Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París

Capítulos por país

BOLIVIA

La Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París se realizó en 34 países que recibieron ayuda. Los resultados de la encuesta se presentan en dos volúmenes. El **volumen 1** ofrece un panorama de los principales resultados obtenidos en 34 países. El **volumen 2** presenta los resultados básicos y principales medidas de referencia en cada uno de los 34 países que participaron en la encuesta. Este capítulo está basado principalmente en los datos y resultados comunicados a la OCDE por los gobiernos y los donantes con arreglo al proceso de seguimiento de la Declaración de París. En el capítulo 2 del Volumen 1 figura una descripción más detallada de este proceso, de la manera en que se preparó este capítulo y las fuentes utilizadas.

Tanto el Volumen 1 (Presentación general) como el Volumen 2 (Capítulos por país) de Encuesta de 2006 de seguimiento de la Declaración de París pueden telecargarse en el sitio web:

www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring

En el primer trimestre de 2008 se organizará una segunda ronda de seguimiento, que será una importante contribución al Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo que se celebrará en Accra en septiembre de 2008.

OCDE

5 BOLIVIA

LOS NUEVE MILLONES DE HABITANTES DE BOLIVIA reciben en promedio un ingreso anual per capita de 960 dólares (Ingreso Nacional Bruto per capita, 2004). Según los resultados de la encuesta de hogares más reciente, de 1999, aproximadamente 14% de la población vivía bajo el umbral de pobreza internacional fijado en un dólar por día y por persona y 34% bajo el límite de los dos dólares diarios. Bolivia ha suscrito la Declaración de París, y la eficacia de la ayuda es del mayor interés tanto para el gobierno como para los organismos donantes.

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a Bolivia fue de 767 millones de dólares 2004, lo que equivalía al 9% del ingreso nacional bruto. Un total de 16 donantes respondieron a la encuesta de referencia de 2006, con lo que se tomaba en cuenta al menos 88% de la ayuda oficial al país. En el cuadro que sigue se indican algunos de los principales problemas y medidas prioritarias sugeridas por la encuesta.

PRESENTACIÓN
Recuadro 5.1
Problemas y medidas prioritarias

DIMENSIONES	REFERENCIA	PROBLEMAS	MEDIDAS PRIORITARIAS
Apropiación	Moderada	El Plan de Desarrollo Nacional no está en ejecución.	Acordar objetivos intermedios del Plan de Desarrollo Nacional y vincularlos a las asignaciones presupuestarias.
Alineación	Baja	Una gran parte de la actividad apoyada por los donantes está desvinculada de los sistemas oficiales.	Diseñar una iniciativa pública sobre aumento de capacidades. Mejorar la rendición de cuentas oficial sobre la ayuda.
Armonización	Baja	Todavía no se usan ampliamente los enfoques programáticos y procedimientos comunes.	Eliminar los obstáculos a un uso más amplio de enfoques programáticos.
Gestión orientada a los resultados	Moderada	No se ha establecido un sistema de seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Nacional.	Especificar indicadores intermedios y clarificar las responsabilidades en cuanto al seguimiento y la evaluación.
Responsabilidad mutua	Moderada	Existen planes de armonización y alineación pero no se supervisan activamente.	Acuerdo sobre una metodología para el seguimiento de la armonización y alineación.

APROPIACIÓN

LA APROPIACIÓN ES DECISIVA PARA LOGRAR RESULTADOS de desarrollo y es un elemento básico de la Declaración de París. Se define como la capacidad de un país para dirigir efectivamente sus políticas y estrategias de desarrollo. No es una meta fácil de alcanzar, especialmente en el caso de países muy dependientes de la ayuda para financiar su desarrollo. Desde luego, tampoco puede medirse por un indicador único. Para los donantes, el fomento de la apropiación significa apoyar la dirección, las políticas, las instituciones y los sistemas de un país. Esto se conoce generalmente como "alineación" (véase más adelante). Los donantes están en mejores condiciones de hacerlo cuando los gobiernos fijan claramente sus prioridades y estrategias operativas, lo que constituye el objeto principal del Indicador 1 de la Declaración de París.

