tercios de la población se encuentra en condiciones de pobreza, la tasa de desempleo es próxima al 10%⁵ y el índice de GINI es de 0,57⁶. Este indicador de desigualdad en la distribución de ingresos, aunque muestra una reducción, permanece elevado, y señala que el 2001 había una concentración del ingreso del 0.59⁷. Otra manifestación de las desigualdades económicas y sus tendencias en el país, es la elevada concentración del ingreso. Las estimaciones para el 2007⁸ muestran niveles similares a los observados en 1970, cuya característica central es la concentración del 60% del

ingreso en manos del 20% más rico de la población.

En comparación con los promedios latinoamericanos, tanto en indicadores de pobreza como en desigualdad, Bolivia se encuentra entre los países con situación más desfavorable. La incidencia de pobreza es superior al promedio regional y los índices de distribución reflejan una elevada concentración del ingreso. Los ricos ganan 12 veces más que los pobres pero *la desigualdad es mayor en los trabajadores asalariados, pues los más pobres ganan 17 veces menos que los más ricos*. En las ciudades del eje (La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz), el 20 por ciento más pobre de los trabajadores apenas recibía el 4% de la masa total de ingresos laborales el 2010, mientras que el 20% más rico pasó a concentrar el 48%, 12 veces más en comparación con los más pobres.

Por otra parte, la desigualdad salarial es igual de pronunciada, es decir, el 20% de los trabajadores asalariados peor remunerados solo retienen un ínfimo 2,5% de la masa salarial, 17 veces menos en comparación con la masa salarial que queda en manos del 20% mejor remunerado. Una situación similar se encuentra entre los trabajadores independientes, entre quienes el 20% con menores ingresos retiene el 5,2% de la masa de ingresos, mientras el 20% más favorecido concentra el 55,4%, casi 11 veces por encima de los más pobres.

La mayor polarización se encuentra entre los trabajadores asalariados y la pobreza originada en el mercado de trabajo que sigue siendo ignorada, en general, por las políticas públicas y, específicamente, por la política salarial.

Es evidente que los cambios sociales toman un tiempo mayor al de una gestión de gobierno, y que mostrar en estadísticas el impacto de estas políticas requiere varios años. Sin embargo, las cifras mencionadas expresan una tendencia histórica en la que las políticas públicas no están dando respuesta a problemas estructurales de la sociedad boliviana. *La pobreza afecta a 6 de cada 10 bolivianos* y dicha situación ha demandado de la comunidad internacional un mayor compromiso

para apoyar a los gobiernos en esta lucha. En ese sentido, para que los flujos de la ayuda tengan el impacto esperado, la búsqueda de la efectividad de la ayuda debería estar orientada a ese desafío, en el marco de los avances que existen respecto al alineamiento de la Cooperación Internacional a las políticas del gobierno actual.

La pregunta clave es si los recursos de la cooperación están orientados a resolver las causas estructurales de la pobreza y la inequidad o si estos aún sostienen solo acciones paliativas de alivio a la pobreza. La respuesta a esta pregunta requiere el monitoreo y evaluación de los efectos e impactos de los flujos de la CI en el desarrollo del país, y, en ese marco, la consideración de la relación entre diferentes actores y ámbitos de evaluación: entre gobierno-cooperación internacional, entre cooperación internacional-sociedad civil y entre sociedad civil - gobierno, así como prioridades estratégicas claras y un marco de evaluación de resultados que enlace las metas a corto, medio y largo plazo.

El reciente informe de Evaluación de la Declaración de París en Bolivia, señala que “Los órganos rectores de Presupuesto, Planificación e Inversión Pública que deben efectuar el seguimiento y evaluación cuantitativa, cualitativa y financiera del presupuesto de las entidades públicas no tienen instrumentos ni metodología de seguimiento y evaluación, estos deben ser implantados gradualmente a nivel nacional” (Informe Evaluación DP Fase II, SAXgr 2010).

El Informe también resalta que un elemento central en el análisis de apropiación es la capacidad del gobierno de ejercer autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo, a partir de su liderazgo en la coordinación de la ayuda. Sin duda- dice el informe- el gobierno actual tiene una mayor posibilidad de ejercer liderazgo en relación a anteriores gobiernos por su mayor fortaleza fiscal y elevado respaldo popular. Ello evidencia, a su vez, la necesidad de involucrar a organizaciones de la sociedad civil pues, a la fecha, el proceso de coordinación y orientación de la AOD ha sido esencialmente una tarea del Gobierno y la Cooperación Internacional. De hecho se considera

que uno de los pilares más importantes para lograr una mayor eficacia de la AOD es el establecimiento de alianzas más inclusivas entre donantes y los beneficiarios de la ayuda⁹ -léase gobiernos- que permitan realizar intervenciones más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.

En ese marco, más allá de la legitimidad lograda por el apoyo que tuvo el gobierno en las elecciones presidenciales, el impulsar la participación de la sociedad civil permitirá reconocer si las políticas públicas, financiadas con recursos de la AOD, responden a problemas estructurales, Asimismo, un mayor conocimiento de la sociedad civil sobre este tema, se traducirá en mayor control y fiscalización de la política gubernamental sobre CI.

Por ello, uno de los principales aspectos que realza el presente informe es la participación de la sociedad civil en la definición de la política de la AOD. Ello implica, por un lado, mejorar la disponibilidad de información sobre las acciones del gobierno y de la CI en el país, profundizando las políticas de transparencia de la cooperación y del gobierno hacia la ciudadanía. Segundo, requiere la promoción de espacios de información y debate con la sociedad civil sobre alcances, perspectivas y eficacia del desarrollo en Bolivia, dinamizando el acceso a información sobre la política de financiamiento externo y sobre las políticas públicas en general.

1. Apropiación Democrática¹⁰

1.1. Participación social

Con la Declaración de París (DP) se buscó fortalecer la relación entre los gobiernos y donantes a fin de asegurar la eficacia de la AOD. En ese marco, se determinó que las políticas de desarrollo que el Estado defina, deben responder y nacer de la demanda social.

La construcción de los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática, para Vivir Bien” 2006-2011 promovió una limitada participación de actores regionales y sectoriales.

Ello se puede atribuir a que la propuesta de “Visión de País y modelo alternativo de desarrollo” que orientó la estructura filosófica y operativa del Plan Nacional de Desarrollo, se construyó a partir de los lineamientos expresados en el Programa de Gobierno 2006-2010 que recoge las demandas sociales y que en las elecciones presidenciales obtuvo el respaldo del 54% de los votos.

La acción política de los movimientos sociales, ha estado enfocada, por muchos años, en la recuperación de los recursos naturales, la soberanía del Estado nacional y la defensa de los derechos de los trabajadores. Ellos expresaron su cuestionamiento al modelo neoliberal y demandaron el actual proceso de cambio iniciado 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”.¹¹ Por tanto, con base en esa legitimidad, entre julio y agosto del 2006, el Ministerio de Planificación del Desarrollo realizó talleres¹² departamentales de socialización del Plan Nacional de Desarrollo para articular los lineamientos del programa de gobierno y las demandas regionales y sectoriales que operativamente significaba la incorporación de programas y proyectos en el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Departamental¹³.

Cabe recordar que en el primer Informe de Evaluación de la Declaración de París en Bolivia (2007), la Cooperación Internacional hacía notar la necesidad de que el principio de Apropiación sea desglosado para una mejor medición y comprensión¹⁴ al señalar que el medir una acción administrativa de un Gobierno (contar con un plan estratégico) no mide realmente el impacto de las políticas de Estado y su continuidad.

Asimismo, se reconoce nuevamente en el reciente Informe de Evaluación País (Fase II) que el PND “debe profundizar la incorporación de las

instancias subnacionales y que debe ser flexible a las nuevas y permanentes demandas de los sectores, sin descuidar sus prioridades”¹⁵ (Informe Evaluación DP Fase II VIPFE-SAXgr 2010)

“La visión autonómica, esta reconstitución de diferentes poderes y de gobierno en el proceso de descentralización que vive Bolivia, influirá también en la cooperación y se puede aprender mucho de las ONGs que ya trabajan a nivel autonómico, que tienen más enfoque de las bases, de los niveles locales para llegar a un desarrollo más fuerte”¹⁶.

Algunas conclusiones sobre los resultados alcanzados en términos de esta visión de Apropiación:

- A pesar de la efervescencia social que vive el país y del protagonismo de las dirigencias de organizaciones indígenas originario campesinas, no se registran cambios en el nivel de participación social en la Ayuda Oficial al Desarrollo y tampoco su impacto en la toma de decisiones oficial y de los donantes.
- La implementación de estrategias de desarrollo por medio de amplios procesos consultivos ha estado ausente. Si bien se realizaron talleres de socialización, no se promovieron espacios de debate, con participación plural de actores sociales, en la formulación y ejecución del PND 2006-2011. Resalta la comparación con las actividades de formulación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) resultado del diálogo 2000, con una cooperación muy activa y fluida entre organizaciones de la sociedad civil y gobiernos.
- Un aspecto que se evidencia en la actual coyuntura y que responde al limitado proceso de participación social, es que los gobiernos subnacionales aun perciben una limitada apropiación de la estrategia de desarrollo. El primer informe de la DP, indicaba que para la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) existía un bajo nivel de apropiación del PND en los municipios, pues se percibía que las políticas nacionales no necesariamente

responden a las diferentes realidades de los gobiernos locales (VIPFE 2008). El Informe Nacional Fase II concluye que “el principio de apropiación tuvo un avance moderado en los últimos cinco años (...) Los niveles subnacionales perciben pocos avances en la apropiación de los procesos de desarrollo de la administración central”.

- Generalmente los espacios de planificación anual se convierten en espacios de información de lo realizado durante la gestión, pero no son espacios en los que se decidan o ajusten estrategias con participación de la sociedad civil. Además, estos no incorporan una evaluación exhaustiva sobre los resultados alcanzados. El Informe de Evaluación de la Declaración de París (Fase II), concluye que no existe una cultura de gestión de resultados en el Estado. Si consideramos la percepción de distintos actores, podemos notar que para la cooperación, sociedad civil y especialistas, no hay avances en la gestión por resultados. Es más, alrededor de un tercio de los especialistas entrevistados indican que se ha retrocedido. Se hace especial énfasis sobre este tema, pues la evaluación de resultados es esencial para la orientación o ajuste de las políticas de desarrollo que el gobierno priorice, en el entendido que esa actividad permitirá asegurar un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, entre ellos, los recursos de la AOD.

1.2. Transparencia

En los últimos años, el Estado boliviano ha aprobado normas y reglamentos que están dirigidos a velar por el derecho ciudadano de acceso a información de la gestión pública. El actual gobierno ha aprobado el Decreto Supremo 0785 que declara el 8 de febrero como el día nacional de la transparencia y la lucha contra la corrupción. No obstante, aún existen dificultades para acceder a determinada información -fundamentalmente la que está vinculada a sectores estratégicos como es el caso de Hidrocarburos- y los esfuerzos de información pública dirigidos a la población, principalmente rural, aun son reducidos.

En términos específicos, el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) es la entidad responsable de proporcionar información (estadística y cualitativa) sobre la ayuda oficial al desarrollo (AOD). Si bien el VIPFE tiene la política de poner a disposición de la ciudadanía toda la información, en la práctica, ello parece efectivizarse en la medida en que la población demande información y no tanto por iniciativa institucional ya que, por ejemplo, no utiliza eficientemente su sitio web para difundir información (<http://www.vipfe.gob.bo/dgfe/index.html>). Ello tiene relación con *la* escasa difusión de información pública que describe el informe del VIPFE sobre la Evaluación de la DP (Fase II); el mismo muestra que el 37,5% de la sociedad civil desconoce la DP y que el 25% tiene un conocimiento parcial. Lo anterior evidencia *la* necesidad de amplificar el debate de la efectividad de la ayuda con la sociedad civil, *más aún* en un contexto donde Bolivia ha reducido su acceso a recursos concesionales debido a que ahora es catalogado como un país de ingresos medios, y también porque en los últimos años el gobierno ha registrado niveles elevados de contratación de nueva deuda.

Por otra parte, la falta de *mecanismos desarrollados por el Estado y los donantes que permitan el acceso del público y las OSC a la información y a los procesos relacionados con la AOD* se debe a que las definiciones sobre el financiamiento del PND con recursos de la AOD, corresponden fundamentalmente al Poder Ejecutivo. En ese sentido, no están previstos espacios en los que la sociedad civil sea consultada sobre qué destino tiene la AOD o cuánto debe gestionarse o asignarse en el marco de las estrategias de desarrollo. La definición está en manos del Poder Ejecutivo que posteriormente es aprobada por el Poder Legislativo.

De igual manera, la participación de la sociedad civil también está ausente en el ámbito de la cooperación. La comunidad donante crea en diciembre de 2006 el Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GruS) en el marco del principio de armonización de la DP y del Plan de Acción de Accra con el

objetivo de “ apoyar el liderazgo del Gobierno de Bolivia en la coordinación y armonización de la Cooperación Internacional para mejorar la efectividad y el alineamiento de ésta, de cara al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”¹⁷

A pesar de que sus acciones responden al Poder Ejecutivo -hecho que podría haber evitado la posibilidad de transparentar sus acciones hacia la sociedad civil- el GruS es un mecanismo que puede potenciar la transparencia de la cooperación internacional en Bolivia en la medida en que amplíe sus niveles de información sobre procedimientos y prácticas, asignación de áreas según ventajas comparativas, ayuda atada, asistencia técnica y otros. En ese marco, se espera que el GruS proporcione información detallada de su relacionamiento con el Estado (datos estadísticos, acuerdos, documentos relacionados a los créditos que proporciona al Estado y otros aspectos). www.grus.org.bo y sobre algunos aspectos que caracterizan a la cooperación internacional y que son tema de análisis y reflexión: por ejemplo, la cooperación dispersa y sus modalidades (Asistencia técnica, Apoyo Financiero, Cooperación centralizada/descentralizada...), las dificultades en la división del trabajo, los mecanismos perversos que se aplican, la necesidad de ejercitar la mutua rendición de cuentas, las medidas de eficacia basadas en indicadores tecnócratas y no en el diálogo con el gobierno y socios. “*La eficacia de la ayuda no debería ser diseñada por burócratas, sino por la sociedad para empoderarla*”¹⁸.

1.3. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas y la responsabilidad gubernamental sobre los resultados del desarrollo, que implica información oportuna y transparente sobre flujos de ayuda a disposición del público, control social, mecanismos institucionales anticorrupción y de rendición de cuentas a la ciudadanía, aún presenta debilidades pese a que el gobierno sostiene un fuerte discurso para mejorar la transparencia de la gestión pública y la lucha contra la corrupción que se ha traducido en la creación del Ministerio de Transparencia

y Lucha contra la Corrupción (MTLC) y la creación de un marco legal que asegure el acceso a información y combata la corrupción (Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz, la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción), además de la Constitución Política del Estado que asigna importancia a la participación ciudadana y establece la iniciativa legislativa ciudadana y la participación individual y colectiva en la formulación de leyes.

Según el Informe Nacional de Evaluación de la DP (Fase II) la amplia variedad de leyes y normas relativas a la transparencia, los mecanismos anticorrupción y la rendición de cuentas no es condición suficiente para lograr la efectividad en este objetivo. La apropiación y la puesta en práctica de estos conceptos por diferentes actores, no depende solamente de un marco legal profuso sino que requiere también de acciones efectivas y voluntad política para conformar un sistema integrado eficiente. Actualmente no existe en Bolivia un sistema formal y/o integrado de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía. Existen más bien una serie de esfuerzos dispersos de parte de diferentes actores e instituciones que podrían constituir un sistema estructurado y eficaz con el tiempo.¹⁹ A su vez, el informe de la DP remarca que el enfoque de las políticas contra la corrupción es la sanción a los hechos de corrupción, antes que el desarrollo de mecanismos e instrumentos que limiten sustancialmente la posibilidad de corrupción en la gestión pública²⁰.

Si bien la información oportuna y transparente es percibida por el ciudadano como algo fundamental, cabe notar que el presupuesto general de la nación (PGN) se pone a disposición del público solo cuando es aprobado en el Congreso y que los informes sobre la ejecución del presupuesto público son solo de uso interno y no se divulgan²¹. Otra información sobre ingresos y gastos correspondientes aproximadamente al 90% de los proyectos financiados por donantes (préstamos y donaciones) es comunicada.

El año 2010, los 20 Ministerios del Poder Ejecutivo han llevado adelante eventos públicos a fin de presentar un informe de su gestión en el marco

del Decreto Supremo No 29894 que promueve la rendición de cuentas. No obstante, estos informes no dejan de ser descriptivos, y los informes de evaluación completos no son difundidos de forma masiva, por ejemplo mediante los sitios web de los Ministerios.

Los informes no hacen un énfasis y diferenciación clara sobre la rendición de cuentas respecto a la AOD, es decir, sobre el registro y uso de dineros provenientes de la cooperación internacional y/o específicamente sobre los resultados alcanzados con los mismos.

En relación a evaluaciones mutuas entre el Estado y los donantes sobre las políticas de ayuda y sus impactos, se puede mencionar, por ejemplo, el dialogo entre Bolivia y España que se efectúa a través de las Comisiones Mixtas²², acuerdo internacional que permite a los gobiernos de ambos países acordar líneas de acción para un periodo determinado. La IX Comisión Mixta que abarca el periodo 2006-2010, tomó como base para sus acuerdos el actual PND, el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y los principios de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. El acuerdo establece las orientaciones en temas de cooperación a través del Documento Estratégico de País (DEP).

El año 2009, el Gobierno de España aprueba su III Plan Director 2009-2012, con lineamientos fuertemente vinculados a temas de eficacia y calidad de la ayuda, lineamientos que son reconocidos durante la Revisión Intermedia de la IX Comisión Mixta²³, especialmente aquellos referidos a la elaboración de una nueva estrategia con una amplia participación de actores claves (Gobierno, CE, Donantes y Sociedad Civil).

II. Resultados de Desarrollo

2.1 Reducción de la Pobreza

¿Por qué un país como Bolivia que puso en marcha una Estrategia de Reducción de la Pobreza (EBRP), que contó con apoyo financiero externo, y, recientemente, vivió una bonanza fiscal, no está

logrando un quiebre sustancial en la reducción de la pobreza y mejoramiento de las condiciones de vida?. Las razones se encuentran en un aspecto clave que este capítulo está subrayando constantemente: la debilidad o la ausencia de procesos para evaluar los resultados e impactos alcanzados por la administración pública.

A partir del 2006, el Presupuesto General de la Nación (PGN) ha introducido una clasificación programática para vincular el presupuesto a programas específicos de reducción de la pobreza. El 2007 se desarrolló la “matriz del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010” que corresponde a una clasificación programática del gasto. Sin embargo, no existe una programación plurianual que permita a las entidades públicas asignar y distribuir recursos para el cumplimiento de objetivos de mediano y largo plazo. Muy pocas instituciones realizan esfuerzos por establecer indicadores para las actividades, productos y objetivos que permitan realizar seguimiento y evaluación de efectos e impactos. La articulación de los procesos de planificación, inversión y presupuesto, además de incorporar mecanismos de participación social en los procesos de ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas institucionales es una tarea pendiente en la generalidad de la administración pública.²⁴

También en la cooperación hay quienes difieren en el hecho de compartir responsabilidades ante resultados, dado que la ejecución de su presupuesto la llevan a cabo mediante contratistas u otras agencias ejecutoras, por lo que no se hacen responsables directamente de esos resultados e impactos, más aún cuando hay dificultades en medir indicadores de impacto.

Según información sobre el gasto de la AOD por sector, uno de los principales sectores que se benefició con recursos de la cooperación fue el sector agropecuario –inversión, líneas de crédito, cooperación técnica, fortalecimiento institucional, etc.- Sin embargo, no se puede realizar una valoración específica y concreta sobre las dificultades o limitantes que existieron para alcanzar los resultados que se plantearon en los proyectos o programas de este sector, pues no se conoce de documentación disponible,

ampliamente difundida, que ayude a tener una valoración de aquello.

Por otro lado, es también notorio que la AOD está dispersa en varios ámbitos o sectores, sin coordinación ni objetivos comunes, y ello no permite una focalización de recursos, por ejemplo, el segundo sector que concentra dineros de la cooperación es Turismo, sector que no necesariamente está vinculado directamente a las actividades de reproducción social de los segmentos de población pobre.

Combatir la pobreza estructural pasa esencialmente por un cambio en la base productiva del país. Para lograr ello, la AOD se configura como uno de los mecanismos que permite sentar bases de un cambio en la base económica del país. No hay duda que ese proceso debe ser acompañado por un proceso de fortalecimiento institucional, pero también por procesos de desarrollo y gobernabilidad que velen por el interés social.