ESTRATEGIAS OPERATIVAS DE DESARROLLO

INDICADOR 1

El Indicador 1 de la Declaración de París mide el grado en que un país dispone de una estrategia operativa de desarrollo para orientar el esfuerzo de coordinación de la ayuda y el desarrollo general de un país. Para juzgarlo se utiliza el Informe sobre la Aplicación del Marco Integral de Desarrollo (MID) del Banco Mundial, de 2005. Según el MID, una estrategia operativa necesita: una visión coherente a largo plazo y una estrategia a plazo medio derivada de la misma; objetivos específicos que respondan a una estrategia de desarrollo integral, equilibrada y bien escalonada; y capacidad y recursos para ponerla en práctica. Se estima que Bolivia tiene algunos de estos elementos y no otros, y en consecuencia se ubica, junto con 58% de los países considerados, en la categoría C de la escala descendiente del MID, que va de A a E. Se ha determinado que sólo los países de las categorías A y B tienen una estrategia operativa.

El marco de política de Bolivia para la reducción de la pobreza ha sido afectado por los frecuentes cambios de gobierno que fueron una característica de la historia del país entre 2000 y 2005. La inestabilidad política y las correspondientes tensiones sociales afectaron la puesta en práctica del primer documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza del país e impidieron llegar a un acuerdo sobre la estrategia subsiguiente. Durante dos años (2003-2005), las relaciones de Bolivia con sus donantes se desenvolvieron sin siquiera un acuerdo oficial sobre orientaciones de política a plazo medio. El estancamiento en el plano político reflejaba una profunda falta de consenso entre las principales fuerzas sociales del país en cuanto a una concepción a largo plazo del desarrollo de Bolivia, y llevaron a una inusual parálisis en la política de desarrollo.

Este periodo concluyó con la elección de Evo Morales como Presidente, con un vasto apoyo popular y una mayoría decisiva en el Congreso, obtenida a fines de 2005. Bolivia tiene ahora un sólido Plan de Desarrollo Nacional a largo plazo, basado en la plataforma electoral de Morales y titulado Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien. El partido de gobierno, el Movimiento al Socialismo, se identifica profundamente con los objetivos generales del Plan, que difieren de los planes de gobierno anteriores en el hecho de que suscitan un consenso social bastante amplio. Se espera que oportunamente el Plan de Desarrollo Nacional integral sea reconocido como la nueva Estrategia de Lucha contra la Pobreza. No obstante, queda mucho por hacer para convertirlo en un documento operativo, con objetivos específicos y un plan de ejecución con prioridades, equilibrado y bien escalonado.

Por algún tiempo, es probable que varias cuestiones importantes de política se impongan entre las preocupaciones del gobierno. Entre ellas figuran la renacionalización del petróleo y el gas natural, la aplicación de una nueva política de tierras y la formulación de una nueva Constitución nacional. Al mismo tiempo, el gobierno desea sentar las bases de una nueva relación entre el centro y las regiones, sobre la base de prefectos elegidos, dotados de una autonomía mucho mayor y atribuciones para formular planes de desarrollo en el plano departamental. Según el Examen de la Eficacia de la Ayuda (AER), del Banco Mundial, ha habido frecuentes cambios ministeriales y una cantidad importante de dimisiones de algunos de los sectores más profesionalizados de la función pública. Tales circunstancias pueden dar lugar a demoras considerables en la elaboración de políticas que den nuevo impulso a los objetivos de lucha contra la pobreza implícitos en el plan nacional, y en el cálculo de los costos de las actividades correspondientes, así como en su financiación.

La relación entre el presupuesto y los objetivos oficiales de desarrollo es desde hace mucho un aspecto débil de la planificación del desarrollo en Bolivia. La ley exige que los ministros y autoridades locales preparen planes operativos anuales que indiquen las prioridades del gasto. Empero, el Examen de la Eficacia de la Ayuda señala que en la práctica esos planes no se basan en estimaciones realistas de los recursos disponibles y no incluyen un marco de resultados que vincule las políticas y los objetivos e indicadores para seguirlos. En definitiva, sus efectos en la preparación del presupuesto son limitados. El gobierno de Morales ha adoptado un nuevo enfoque de este problema encargando al Ministerio de Planificación del Desarrollo la supervisión de los planes de gasto público en lugar de confiarla al Ministerio de Hacienda, pero las consecuencias de esta novedad todavía no son claras.