Lo cierto es que en Bolivia, en los últimos años, se redujo significativamente el porcentaje de pobres extremos de 41.2% en 1996 a 32.7% en 2008 que representa el equivalente de alrededor 3 millones 280 mil personas. Pero la información por área de residencia también revela que para el 2008 existían grandes diferencias entre áreas rurales y urbanas. Mientras que en el área rural el porcentaje de pobres extremos era de 53.3% esta cifra sólo llegaba al 22% en el área urbana.

El 2009, el ingreso promedio de los trabajadores en el conjunto de ciudades principales era de Bs. 1.427; sin embargo, casi siete de cada diez trabajadores obtiene un ingreso inferior al promedio. Entre los hombres, el promedio es de Bs. 1.709, pero seis de cada diez ganan por debajo de ese monto; de igual manera, las mujeres tienen un ingreso medio de Bs. 1.062 y ocho de cada diez trabajadoras son remuneradas por debajo de ese monto²⁵.

Algunos indicadores muestran un aumento de la informalidad en el trabajo, un debilitamiento del empleo con baja protección social y un aumento de la jornada laboral. Asimismo, la insuficiencia

de empleos para satisfacer las necesidades básicas se correlaciona en gran medida con el logro educativo con el que cuenta la fuerza laboral.

El 2008, el país tenía alrededor de 263.000 niños menores de tres años en condición de desnutrición crónica²⁶ La mortalidad infantil (mortalidad durante el primer año de vida) para el quinquenio 2003-2008 se estimó en 50 defunciones por mil nacidos vivos, mientras que la mortalidad durante los primeros cinco años de vida es de 63 muertes por cada mil nacidos. 43 por cada mil nacidos vivos en el área urbana y 87 en el área rural²⁷. Aún mueren alrededor de 14.000 niños menores de un año, en su mayoría, por causas prevenibles (dato 2008).

Estrategias de desarrollo impulsadas para la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

Durante esta segunda mitad de la década, la economía boliviana vivió una favorable bonanza económica. Los ingresos fiscales totales se incrementaron en un 28% respecto al 2005, permitiendo de esta manera llevar a cabo políticas sociales de redistribución de la renta a través de transferencias condicionadas como el Bono Juancito Pinto (Subsidio de Incentivo a la Permanencia Escolar que otorga 200 bolivianos -25 dólares- a estudiantes de primero a sexto de primaria una vez al año) y el Bono Juana Azurduy (asistencia económica -260 dólares americanos- que reciben las mujeres en estado de gestación y los niños niñas menores de 2 años, en el intento de disminuir los altos índices de desnutrición y mortalidad infantil y materna). Según el Ministerio de Planificación, el 63% de las familias recibe al menos uno de estos bonos.

El Estado utilizó recursos provenientes de la nacionalización de los hidrocarburos y de la ayuda oficial al desarrollo para el pago del Bono Juana Azurduy²⁸.

No obstante, estas políticas sugeridas por organismos internacionales, son medidas paliativas a la actual condición de vida de la población y no enfrentan las causas estructurales de la

pobreza en el marco de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario del Plan Nacional de Desarrollo. En tanto no se dé respuesta a la ausencia de empleo digno en segmentos de población vulnerable, este tipo de medidas tendrían que existir permanentemente.

Crecimiento inclusivo

Según un análisis realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hablar de desarrollo inclusivo es referirse a cuatro aspectos: convergencia productiva que alude a la heterogeneidad productiva, cambios institucionales, protección social garantizada y crecimiento económico con equidad.

Intentar situar el rol de la AOD en estos ámbitos sin duda requiere de mayor información y de un análisis más exhaustivo sobre los proyectos y programas que impulsa o apoya la AOD. Sin embargo, el comportamiento de la AOD por sector nos indica que, de distinta manera y con distinto énfasis, la AOD ha participado en estos cuatro ámbitos.

Datos procesados para la gestión 2009 dan cuenta de que un total de \$us 70 millones de AOD (recursos concesionales y de donación), fueron desembolsados para agricultura y desarrollo rural (34%). La cifra

fue determinada a partir de la suma de AOD en los sectores de Agropecuaria, Transporte, Tierras y Desarrollo Alternativo. Considerando los datos de población pobre del área rural y la AOD relacionada al tema productivo, en términos per cápita, la AOD en el sector productivo llegaría a ser de \$us 23.

Si bien existen evaluaciones operativas (asignaciones y beneficiarios) que son parte de informes anuales más generales sobre la política social, por ejemplo, el informe del Ministerio de Economía y Finanzas que incorpora un capítulo sobre Política Social o, en el caso de las multilaterales, el Informe 2010 “La Política Social en Bolivia: un análisis de los programas sociales (2006-2008)” publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, no se cuenta con evaluaciones sistemáticas sobre cada componente.

Medir el impacto real de la AOD para el desarrollo inclusivo, exige consolidar un sistema de evaluación de resultados que permita obtener una lectura integral de los resultados que la AOD ha generado en los últimos años.

El segundo informe de Evaluación de la Declaración de París describe en el cuadro siguiente la valoración del progreso en materia de gestión por resultados:

Dimensión	Valoración de Progreso desde 2005	Justificación
Gestión por Resultados – Mayor capacidad del país para desarrollar y aplicar estrategias nacionales orientadas hacia resultados	Poco	Las debilidades institucionales, deficiencias de gestión, la frecuente rotación de personal las reglas y procedimientos complejos, los sistemas incompletos de planificación, de información, de ejecución, de control financiero y presupuestario, limitan el avance hacia la gestión de resultados
Marco de información y evaluación orientados hacia los resultados	Poco	Pocas instituciones realizan esfuerzos por establecer indicadores para el seguimiento y evaluación de los efectos e impactos de sus actividades, productos y objetivos
Programación de donantes y recursos vinculados a resultados de desarrollo (vínculos entre gastos y resultados)	Poco	La mayoría de programas y proyectos realizan seguimiento y monitoreo concentrado en ejecución física, financiera y no en resultados.
Apoyo conjunto para el desarrollo de capacidades orientado a los resultados	Poco	La C.I. apoya el fortalecimiento de capacidades de gestión dirigida a resultados en algunas entidades públicas. Sin embargo, no se percibe un esfuerzo sistemático en esta dirección para la capacitación de recursos humanos con este objetivo.

2.2 Equidad de Género

Desde 1993, en Bolivia se vienen registrando cambios en la institucionalidad del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres en todas las esferas de desigualdad y discriminación, a partir de normas y políticas públicas traducidas en Planes y programas. Por lo general, estas acciones fueron encaradas de manera parcial y siempre con escasos recursos provenientes de la cooperación internacional. El 2009 se registro el momento más alto de asignación presupuestaria de la AOD a Género con un monto de \$us. 350.000. En gestiones anteriores no hubo recursos de AOD asignados en esta categoría²⁹.

El informe de Evaluación de la Declaración de Paris (Fase II) señala que el país avanzó tanto en la elaboración de informes como en la generación de información y fortalecimiento de capacidades institucionales, permitiendo caracterizar de mejor manera la problemática de género. Entre los problemas analizados por la CEPAL (2005)³⁰ resalta la violencia de género, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, trabajo doméstico, acceso a recursos productivos, la desigualdad y las diferencias en acceso a Educación. Cabe mencionar además, que las mujeres indígenas originarias campesinas y de clases populares se encuentran todavía en una situación de inequidad y subordinación con respecto a los hombres, constituyendo una causa estructural y fundamental de la composición discriminatoria de la realidad boliviana³¹.

El Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades “Mujeres construyendo la nueva Bolivia para vivir bien”, aprobado el 2008, señala que las políticas de género implementadas en los anteriores gobiernos, consideraban a la mujer de manera homogénea sin establecer las diferencias y particularidades culturales de cada región y menos aún reconocía que también entre mujeres se establecen relaciones de poder y explotación, relaciones constituidas por pertenencia de clase

e identidad étnica, relaciones signadas por diferencias socialmente jerarquizadas.

A su vez, el Plan reconoce la igualdad de oportunidades para el acceso a servicios, la plena participación en espacios de decisión y la distribución equitativa de los recursos económicos, tecnológicos y patrimoniales y se enmarca en el reconocimiento de los derechos de las mujeres en las distintas esferas de la vida pública y privada que establece la Constitución Política del Estado. Sin embargo, persisten causas legales, institucionales e incluso culturales que impiden avanzar en conseguir la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida.

En un estudio comparativo entre 17 países sobre género y pobreza, publicado por la CEPAL en 2003 (www.cepal.org/mujer/), se establece que en Bolivia, el año 2002, el 44% de las mujeres y el 24% de los hombres no tenían ingresos propios, con una brecha negativa para las mujeres de 20 puntos porcentuales. Esta relación resulta mucho más inequitativa en el área rural, donde el 71,5% de las mujeres y el 24,8% de los hombres se encontraban en esa condición, con una brecha de 47 puntos porcentuales de desventaja para las mujeres. Tanto en el área urbana como rural, las brechas se abren en el periodo de mayor productividad para ambos sexos (25 a 44 años de edad).

En este entendido, si bien existe un marco legal y político que supuestamente garantiza los derechos de las mujeres, aún se continua trabajando de manera aislada y atomizada respondiendo a los efectos de la desigualdad, delegando esta responsabilidad sobre los derechos de las mujeres a una sola instancia y dejando de lado el enfoque holístico y estratégico para la transformación de aquellos patrones que han propiciado y sostenido relaciones desiguales entre hombres y mujeres.

A la fecha, no se cuenta con una evaluación de impactos respecto a los recursos de la cooperación internacional que nos permita dar cuenta de los avances en el ejercicio de los derechos de las mujeres. Lo que sí es cierto es que el aporte realizado

por la CI ha contribuido al reconocimiento de los derechos de las mujeres en la actual Constitución Política, facilitando procesos de empoderamiento. Los programas apoyados por los donantes han contribuido en la generación de corrientes de opinión para cuestionar la situación y condición de la mujer, permitiendo así visibilizar que la responsabilidad no es sólo de las mujeres sino también de los hombres y del Estado y la sociedad en su conjunto.

2.3 Sostenibilidad Ecológica

La Nueva CPE reconoce los derechos de las naciones y pueblos indígenas originario y campesinos, a través de la Ley No 3897 del 26 Junio 2008 que eleva a rango de Ley los 46 artículos de la Declaración de las Naciones Unidas, sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en el 61º Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en septiembre de 2007.

En ese marco gozan del derecho “a ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan”. (Artículo 30, párrafo II, numeral 15).

La ley establece también que “La explotación de recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado, que será libre, previa e informada. Se garantiza la participación ciudadana en el proceso de gestión ambiental y se promoverá la conservación de los ecosistemas, de acuerdo con la Constitución y la Ley. En las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios” (Artículo 352).

En el caso de actividades hidrocarburíferas, por ejemplo, ello significa que la consulta se debe aplicar

en dos momentos: 1) Previamente a la licitación (cuando se autorice la contratación, convocatoria y la aprobación de obras o proyectos); y 2) Previamente a la aprobación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA). Los principios de información previa y oportuna, veracidad, respeto y garantía, integralidad, oportunidad, participación y transparencia también deben ser respetados.

Sin embargo, la intervención del Estado y de empresas privadas, nacionales y transnacionales, en industrias extractivas, demuestra que entre los años 2007 -2010, se han ejecutado escasamente 15 procesos de consulta. En muchos otros casos, no se cumplen los procedimientos previstos por ley. En ese sentido, más allá del marco normativo, la sostenibilidad ambiental corre riesgos serios por el incremento de actividades de explotación de recursos naturales, principalmente minería e hidrocarburos, así como la situación de pueblos indígenas que no son consultados y tampoco son sujeto de reparación o compensación de los daños que sufren desde una perspectiva que de sostenibilidad a su desarrollo como pueblo o nación originaria.

Por otra parte, la AOD y donaciones de cooperación técnica destinados a programas de sostenibilidad ecológica no son significativos. Según datos oficiales, durante esta década los recursos externos han estado dirigidos a apoyar principalmente el sector de transportes y al tesoro general de la nación. Vale decir que el sector que menor apoyo recibió durante el periodo 2000-2009 fue el de Medio ambiente y recursos naturales, llegando a representar solo el 3% del total de los desembolsos recibidos.

Ahora bien, es necesario tomar en cuenta que entre los periodos 2000 a 2004 y 2005 a 2009 los desembolsos de financiamiento externo alcanzaron \$us.3.499 millones y \$us. 2.916 millones, respectivamente, lo que representa una reducción del 16.6 por ciento entre periodos.

Si bien existe un marco normativo para velar por un uso eficiente y correcto de los recursos naturales -Ley del Medio Ambiente (1992), la Ley Forestal (1996), la Ley INRA (1996), y la Ley de Derechos

de la Madre Tierra (2010)- y, a nivel internacional, Bolivia ha expuesto su posición frente al cambio climático, creando una corriente desde la sociedad civil crítica al modelo de desarrollo capitalista y proponiendo formas alternativas de producción en armonía y respeto a la madre tierra, los datos oficiales demuestran que hay serias debilidades en este tema. La Estrategia Nacional de Bosque y Cambio Climático, elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, establece que “el promedio de deforestación en Bolivia es de 300.000 a 350.000 hectáreas por año. El acumulado histórico de la deforestación en Bolivia es de aproximadamente 6 millones de hectáreas deforestadas, de las cuales 3 millones se han producido en la última década, destacándose que el 80% de los bosques se han deforestado de manera ilegal. Con este ritmo de deforestación, el año 2100 habrán desaparecido los bosques en Bolivia”³².

Asimismo, el informe de “Estado Ambiental de Bolivia 2007-2008” realizado por la Liga de Defensa de Medio Ambiente LIDEMA, estima que aproximadamente una tercera parte del total de la deforestación ocurrida en el país es responsabilidad de pequeños productores y colonos, cerca de la mitad lo sería de medianos y grandes productores, y el resto de otros actores rurales.

Por otra parte, el país no ha podido avanzar en el monitoreo de cuestiones que afectan la biodiversidad, principalmente debido a la escasa importancia que se confirió, en el pasado reciente, a los temas de conservación de biodiversidad y protección ambiental. Antes de 1997 se realizó un monitoreo y sistematización de información sobre el estado de conservación de las áreas protegidas, proceso que fue truncado con el cambio de gobierno en ese año.

Otro de los temas que tiene repercusión en la sostenibilidad ecológica es la distribución de la tierra en Bolivia. En noviembre del 2006, a menos de un año de su posesión, el presidente Morales promulgó la Ley 3545 de “Reconducción Comunitaria del Instituto Nacional de Reforma Agraria, INRA”. Entre otras cosas, esta Ley define con mayor precisión

el concepto de la Función Económico Social (FES), penalizando la simulación de pruebas y las actividades no sustentables como causales de Reversión de tierras. Asimismo consolida el derecho de propiedad a aquellos propietarios que cumplen verdaderamente con la FES. Pero surgen contradicciones en la aplicación de la ley INRA en detrimento de la sustentabilidad ambiental por dar prioridad a los derechos de propiedad privada en algunas partes del país y hacer uso extensivo e intensivo de la tierra sin respetar los principios de conservación y protección del medio ambiente. Se suma a este hecho el efecto del cambio climático, tema que debiera ser tratado por los gobiernos y los donantes no solo como un tema medio ambiental sino, principalmente, político, explicitando que las causas son producto del modelo de desarrollo vigente.

Conclusiones:

Los principios fundamentales de la Declaración de París -apropiación, armonización, alineamiento, gestión de resultados y mutua responsabilidad- debe trascender el diálogo entre y dentro de los gobiernos y conducir a auténticos procesos de participación de los ciudadanos y sus organizaciones.

Han transcurrido más de cinco años desde la Declaración de París y, en ese tiempo se han efectuado distintas evaluaciones y nuevos acuerdos entre gobierno y cooperación para hacer más efectiva la ayuda al desarrollo; asimismo, desde el 2006 se ha puesto en marcha en Bolivia un nuevo Plan Nacional de Desarrollo que tiene una orientación distinta a la registrada en gobiernos anteriores. No obstante, la combinación de ambos hechos no se ha traducido en mayores cambios en las condiciones materiales de vida de la gente, dejando en la mesa de debate si las políticas públicas, que por cierto son apoyadas por la cooperación internacional en el marco de la DP, están cambiando la estructura económica del país y su distribución.

En términos sociales, los resultados aún están lejos de alcanzar el gran reto de mejorar las condiciones de vida de la población boliviana. Por eso es

importante evaluar y orientar adecuadamente la AOD y demostrar que la AOD está revirtiendo la larga tendencia de reproducción de la pobreza. Los ciudadanos deben conocer y apropiarse del contenido de las estrategias nacionales para ejercer un rol activo en su implementación, monitoreo y evaluación de impactos, superando las debilidades existentes para garantizar la efectividad del desarrollo.

Lo anterior exige dentro de la DP mayor peso a tres dimensiones: la apropiación democrática, la mutua rendición de cuentas, el seguimiento y monitoreo y la gestión por resultados. Enfatizar y priorizar esta última dimensión, derivara en una identificación sobre los límites, las necesidades y ajustes que se requiere en la política pública para asegurar la tan buscada efectividad de la ayuda. La ausencia de la gestión por resultados pone en duda la eficacia de los recursos de la cooperación para el desarrollo del país.

A su vez, las OSC deben estar debidamente informadas e insertadas en este proceso de análisis para lograr la apropiación de las estrategias de desarrollo y poder mitigar cualquier externalidad

que la participación en este nuevo paradigma para la cooperación internacional pueda generar. El objetivo es lograr la efectividad del desarrollo en función de la construcción de sujetos de ciudadanía y de sujetos de desarrollo que puedan participar en la toma de decisiones encaminadas a eliminar las condiciones de pobreza e impulsar el crecimiento económico con equidad para el desarrollo integral del país. La participación no puede ser instrumentalizada y debe ser efectiva en un marco plural de actores con voz propia en la vida pública.

Finalmente, es ineludible poner en la mesa del debate global el marco de corresponsabilidad sobre el rol que todavía tienen los países desarrollados del Norte en la situación de desigualdad, pobreza y daño ambiental.

En el marco de la responsabilidad compartida, es fundamental poner en la agenda global el debate sobre el papel que todavía tienen los países desarrollados del norte -a través de sus políticas climáticas, de inversión y de comercio orientado al crecimiento- y sus impactos sobre la desigualdad, la pobreza y daños ambientales.

Bibliografía

- VIPFE SAXgr (2010). Evaluación nacional de la Declaración de Paris (Fase 2) en Bolivia. La Paz, Ministerio de Planificación y Desarrollo.
- VIPFE (2008). Evaluación de la Declaración de Paris Fase 1. La Paz, Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- LIDEMA “Estado Ambiental de Bolivia 2007-2008” La Paz, 2010
- CEPAL, Las metas del Milenio y la Igualdad de Género. El caso de Bolivia. Serie Mujer y Desarrollo N° 71 Chile Farah Henrich, y Sánchez García, C., editoras, Bolivia Perfil de Género, Viceministerio de Género y Asuntos

Generacionales, La Paz, noviembre de 2008.

- PNUD, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano “Los cambios detrás del cambio Desigualdades y movilidad social en Bolivia” La Paz, 2010

- UDAPE boletín “sobre el estado del Desarrollo Humano en Bolivia, abril 2010”

- ENDSA, Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2008

- UNITAS, Documento Memoria de la Consulta Nacional sobre Efectividad de las OSC, La Paz, 2010