OTROS ASPECTOS DE LA APROPIACIÓN

Aunque hasta el momento el gobierno de Bolivia ha tomado solamente algunas de las medidas necesarias para asegurar sólidamente la concordancia entre la ayuda externa y las políticas del país, ha reasumido un papel activo en la coordinación de la ayuda externa al desarrollo. El Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo depende ahora del nuevo Ministro de Planificación del Desarrollo. Desde mayo de 2006 el gobierno preside cinco grupos de trabajo conjuntos que antes eran co-presididos por representantes de los donantes y del gobierno. Según el AER funcionan satisfactoriamente varios grupos de trabajo sectoriales. El gobierno estudia la manera de reanudar las reuniones programas de los Grupos Consultivos (GC), que celebrarían minireuniones anuales, y regularizar de otro modo las relaciones entre el país y sus donantes.

ALINEACIÓN

DESPUÉS DE VARIOS AÑOS de inmovilismo, los interlocutores externos de Bolivia, especialmente los donantes bilaterales, están volviendo a una pauta normal de planificación de la ayuda al país basada en un marco de política nacional estable. Por ejemplo, el Banco Mundial tiene en preparación una estrategia provisional de dos años a modo de puente hacia una completa Estrategia de Asistencia al País de cuatro años. Sin duda, habrá progresos acelerados en una serie de aspectos del programa de alineación de la ayuda. Los resultados de la encuesta de referencia confirman la necesidad de conferir un nuevo sentido de urgencia a estas medidas, y revelar algunos signos prometedores de progreso. Es claro que la celeridad con que Bolivia avanza hacia los objetivos fijados para el seguimiento de la Declaración de París será influida tanto por la voluntad de los donantes de adoptar nuevas prácticas y la capacidad del gobierno de abordar diversos problemas de larga data del sistema que afectan ámbitos tales como la gestión financiera pública y la adquisición.

CREACIÓN DE SISTEMAS NACIONALES CONFIABLES

INDICADOR 2

La Evaluación de las políticas e instituciones nacionales del Banco Mundial (CPIA) otorga a Bolivia una puntuación de 3,5 por la calidad de la gestión presupuestaria y de las finanzas públicas, cifra apenas superior al promedio de los países de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Aunque el país tiene un sistema integrado de gestión financiera bastante perfeccionado (Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa), el ejercicio de seguimiento de los Países Pobres Muy Endeudados realizado en 2004 reveló que la calidad general de la gestión financiera pública alcanzaba solamente 4 de los 16 elementos de referencia, observándose un cierto deterioro desde 2001. Por ejemplo, el órgano supremo de fiscalización, la Contraloría de la República, fue reforzado en su condición de instrumento de fiscalización financiera en el sector público desde la promulgación de la Ley de Administración y Control financiero de 1990. Sin embargo, sus atribuciones son limitadas en materia de exigencia de cumplimiento de la ley, y no efectúa auditorías de resultados de las políticas y programas gubernamentales.

INDICADOR 3
Cuadro 5.1

¿Son completas y realistas las estimaciones presupuestarias del gobierno?

	Estimaciones presupuestarias del gobierno del flujo de ayuda para el EF 05 (millones de USD) a	Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental en el EF 05 (millones de USD) b	Proporción de referencia * (%) c=a/b	c=b/a
Alemania	28	42	66%	
Banco Internacional de Desarrollo (BID)	191	112		59%
Banco Mundial	157	71		45%
Bélgica	1	2	46%	
Canadá	0	13	4%	
Comisión Europea	73	34		47%
Corporación Andina de Fomento	191	154		81%
Dinamarca	11	17	67%	
España	14	19	71%	
Estados Unidos de América	15	66	23%	
Fondo Monetario Internacional (FMI)	0	0		
Fondo Mundial	--	0		
Italia	3	0		0%
Japón	8	37	21%	
Naciones Unidas	4	14	27%	
Países Bajos	14	29	48%	
Reino Unido	0	1	66%	
Suecia	3	10	30%	
Suiza	2	8	21%	
Total	**885**	**628**		**71%**