Notas al final

- 1 En el 2005 las reservas internacionales alcanzaron los \$us 1.714 millones, en tanto que en el 2010 las reservas internacionales son de \$us 9.730 millones.
- 2 En el 2005 se exporto un valor de \$us 2.867 millones, y en el 2010 esa cifra alcanzo los \$us 8.871 millones
- 3 Se ha previsto para el 2010 un superávit del 2%.
- 4 AOD=créditos concesionales más donaciones.
- 5 Datos del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- 6 Estimación de la CEPAL para el 2007
- 7 Informe Evaluación de la Declaración de Paris en Bolivia (Fase II). Pág. 23 Estado de situación del desarrollo humano y social Pág.24
- 8 Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia (2010): “Los cambios detrás del cambio: Desigualdades y movilidad social en Bolivia”.
- 9 Informe Evaluación de la Declaración de Paris en Bolivia (Fase II). 2010 Alianzas para mejorar la eficacia de la AOD
- 10 El principio de apropiación que define la Declaración de París establece que los países socios se comprometen a “ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo por medio de amplios procesos consultivos”; asimismo deben “dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos (...) en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado” Declaración de Paris. Capítulo II Compromisos de Cooperación, inciso 14
- 12 Programa de gobierno del MAS
- 13 15 talleres a los cuales fueron invitados representantes de las instancias sub-nacionales (Prefecturas y Municipios), organizaciones sociales, campesinas, indígenas y de productores, cooperación internacional, empresarios privados y otros. En cada Taller hubo un promedio de 15 participantes según Nota MPD/VPEE/DGDCEP 005/2011 Información del Plan Nacional de Desarrollo remitida a UNITAS por el Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- 14 Fases de construcción del PND, Viceministerio de Planificación Estratégica del Estado, Ministerio de Planificación del Desarrollo
- 15 Informe Evaluación Nacional de la Declaración de Paris Fase I Bolivia página 29
- 16 Informe Evaluación Nacional de la Declaración de Paris Fase II Bolivia, resultados y conclusiones página 4
- 17 To Tjoelker, Consejera Jefa de Cooperación de los Países Bajos, Exposición en la Consulta Nacional sobre Efectividad de las OSC, La Paz, 2010. Integrante del Grupo de Regencia Nacional Evaluación DP en Bolivia Fase II
- 18 http://www.grus.org.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=181
- 19 To Tjoelker, Consejera Jefa de Cooperación de los Países Bajos, Exposición en la Consulta Nacional sobre Efectividad de las OSC, La Paz, 2010. Integrante del Grupo de Regencia Nacional Evaluación DP en Bolivia Fase II
- 20 Informe de Evaluación Nacional DP Fase II, página 64
- 21 Informe de Evaluación Nacional DP Fase II, página 75
- 22 Estudio PEFA realizado por el Banco Mundial el 2009 cuyos resultados fueron avalados por el gobierno en Informe Evaluación DP Fase I
- 23 Mecanismo de dialogo previsto en el Convenio Básico de Cooperación Técnica de 1971: Hasta la fecha se han realizado nueve Comisiones Mixtas Bolivia-España,
- 24 Informe Evaluación Declaración de Paris en Bolivia (Fase II). Pág. 61
- 25 Según el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “Los cambios detrás del cambio *Desigualdades y movilidad social en Bolivia*”
- 26 Según UDAPE en su boletín “sobre el estado del Desarrollo Humano en Bolivia, abril 2010” para 2008
- 27 Encuesta Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDSA 2008
- 28 El representante del BID en Bolivia, Baudouin Duquesne, dijo a los medios que una “pequeña parte” de un crédito de 20 millones de dólares aprobado en 2009, se usará para financiar el bono y el 80% se empleará en fortalecer la oferta de salud en las regiones pobres.
- 29 Datos sistematizados sobre información del VIPFE (Base de datos-clasificador por sectores)
- 30 Las metas del Milenio y la Igualdad de Género. El caso de Bolivia. Serie Mujer y Desarrollo N° 71 Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- 31 Farah Henrich, I. y Sánchez García, C., editoras, Bolivia Perfil de Género, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, La Paz, noviembre de 2008.
- 32 Documento sectorial Forestal – UDAPE

Reality of Aid
2011 Report

Democratic Ownership and Development Effectiveness: Civil Society Perspectives on Progress since Paris



Democratic Ownership and Development
Effectiveness: Civil Society Perspectives on
Progress since Paris

Development effectiveness in Bolivia: A process in gestation

Reality of Aid 2011 Report

Partial reproduction of the original Reality of Aid 2011 Report “*Democratic Ownership and Development Effectiveness: Civil Society Perspectives on Progress since Paris*”

<http://www.realityofaid.org/roa-reports/index/secid/379/Democratic-Ownership-and-Development-Effectiveness-Civil-Society-Perspectives-on-Progress-since-Paris>

Published in the Philippines in 2011 by IBON Books
IBON Center, 114 Timog Avenue, Quezon City 1103, Philippines
Copyright © 2011 by The Reality of Aid International Coordinating Committee
Printed and Bound in the Philippines by IBON Books
Published with the assistance of Diakonia Sweden
All rights reserved
ISBN 978-971-0483-96-7

The Report “*Development effectiveness in Bolivia: A process in gestation*” has been done by UNITAS (Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social) for The Reality of Aid International Coordinating Committee

Final edition and review

Brian Tomlinson

Analysis and edition

Susana Eróstegui Revilla
Juan Luis Espada Vedia

Data collect

Hernando Espada Vedia

Printed by Ediciones Gráficas Virtual
La Paz-Bolivia
2011

Published with the assistance of *Diakonia* Bolivia

Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS)

Calle Luís Crespo No. 2532
Teléfonos 591-2-2420512 / 2417218
Fax: 591-2- 2420457
unitas@redunitas.org
www.redunitas.org

unitas
Unión Nacional de Instituciones
para el Trabajo de Acción Social



Presentation

This 2011 Reality of Aid Report presents country-based civil society perspectives on the progress on reforms under the 2005 Paris Declaration on Aid Effectiveness and the 2008 Accra Agenda for Action. With 35 contributions, 32 of which are reports from aid recipients countries, the report is largely based on evidence drawn from in-country research, meetings and interviews with various development actors. The focus is on two critical areas: democratic ownership of country development plans and strategies, and development results for people. These are central concerns for CSOs. The former gives attention to the empowerment of people most affected by development initiatives. The latter embodies the ultimate test of any reform agenda for aid and international cooperation that explicitly seeks to reduce poverty and promote social justice.

The report shows the impact of aid reforms since implementation of the Paris Declaration and AAA and provides important insights on national development outcomes and seeks to contribute to international development cooperation efforts towards the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness and beyond.

This publication contains the national report “Development Effectiveness in Bolivia: a process in gestation” which has been prepared by UNITAS -Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social- with the same objectives and criteria that guided the other 31 shadow reports, and it is a input to continue the analysis and national debate on development effectiveness in Bolivia and promote national and international policies to achieve equity and social justice.



According to official 2008 figures on poverty as measured by household per capita income from work, 60% of the population in the country's urban areas lives in poverty. Thirty-two (32%) are exposed to extreme poverty or destitution, with an income that cannot even cover the cost of food. The income situation is even more critical in rural areas, where 74% suffer the privations of poverty and 53% are destitute. Overall and based on current population projections, these figures indicate that six (6) million Bolivian people are facing the problems of poverty with 3.5 million in the cities and 2.5 million in rural areas.

In contrast to this, reports by international organizations and assessments by the executive branch of government are highlighting the extraordinary state of the Bolivian economy: the notable increase in international reserves,¹ the rise in exports² and, for the fifth year running, the recording of a fiscal surplus.³ This situation might seem to suggest that development cooperation funds are no longer essential to cover the fiscal deficit and support public investment programs. Although there has been a reduction in disbursements of Official Development Assistance (ODA),⁴ these funds have not ceased to be necessary and important for government activities.

Between 2005 and 2009, for example, Bolivia received a total of US\$1.9 billion in ODA funds destined to strengthen the country's development

in the framework of the Paris Declaration (PD). Social indicators, however, do not reflect substantial improvements, as nearly two-thirds of the population live in poverty, the unemployment rate is close to 10%⁵ and the GINI index is 0.57.⁶ Although this indicator of inequality in income distribution has improved somewhat, it remains high, considering that in 2001 the figure stood at 0.59.⁷ Another indication of economic inequality in the country – and its persistence – is the high level of income concentration. The estimates for 2007⁸ show that this is similar to what it was in 1970, with 60% of income being concentrated in the hands of the richest 20% of the population.

When the indicators are compared with Latin American averages, Bolivia is among the countries with the most unfavorable conditions in terms of both poverty and inequality. The rich in Bolivia earn 12 times more than the poor, but inequality is still higher among salaried workers, as the poorest earn 17 times less than the richest workers. In the country's largest cities such as La Paz, El Alto, Cochabamba and Santa Cruz, the poorest 20 % of workers received just four (4) % of total income from employment in 2010. The richest 20% on the other hand received 48% or 12 times more than the poorest.

Polarization in incomes between salaried workers and poverty originating in the labor market continue to be ignored by public policy making in general, and wage policy in particular.

Social change obviously takes longer than one government term, and we will have to wait several years until the impact of government policies shows up in the statistics. Nevertheless, the figures mentioned above reflect a historical trend of public policies failing to tackle structural problems in Bolivian society. Poverty affects six (6) out of 10 Bolivians and this situation has demanded a greater commitment from the international community to support governments in combatting it. If aid flows are to have the desired impact, however, the quest for aid effectiveness should aim to meet that challenge, as part of the progress already made in terms of donor alignment with the current government's policies.

The key question is whether aid funds are directed at tackling the structural causes of poverty and inequality or whether they are still only supporting palliative poverty alleviation measures. To answer this question requires monitoring and evaluation of the effects and impacts of donor funds on the country's development. This in turn necessitates consideration of the relationship between different actors -- between government and donors, between donors and civil society, and between civil society and government -- as well as clear strategic priorities and a results framework for evaluation that links short-, medium- and long-term goals.

The recent Independent Evaluation Report on the Implementation of the Paris Declaration in Bolivia states that "the governing bodies responsible for the Budget, Planning and Public Investment, which should be carrying out quantitative, qualitative and financial monitoring and evaluation of the budget of public institutions, have neither the tools nor the methodology required to do so. These should be introduced gradually at the national level."⁹

The Report also highlights that a key element in analysing ownership is the government's

capacity to exercise effective authority over its development policies, based on its leadership in coordinating aid. There is no doubt, according to the Report, that the current government is better able to exercise leadership than its predecessors due to its greater fiscal strength and high level of popular support. This in turn demonstrates the need to involve civil society organizations because the process of coordinating and allocating ODA has so far been a task essentially carried out by the government and donors. In fact, one of the most important measures in achieving greater ODA effectiveness is considered to be the establishment of more effective partnerships between donors and aid beneficiaries -- read governments -- to enable interventions to be more harmonized, transparent and collectively effective.

But beyond the legitimacy conferred by the support the government obtained in the presidential election, encouraging civil society participation will make it possible to determine whether public policies -- financed by ODA resources -- are dealing with structural issues in Bolivian development. Likewise, if civil society has more knowledge of the issues, it will be able to exercise greater oversight of government policy on development cooperation.

One of the main aspects highlighted by this chapter is therefore civil society participation in defining ODA policy. This implies, firstly, improving the availability of information about the actions of government and donors in the country and strengthening policies on donor and government transparency towards citizens. Secondly, it requires promotion of spaces for information and discussion with civil society on the scope, prospects and effectiveness of development in Bolivia, making access to information on external financing policy and public policies in general more dynamic.

Democratic Ownership ¹⁰

Civil society participation

One of the aims of the Paris Declaration (PD) is to strengthen the relationship between governments and donors in order to ensure ODA effectiveness. Thus, it was determined that the development policies defined by the state should respond to and arise from society's demands.

The formulation of the strategic guidelines of the 2006 - 2011 National Development Plan (NDP), "Dignified, Sovereign, Productive and Democratic Bolivia, for Living Well," encouraged only a limited degree of participation by regional and sectoral stakeholders. This can be attributed to the fact that the proposed "Country Vision and alternative development model," which guided the philosophical and operational structure of the National Development Plan, was formulated on the basis of what was outlined in the Government Manifesto 2006-2010, which did take up society's demands and obtained the support of 54% of the vote in the presidential election.

Political action by the social movements has focused for many years on the recovery of ownership of natural resources, the sovereignty of the national state and the defence of workers' rights. They expressed their criticism of the neoliberal model and demanded the current process of change that began on 22 January 2006, when Evo Morales Ayma took office as President of the Republic. This milestone marked the start of a "democratic and cultural revolution in the country, the aim of which is to dismantle colonialism and neoliberalism, in order to establish a pluri-cultural and community-based state that will enable inequality and social exclusion to be overcome."¹¹ Therefore, based on this legitimacy, between July and August 2006 the Ministry of Development Planning held regional information-sharing workshops¹²

on the National Development Plan. Their aim was to link the guidelines in the government manifesto with regional and sectoral demands. In operational terms, this meant including programs and projects in the National Development Plan and Departmental Development Plans.¹³

It is worth recalling that in the first Evaluation Report on the Implementation of the Paris Declaration in Bolivia (2007), donors noted that the principle of ownership needed to be unpacked to make it easier to measure and understand.¹⁴ They pointed out that assessing an administrative action taken by a government (on a strategic plan that exists, which is the PD indicator for ownership), does not really measure the impact and continuity of state policies.

Likewise, it was again acknowledged in the most recent Evaluation Report (Phase II) that the NDP "should intensify the inclusion of sub-national bodies and be open to new and ongoing demands from sectors, without neglecting its priorities".¹⁵

"The vision of autonomy, this reconstitution of different powers and levels of government in the decentralisation process Bolivia is experiencing, will also influence the donors and we can learn a lot from NGOs that are already working autonomously, who have more of a grassroots, local-level approach to achieving stronger development."¹⁶

Some conclusions about the results achieved in terms of this vision of democratic ownership:

- Despite the robustness of civil society in Bolivia and the active role played by the leadership of indigenous and rural organizations, there is no evidence of any change in the level of civil society participation in Official Development Assistance (ODA) or of its impact on decision-making by the government and donors.

- Implementation of development strategies through broad-based consultation processes has not taken place. Although information-sharing workshops were held, no discussion forums were promoted for a wide variety of civil society stakeholders to participate in the formulation and implementation of the NDP 2006-2011. There is a striking contrast between this and the activities to formulate the Bolivian Poverty Reduction Strategy (Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza - EBRP) as a result of the 2000 National Dialogue, when there was very active and fluid cooperation between civil society organizations and government.
- One aspect that is evident in the current situation is that as a result of the limited degree of civil society participation, sub-national governments still project a low level of ownership of the development strategy. The first PD evaluation report stated that the Federation of Municipal Associations (FMA) felt that there was a low level of ownership of the NDP in the municipalities, because national policies were seen as not necessarily responding to the different realities in local governments (VIPFE 2008). The Phase II Country Evaluation Report concludes that while “moderate progress has been made with regard to the principle of ownership in the last five years (...). Sub-national levels perceive little progress in the ownership of central government development processes”.
- Annual planning fora usually take the form of feedback report on what has been done over the year, but they are not spaces in which strategies are assessed or adjusted with civil society participation. Furthermore, they do not provide for a comprehensive evaluation of the results achieved. The Phase

II Evaluation Report on the Implementation of the Paris Declaration concludes that there is no culture of managing for results in the state. If we look at the perceptions of different stakeholders, we can note that in the view of donors, civil society and specialists, no progress has been made in managing for results. In fact, about a third of the specialists interviewed state that the country has gone backwards in this area. Particular emphasis should be placed on this issue. It is essential to evaluate results in order to guide or adjust the development policies prioritized by the government, on the understanding that this will ensure an efficient and effective use of public funds, including ODA funds.

Transparency

Over the last few years, the Bolivian government has approved laws and regulations aimed at safeguarding the citizens’ right to access public sector information. The current government enacted a Supreme Decree, which names February 8 as national transparency and anti-corruption day. Nevertheless, it is still difficult to access certain information, mainly with regard to strategic sectors such as hydrocarbons. Efforts to provide information to the public, especially in rural areas, are still limited.

In specific terms, the Vice-Ministry of Public Investment and External Financing (VIPFE) is the institution responsible for providing statistical and qualitative information about ODA. Although the VIPFE has a policy of making all information available to citizens, in practice this only seems to happen when the public requests information rather than on the Vice-Ministry’s own initiative. For example, it does not use its own website (<http://www.vipfe.gob.bo/dgfe/index.html>) efficiently to disseminate information,

resulting in a low level of dissemination of public information.

The VIFPE report on the PD Evaluation (Phase II) points out that 37.5% of civil society is unaware of the PD, while 25% have only partial knowledge of it. This suggests the need to expand the debate on aid effectiveness with civil society, especially in a context in which Bolivia's access to concessional finance has been scaled back since it is now classified as a middle-income country, and also because in the last few years the government has contracted large amounts of new debt.

The absence of government or donor mechanisms to enable the public and CSOs to access information and processes related to ODA is compounded by the fact that decisions on financing the NDP with ODA funds are mainly taken by the executive branch of government. No provision is made for ways in which civil society can be consulted about how ODA should be used and how much should be requested or allocated as part of development strategies. Decisions about this are taken by the executive and subsequently approved by parliament.

Likewise, civil society participation is absent in the arena of development cooperation. In line with the principle of harmonisation in the PD and the Accra Agenda for Action, the donor community set up the Bolivia Development Partners Group (Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia - GruS) in December 2006, with the aim of “supporting the leadership of the Government of Bolivia in the coordination and harmonisation of development cooperation to improve its effectiveness and alignment, with a view to fulfilling the objectives of the National Development Plan (NDP) and the Millennium Development Goals (MDGs).”¹⁷

Although the GruS reports to the executive in terms of its activities – a fact that may have

prevented the possibility of making its work transparent to civil society – it is a mechanism that could strengthen the transparency of development cooperation in Bolivia. This would require it to increase the information it provides about ODA procedures and practices, the allocation to priority areas according to comparative advantage, the use of tied aid, technical assistance and other matters. Thus, the GruS (www.grus.org.bo) might be expected to provide detailed information about its relations with the government (statistical data, agreements, documents on loans to the Bolivian state, etc.) and on certain issues particular to development cooperation that are the subject of analysis and reflection. “Aid effectiveness should not be designed by bureaucrats but by society, in order to empower it.”¹⁸

Accountability

Government accountability and reporting on development results – which implies making timely and transparent information available to the public about aid flows, social oversight, and institutional mechanisms to prevent corruption and ensure accountability to citizens – is still weak even though the government has adopted a strong discourse on improving transparency of public administration and the fight against corruption. This has led to the creation of a Ministry for Transparency and the Fight against Corruption and a legal framework that guarantees access to information and seeks to combat corruption (the Marcelo Quiroga Santa Cruz Law, the National Policy on Transparency and the Fight against Corruption) alongside the Constitution. These see citizen participation as important and provides for citizens to propose legislation and participate individually and collectively in the formulation of laws.

According to the Phase II Evaluation Report on the PD, having a wide variety of laws and regulations

about transparency, anti-corruption mechanisms and accountability on the statute book is not on its own sufficient to achieve effectiveness in these objectives. Exercising ownership in practice by different stakeholders does not only depend on having a profuse quantity of legislation. Effective actions and political will to set up an efficient integrated system is also required.

A formal and/or integrated system for government accountability to citizens does not currently exist in Bolivia. Instead, there are a series of disconnected efforts by different actors and institutions that could in time constitute a structured and effective system.¹⁹ The PD Evaluation Report also points out that the anti-corruption policies focus on sanctions for acts of corruption rather than on the development of mechanisms and instruments to substantially reduce its possibility in public administration.²⁰

Despite the importance of transparency, the National General Budget (Presupuesto General de la Nación - PGN) is made available to the public only after it has been approved by Congress and public sector spending reports are only for internal use and are not divulged.²¹ On the other hand, other information about the income and expenditure of approximately 90% of the projects funded by donors is made public.

In 2010, the 20 ministries that comprise the executive branch of government held public events to present a report on their work, in compliance with a current Supreme Decree that promotes accountability. However, these reports are merely descriptive. Complete evaluation reports are not widely circulated, for instance, by posting them on the ministries' websites.

The reports do not clearly differentiate or emphasize any accountability with respect to the use or results achieved with ODA.

As regards mutual evaluation between the government and donors on aid policies and their impacts, we can mention, for example, the dialogue between Bolivia and Spain, which takes place through the Mixed Commissions,²² an international agreement that enables the governments of the two countries to agree on lines of action for a certain period of time. The 9th Mixed Commission, which covered the 2006-2010 period, took as the basis for its agreements the current NDP, the 2nd Master Plan for Spanish Cooperation 2005-2008 and the Paris Declaration principles on aid effectiveness. The agreement sets out the guidelines on cooperation issues through the Country Strategy Paper.

In 2009, the Government of Spain approved its 3rd Master Plan for 2009-2012, which contained guidelines strongly linked to aid effectiveness and quality issues. These guidelines were endorsed by the mid-term review of the 9th Mixed Commission, especially those referring to the development of a new strategy with widespread participation by key stakeholders (Government, CE, Donors and Civil Society).

Development Results

Poverty Reduction

Why is a country like Bolivia – which implemented a Poverty Reduction Strategy, received international financial support and has recently been experiencing a fiscal bonanza – not achieving a substantial breakthrough in poverty reduction and the improvement of living conditions? The reasons lie in a key aspect that this chapter is constantly underlining: the weakness or absence of processes to evaluate the results and impacts achieved by public administration.

In 2006, the National General Budget (PGN) introduced a programmatic classification to link the budget to specific poverty reduction programmes. In 2007 the “National Development Plan 2007-2010 matrix” was developed to set out a programmatic classification of expenditure. However, there is no multi-year planning process that would enable public bodies to allocate and distribute funds to fulfil medium-term and long-term objectives. Very few institutions make an effort to set indicators for activities, outputs and objectives that would make it possible to monitor and evaluate effects and impacts. There should be mechanisms in public administration as a whole to link planning, investment and budgeting processes and to include avenues for civil society participation in the implementation, monitoring and evaluation of institutional policies.²⁷

On the part of the donors, some differ on the idea of shared responsibility for results. Donor budgets are often spent through contractors and other executing agencies and they therefore do not consider themselves directly responsible for these results and impacts, especially when it is difficult to measure impact.

According to information on ODA expenditure per sector, one of the sectors that has benefited the most from development cooperation funds is agriculture – including investment, credit lines, technical assistance, institutional strengthening, etc. However, it is impossible to make a specific, concrete assessment of the difficulties or constraints that have hampered the achievement of the results proposed in projects and programs because there is not known to be any available documentation that would help to make such an assessment.