* Proporción de referencia es c = a / b excepto cuando las estimaciones presupuestarias del gobierno son superiores a los desembolsos (c = b /a)

El gobierno ha tomado medidas para paliar algunas insuficiencias, especialmente por medio de una reducción drástica del tope de gastos no presupuestados que no necesitan aprobación del Congreso. Desde 2005 se aplica un marco estratégico y plan de acción para reforzar las finanzas públicas, cuyos resultados se observan atentamente.

Los informes del Examen de la Eficacia de la Ayuda señalan que ha habido iniciativas para introducir nuevas tecnologías en el sistema de adquisiciones públicas, pero que las normas y los procedimientos no se ajustan a los estándares internacionales. No hay un órgano central que supervise y reglamente las adquisiciones públicas. Lamentablemente no se dispone actualmente de una puntuación numérica para el Indicador 2b, una evaluación de la calidad del sistema de adquisiciones.

ALINEACIÓN DE LA AYUDA CON LAS PRIORIDADES NACIONALES

A medida que los donantes reorientan sus planes de ayuda a los países en función del Plan de Desarrollo Nacional, todos los interlocutores deben colaborar para asegurar que los compromisos financieros de los donantes se reflejan plenamente y con exactitud en el presupuesto nacional. Este es el aspecto de la alineación que mide el Indicador 3 de la encuesta de referencia. El objetivo general de este indicador fijado por la Declaración de París (85%) requiere tanto un alto nivel de realismo por parte de las autoridades del país como un alto grado de voluntad y capacidad de los donantes para proporcionar información en los plazos y la forma adecuados.

El cuadro presenta las estimaciones presupuestarias oficiales de ayuda para el año fiscal 2005 (numerador) como porcentaje de la ayuda entregada por los donantes para el sector gubernamental para el mismo periodo (denominador). Esta proporción

INDICADOR 4
Cuadro 5.2

¿En qué medida está la asistencia técnica coordinada con los programas nacionales?

	Cooperación técnica coordinada (millones de USD) a	Total cooperación técnica (millones de USD) b	Proporción de referencia (%) c=a/b
Alemania	--	16	--
Banco Internacional de Desarrollo (BID)	1	1	94%
Banco Mundial	3	3	100%
Bélgica	2	2	90%
Canadá	3	3	87%
Comisión Europea	34	34	100%
Corporación Andina de Fomento	1	1	53%
Dinamarca	0	1	19%
España	6	6	100%
Estados Unidos de América	58	66	87%
Fondo Monetario Internacional (FMI)	0	--	--
Fondo Mundial	0	0	--
Italia	0	1	0%
Japón	15	19	80%
Naciones Unidas	14	16	88%
Países Bajos	5	5	100%
Reino Unido	0	0	0%
Suecia	0	0	100%
Suiza	2	3	64%
Total	**143**	**178**	**80%**

indica el grado de discrepancia entre las estimaciones presupuestarias y los desembolsos reales. La discrepancia puede manifestarse en dos direcciones; en efecto, las estimaciones presupuestarias pueden ser inferiores o superiores a los desembolsos. Para tener una medida única de la discrepancia, que es siempre inferior a 100%, la proporción se invierte cuando las estimaciones presupuestarias son más elevadas que los desembolsos.

La cifra de referencia para Bolivia que indica la encuesta es de 71%. Sin embargo, esta cifra es un reflejo de considerables discrepancias en ambas direcciones que existen entre la ayuda que los donantes dicen haber entregado al sector de gobierno y la registrada en el presupuesto. Según la respuesta a la encuesta, estas discrepancias reflejan principalmente fallas de notificación por parte de los distintos órganos de ejecución. En algunos casos, los organismos de ejecución que canalizan los fondos directamente a órganos inferiores del gobierno u otros órganos públicos no informan a las autoridades acerca de los gastos planificados y no aplican los procedimientos de informe establecidos. En otros casos, se comunicaron cifras que excedían lo que era realista desembolsar en el año. La segunda fuente de informes imprecisos se refiere particularmente a los compromisos que se inscriben en el presupuesto suplementario elaborado tardíamente en el año fiscal. El objetivo de este indicador necesita por lo tanto un importante esfuerzo conjunto para incluir la inscripción de los fondos de ayuda en el presupuesto, así como realismo en las estimaciones de gasto presentadas.