Furthermore, ODA is notoriously scattered among various arenas or sectors without overall

coordination or targeting. For example, the sector that receives the second largest amount of aid money is tourism — a sector not necessarily directly linked to the social production activities of the poorest groups.

In order to combat structural poverty, it is essential to bring about a change in the country’s productive base. To achieve that, ODA represents only one of the mechanisms to lay the foundations for such change. This process undoubtedly has to be accompanied not only by institutional strengthening, but also by development and governance processes that safeguard society’s interests.

It is true that, in the last few years, the percentage of the population living in extreme poverty in Bolivia has been reduced significantly from 41.2% in 1996 to 32.7% in 2008, representing the equivalent of about 3,280,000 people. But the figures also reveal that in 2008 there were still huge differences between rural and urban areas. While the percentage of the population in rural areas living in extreme poverty was 53.3%, it was only 22% in urban areas.

In 2009, workers in all the main cities were earning an average monthly income of Bs. 1,427 (US\$203); however, the income of nearly seven (7) out of ten workers is lower than the average. Among men, the average is Bs. 1,709 (US\$245) per month, but six (6) out of ten earn less than this amount; likewise, women earn an average monthly income of Bs. 1,062 (US\$151) but eight (8) out of ten women workers are paid less than this amount.²⁸

Some indicators show an increase in the number of workers in the informal sector, a weakening of employment with low levels of social protection and an increase in the length of the working day.

In addition, employment that is insufficient to satisfy basic needs is closely correlated with the level of schooling obtained by the workforce.

In 2008, some 263,000 children under the age of three (3) in Bolivia were suffering from chronic malnutrition.²⁹ Infant mortality (mortality during the first year of life) in the 2003-2008 period was estimated to be 50 deaths per thousand live births, while the mortality rate among the under-fives is 63 deaths per thousand live births: 43 per thousand live births in urban areas and 87 in rural areas.³⁰ About 14,000 babies are still dying before they reach the age of one (1), mostly from preventable causes (2008 figure).

Development strategies taken forward to combat poverty and inequality

During the second half of this decade, the Bolivian economy has experienced a veritable bonanza. Total fiscal revenue increased by 28% in comparison to 2005. This revenue enabled social policies to redistribute wealth by means of conditional transfers such as the Juancito Pinto Bonus (a subsidy to encourage children to remain in school, which gives 200 bolivianos (US\$25) once a year to children in primary school) and the Juana Azurduy Bonus (financial assistance amounting to US\$260 given to pregnant women and children under two, in an attempt to reduce the high rates of malnutrition and infant and maternal mortality). According to the Ministry of Planning, 63% of Bolivian families receive at least one of these bonuses. The state has used revenue from the nationalization of hydrocarbons as well as ODA funds to pay the Juana Azurduy Bonus.³¹

Nevertheless, these policies – which were suggested by international organizations – are

palliative measures that help to improve people's current living conditions rather than tackling the structural causes of poverty. Unless the lack of decent employment for vulnerable groups is addressed, measures of these sort will have to exist permanently.

Inclusive Growth

According to an analysis by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), inclusive development refers to four aspects: productive convergence (which suggests diversity with sector linkages in production); institutional change; guaranteed social protection; and economic growth with equity.

In order to locate the role of ODA in these areas, more information is undoubtedly required, including more exhaustive analysis of the projects and programs promoted or supported by ODA. However, the allocation of ODA by sector indicates that it has been involved in all four of these areas, albeit in different ways and with differing degrees of emphasis.

Data from 2009 reveal that a total of US\$70 million in ODA (concessional funds and grants) was disbursed for agriculture and rural development (34% ODA). The figure was determined on the basis of the amount of ODA allocated to the farming, transport, land and alternative development sectors. Taking into account the number of poor people in rural areas and total ODA related to productive development, ODA in per capita terms for this productive sector would amount to US\$23.

Operational evaluations (on disbursements and beneficiaries) have been produced as part of

more general annual reports on social policy, such as the report by the Ministry of the Economy and Finance, which includes a chapter on Social Policy or, in the case of the multilaterals, the 2010 Report “Social Policy in Bolivia: an analysis of social programs (2006-2008)” published by the Inter-American Development Bank (IDB). However, there are no systematic evaluations of each component.

To measure the real impact of ODA for inclusive development, it is necessary to consolidate a results evaluation system that would enable to obtain the results that ODA has produced in the last few years.

The Phase II Paris Declaration Evaluation Report sets out an assessment of progress in the area of managing for results in the table below:

DIMENSION	ASSESSMENT OF PROGRESS SINCE 2005	JUSTIFICATION
Managing for Results – Enhanced country capacity to develop and apply national results-oriented strategies	Little Progress	Institutional weaknesses, management shortcomings, high staff turnover, complex rules and procedures, and incomplete systems for planning, reporting, implementation and financial and budget control limit progress towards managing for results.
Results-oriented reporting and evaluation frameworks	Little Progress	Few institutions make an effort to establish indicators for the monitoring and evaluation of the effects and impacts of their activities, outputs and objectives.
Donor and financial planning linked to development results (links between expenditure and results)	Little Progress	Monitoring and evaluation by most programs and projects focus on physical implementation and budget spending rather than results.
Joint support for the development of results-oriented capacities	Little Progress	Donors are supporting the strengthening of managing-for-results capacities in some public institutions. However, there is no evidence of a systematic effort to train human resources to meet this objective.

Gender Equality

Since 1993, changes have been taking place in institutional structures in Bolivia to guarantee the exercise of women's rights in all areas of inequality and discrimination, based on laws and public policies that have been translated into plans and programmes. These actions have usually been taken in a piecemeal approach and always with the use of insufficient development cooperation funds. In 2009, the budget allocation of ODA funds for gender equality reached its peak, amounting to US\$350,000. In previous years, scarce ODA funds were allocated for this category.

The Phase II Evaluation Report on the Paris Declaration concluded that the country has made progress, both in terms of reporting and in generating information and strengthening institutional capacities. This in turn enabled clearer identification of gender-related problems. Among the problems analyzed by ECLAC (2005), the most outstanding are gender violence; the exercise of sexual and reproductive rights; domestic labor; access to productive resources; and inequality and differences in access to education. In addition, it should be mentioned that indigenous, rural and low-income women are still in a worse situation of inequality and subordination to men, and that this is a structural and fundamental cause of the widespread discrimination that still exists in Bolivia.

The National Plan for Equal Opportunities, "Women building the new Bolivia, for Living Well," approved in 2008, states that the gender policies implemented during previous governments understood women as a homogeneous group and failed to recognize the differences and cultural particularities in each region. Little acknowledgement is made on the power relations and exploitation that also exist between women.

These relations are established due to class and ethnic identity and are marked by hierarchical differences that are socially constructed.

The Plan also recognizes that there should be equal opportunities in access to services, full participation in decision-making spaces and a fair distribution of economic, technological and hereditary resources. The Plan takes as its framework the recognition of women's rights in the different spheres of public and private life that is established in the Bolivian Constitution. However, the legal, institutional and even cultural causes that prevent progress in achieving equality between men and women in all areas of life still persist.

A comparative study of gender and poverty in 17 countries, published by ECLAC in 2003 (www.cepal.org/mujer/), found that in 2002 in Bolivia, 44% of women and 24% of men did not have an income of their own, with a negative difference of 20 percentage points for women. This ratio is much more unequal in rural areas, where 71.5% of women and 24.8% of men were in this situation and the disadvantage gap for women was 47 percentage points. In both urban and rural areas, the gaps open up during the years of highest productivity for both sexes (between the ages of 25 and 44).

Taking all this into account, although there is a legal and policy framework that supposedly guarantees women's rights, the actions being taken are still isolated and fragmented. They tend to respond to the effects of inequality rather than its causes, delegate responsibility for women's rights to just one institution, and have failed to adopt a holistic and strategic approach to change the patterns that have given rise to and maintained unequal relations between men and women.

To date, no impact evaluation of development cooperation funds has been carried out,

and therefore it is not possible to express a judgement on progress in the exercise of women's rights. However, there is no doubt that the support provided by donors contributed to the recognition of women's rights in the current Constitution which have facilitated processes of empowerment. Donor-supported programs contributed to trends in public opinion that question the situation and status of women, thus making it possible for people to realize that responsibility does not lie with women alone but also with men, the state, and society as a whole.

Environmental Sustainability

The new Constitution recognizes the rights of indigenous and rural nations and peoples. Law No. 3897 in June 2008 enacted into law the 46 articles of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, adopted by the UN General Assembly in September 2007.

In this framework, indigenous peoples enjoy the right "to be consulted by means of appropriate procedures, in particular through their own institutions, every time legislative or administrative measures that may affect them are envisaged. According to the Law, their right to obligatory prior consultation with regard to the exploitation of non-renewable natural resources in the territory where they live will be respected and guaranteed, and such consultation will be undertaken by the state in good faith and by consensus".

The Law goes on to state, "Exploitation of natural resources in a given territory shall be subject to a process of free, prior and informed consultation of the population affected, convened by the state. Citizen participation in the process of environmental management is guaranteed, and the conservation of ecosystems will be promoted in keeping with the Constitution and the Law.

Consultation with indigenous and rural nations and peoples shall take place in a way that respects their own norms and procedures".

In the case of hydrocarbons exploitation, for example, this means that consultations must take place at two moments in time: 1) Prior to the bidding round (when the contracting and tender is authorized and works or projects are approved); and 2) Prior to the approval of the Environmental Impact Assessment Studies. The principles of prior and timely information, veracity, respect and guarantees, coherence, timeliness, participation and transparency must also be respected.

Nevertheless, the actions of the state and national and transnational private companies in the extractive industries show that between 2007 and 2010 only 15 consultation processes have taken place. In many other cases the procedures provided for by law have not been followed. Aside from the legislative framework, therefore, environmental sustainability is at serious risk due to the increase in activities to exploit natural resources, principally mining and the hydrocarbons industry. Also at risk is the situation of indigenous peoples who are neither consulted nor receive reparations or compensation for the damage they suffer, with a view to the sustainability of their development as an indigenous people or nation.

There are several laws on the statute book to safeguard the efficient and correct use of natural resources: the Environment Law (1992), the Forestry Law (1996), the INRA Law (1996) and the Law on the Rights of Mother Earth (2010). At the international level, Bolivia has stated its position on climate change, creating a current of civil society opinion that is critical of the capitalist development model and proposing alternative forms of production in harmony with nature and respectful of mother earth.

But despite all these, official figures show that there are serious weaknesses in this area. According to the The National Forests and Climate Change Strategy which was drawn up by the Ministry of the Environment and Water: “the average rate of deforestation in Bolivia is between 300,000 and 350,000 hectares per year. When cumulative historic deforestation in Bolivia is calculated, approximately 6 million hectares have been deforested, 3 million of these in the last decade, and it is noteworthy that 80% of these forests have been cut down illegally. If deforestation continues at such a pace, by 2100 there will be no forests left in Bolivia.”

Likewise, the report on “The State of the Environment in Bolivia 2007-2008,” produced by the Environmental Defence League (Liga de Defensa de Medio Ambiente – LIDEMA), estimates that small-scale farmers and rural settlers are responsible for about a third of all the deforestation that has taken place in the country, medium and large enterprises are responsible for about half, and the rest was carried out by other rural groups.

Furthermore, the country has not been able to make progress with monitoring issues affecting biodiversity, mainly because issues of biodiversity and environmental protection have been viewed as unimportant in the recent past. Before 1997, the state of conservation in protected areas was being monitored and systematically documented, but this process came to a halt following the change of government in that year.

Another issue that has repercussions on environmental sustainability in Bolivia is land distribution. In November 2006, less than a year after taking office, President Morales enacted a Law on “Bringing the National Agrarian Reform Institute (INRA) back to the Community.” Amongst other things, this Law defines the concept of the Economic and Social Function

of land more precisely, penalizing unsustainable activities as grounds for land to be reverted to the state. It also consolidates property rights for those landowners who truly comply with the proper social and economic function. But contradictions arise. Enforcement of the INRA Law may be to the detriment of environmental sustainability by giving priority to private property rights in some parts of the country and leading to extensive and intensive use of the land without respecting the principles of environmental protection and conservation. This is compounded by the effects of climate change, which should be addressed by governments and donors not just as an environmental issue but rather, and principally, a political matter, making it clear that its causes lie in the development model currently in force.

Conclusions

The fundamental principles of the Paris Declaration – ownership, harmonization, alignment, managing for results and mutual accountability – should transcend dialogue between and within governments and lead to genuine processes of participation by citizens and their organizations.

More than five (5) years have gone by since the Paris Declaration was adopted, and during that time various evaluations have been carried out and new agreements reached between the government and donors to make development aid more effective. Also, since 2006 a new National Development Plan has been implemented in Bolivia, with a different orientation from those of previous governments. Nevertheless, the combination of these factors has not led to major changes in people’s material living conditions, leaving it open to debate whether public policies – which have certainly been supported by the international development community in the PD framework –

are actually changing the economic structure and the distribution of wealth in the country.

In social terms, the results are still a long way from achieving the major challenge of improving the living conditions of the Bolivian people. This is why it is important to assess and direct ODA appropriately, and to demonstrate that ODA is reversing the long-standing tendency for poverty to reproduce itself. Citizens need to know about and take ownership of the content of national strategies so that they can play an active role in their implementation and in the monitoring and evaluation of their impacts, in order to overcome existing weaknesses and ensure development effectiveness.

In the context of the PD, this requires giving greater weight to three dimensions: democratic ownership; domestic and mutual accountability; monitoring and evaluation and managing for results. By emphasizing and prioritizing this latter dimension, it will be possible to identify the public policy constraints, needs and adjustments required to ensure aid effectiveness. The absence of managing for results casts doubt on

the effectiveness of aid funds for the country's development.

At the same time, CSOs should be properly informed and included in this analysis process so that they can take ownership of development strategies and be able to mitigate any external costs that may arise from participating in this new paradigm for international cooperation. The goal is to achieve development effectiveness based on the construction of agents of citizenship and agents of development who can participate in decision-making to eliminate the conditions of poverty and encourage equitable economic growth for the integrated development of the country. Participation must not be manipulated and should include a plurality of stakeholders with their own voice in public life.

Finally, in the framework of shared responsibility, it is essential to place on the global agenda the issue of the role still played by developed countries in the North through their growth-oriented trade, investment and climate policies and their impacts on inequality, poverty and environmental damage.

Bibliography

- VIPFE SAXgr (2010). Evaluación nacional de la Declaración de París (Fase 2) en Bolivia. La Paz, Ministerio de Planificación y Desarrollo.
- VIPFE (2008). Evaluación de la Declaración de París Fase 1. La Paz, Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- LIDEMA “Estado Ambiental de Bolivia 2007-2008” La Paz, 2010
- CEPAL, Las metas del Milenio y la Igualdad de Género. El caso de Bolivia. Serie Mujer y Desarrollo N° 71 Chile
- Farah Henrich, y Sánchez García, C., editoras, Bolivia Perfil de Género, Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, La Paz, noviembre de 2008.
- PNUD, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano “Los cambios detrás del cambio Desigualdades y movilidad social en Bolivia” La Paz, 2010
- UDAPE boletín “sobre el estado del Desarrollo Humano en Bolivia, abril 2010”
- ENDSA, Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2008
- UNITAS, Documento Memoria de la Consulta Nacional sobre Efectividad de las OSC, La Paz, 2010

Endnotes

- 1 In 2005 international reserves amounted to US\$1.7 billion, while in 2010 they had risen to US\$ 9.7 billion.
- 2 In 2005 the value of the country's exports was US\$2.9 billion. In 2010 the export value reached US\$8.9 billion.
- 3 A surplus of 2% is envisaged for 2010.
- 4 ODA=concessional loans plus official donations.
- 5 Figures from the Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- 6 ECLAC estimate for 2007.
- 7 Evaluation Report on the Implementation of the Paris Declaration in Bolivia (Phase II), pp. 23-24, Current human and social development situation.
- 8 UNDP, National Human Development Report - Bolivia (2010): "The changes behind the change: Inequality and social mobility in Bolivia".
- 9 Evaluation Report on the Implementation of the Paris Declaration in Bolivia (Phase II). 2010. Partnerships to improve ODA effectiveness.
- 10 The principle of ownership defined by the Paris Declaration states that partner countries commit to "exercise leadership in developing and implementing their national development strategies through broad consultative processes"; they should also "take the lead in co-ordinating aid at all levels (...) in dialogue with donors and encouraging the participation of civil society and the private sector." Paris Declaration. Chapter II. Partnership Commitments, clause 14.
- 11 MAS government manifesto
- 12 15 workshops, in which representatives of sub-national governments (Prefectures and Municipal Governments), civil society, rural, indigenous and producer organizations, donors, the private sector and other stakeholders were invited to participate. Each workshop had an average of 15 participants, according to the letter "Nota MPD/VPEE/DGDCEP 005/2011 Information on the National Development Plan" sent to UNITAS by the Ministry of Development Planning.
- 13 "Fases de construcción del PND," Vice-Ministry of Strategic State Planning, Ministry of Development Planning
- 14 Country Evaluation Report on the Implementation of the Paris Declaration in Bolivia. Phase I. Page 29.
- 15 Country Evaluation Report on the Implementation of the Paris Declaration in Bolivia. Phase II. Results and conclusions. Page 4.
- 16 To Tjoelker, Head of Development Cooperation at the Netherlands Embassy and Member of the Steering Group for the PD Bolivia Country Evaluation Phase II, presentation given at the National Consultation on CSO Effectiveness, La Paz, 2010.
- 17 http://www.grus.org.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=181
- 18 To Tjoelker, Head of Development Cooperation at the Netherlands Embassy and Member of the Steering Group for the PD Bolivia Country Evaluation Phase II, presentation given at the National Consultation on CSO Effectiveness, La Paz, 2010.
- 19 PD Country Evaluation Report Phase II, page 64.
- 20 PD Country Evaluation Report Phase II, page 75.
- 21 PEFA assessment carried out by the World Bank in 2009, the results of which were endorsed by the government in the PD Evaluation Report Phase II.
- 22 A dialogue mechanism provided for in the 1971 Basic Agreement on Technical Cooperation. To date there have been nine Bolivia-Spain Mixed Commissions.
- 23 Figures arrived at using information from VIPFE (sector classification database).
- 24 The Millennium Goals and Gender Equality: Bolivia case study. Women and Development Series N° 71. Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- 25 Farah Henrich, I. and Sánchez García, C., editors, Bolivia Gender Profile, Vice-Ministry of Gender and Age-Related Affairs, La Paz, November 2008.
- 26 UDAPE report on the forestry sector
- 27 Evaluation Report on the Implementation of the Paris Declaration in Bolivia (Phase II), page 61.
- 28 United Nations Development Programme (UNDP) National Human Development Report, "The changes behind the change: Inequality and social mobility in Bolivia"

- 29 UDAPE bulletin on the state of Human Development in Bolivia, April 2010.
- 30 National Population and Health Survey (ENDSA) 2008.
- 31 The IDB representative in Bolivia, Baudouin

Duquesne, told the media that a “small portion” of a US\$20 million loan approved in 2009 will be used to finance the bonus, while 80% will be spent on strengthening health services in poor areas of the country.

Informe de la **Realidad** **de la Ayuda 2011**

ACLO (Fundación Acción Cultural Loyola)
CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario)
CENDA (Centro de Comunicación y Desarrollo Andino)
CEJIS (Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social)
CEPROMIN (Centro de Promoción Minera)
CER-DET (Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija)
CESA (Centro de Servicios Agropecuarios)
CIAC (Centro de Investigación y Apoyo Campesino)
CIDEM (Centro de Información y Desarrollo de la Mujer)
CIPCA (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado)
DESAFIO - Para la Investigación, Capacitación y Participación Ciudadana
DNI - B (Defensa de los Niños Internacional Sección Bolivia)
Fundación URAMANTA
IIADI (Instituto de Investigación y Acción para el Desarrollo Integral)
IICCA (Instituto de Investigación y Capacitación Campesina)
INDICEP (Instituto de Investigación Cultural para Educación Popular)
IPTK (Instituto Politécnico Tomas Katari)
ISALP (Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí)
KURMI (Apoyo al Desarrollo Sostenible Interandino)
MUJERES EN ACCION
OASI (Oficina de Asistencia Social de la Iglesia)
PIO XII (Centro de Comunicación y Educación Popular)
PROMUTAR (Promoción de la Mujer de Tarifa)
SEMTA (Servicios Múltiples de Tecnologías Apropriadas)
TEAPRO (Taller de Educación Alternativa y Producción - Tarija)
YUNTA (Centro de Promoción y Cooperación)

unitas

Unión Nacional de Instituciones
para el Trabajo de Acción Social

Calle Crespo 2532

Teléfonos: (591-2)-2420512 / 2417218 / 2426745 • Fax: (591-2)-2420457

unitas@redunitas.org • www.redunitas.org

La Paz - Bolivia