APOYO COORDINADO PARA REFORZAR LAS CAPACIDADES

La Declaración de París considera el aumento de capacidad como una condición esencial para la apropiación nacional de las prioridades del desarrollo y el fortalecimiento de los sistemas nacionales. Se estima que el apoyo fragmentado de los donantes para el aumento de capacidad es un importante obstáculo. Por lo tanto, la Declaración incita a los donantes a apoyar de manera más coordinada el aumento de capacidad bajo dirección nacional, con un objetivo de 50% proporcionado en esas condiciones para 2010.

INDICADOR 5a
Cuadro 5.3

¿Qué cantidad de la ayuda al sector gubernamental utilizó los sistemas nacionales?

	Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental (millones de USD)	Gestión de las finanzas públicas				Aprovisionamiento	
		Ejecución del presupuesto (millones de USD)	Informes financieros (millones de USD)	Auditoría (millones de USD)	Proporción de referencia (%) promedio	Sistemas de aprovisionamiento (millones de USD)	Proporción de referencia (%)
	a	b	c	d	(b,c,d) / a	e	e /a
Alemania	42	23	23	0	37%	23	55%
Banco Internacional de Desarrollo (BID)	112	111	24	24	47%	0	0%
Banco Mundial	71	71	0	0	33%	0	0%
Bélgica	2	2	2	2	87%	2	100%
Canadá	13	1	1	1	5%	1	5%
Comisión Europea	34	34	34	0	67%	17	49%
Corporación Andina de Fomento	154	1	0	0	0%	0	0%
Dinamarca	17	15	15	0	60%	15	90%
España	19	0	0	0	0%	0	0%
Estados Unidos de América	66	0	0	0	0%	0	0%
Fondo Monetario Internacional (FMI)	0	--	--	--	--	--	--
Fondo Mundial	0	--	--	--	--	--	--
Italia	0	0	0	0	--	0	--
Japón	37	0	0	0	0%	0	0%
Naciones Unidas	14	5	7	1	29%	8	56%
Países Bajos	29	20	20	20	69%	20	69%
Reino Unido	1	1	0	1	67%	0	0%
Suecia	10	10	10	10	100%	10	100%
Suiza	8	3	2	3	40%	0	0%
Total	**628**	**296**	**137**	**60**	**26%**	**95**	**15%**

La encuesta de referencia indica que en Bolivia 80% de la asistencia técnica de la que se informa está coordinada de ese modo, lo que es muy superior al objetivo. No obstante, de la parte descriptiva de la respuesta a la encuesta se desprende que ese porcentaje está considerablemente sobrestimado, pues se basa en una interpretación aproximada del concepto de "coordinación bajo la dirección del gobierno", que no coincide con las directrices para la encuesta o con el espíritu de la Declaración de París. Como lo señala el Examen de la Eficacia de la Ayuda, sólo se toman medidas limitadas para elaborar una estrategia nacional completa de aumento de capacidad vinculada al Plan de Desarrollo Nacional. En los distintos sectores se estudian planes de aumento de capacidad para esos sectores, comenzando por la educación, que tienden a convertirse en enfoques sectoriales (SWAp). Un grupo de donantes propone pasar al apoyo presupuestario directo en cuanto se haya implantado una estrategia aprobada de lucha contra la pobreza, y se dará apoyo conjunto a la capacidad en la gestión financiera pública. Sin embargo, esas medidas están aún en sus etapas iniciales. Para cumplir los objetivos de la Declaración de París de manera realista, Bolivia necesitará ir más allá de la simple coincidencia de las actividades de asistencia técnica con las políticas nacionales, y apoyar en cambio una iniciativa bien estudiada de las autoridades para mejorar la capacidad del sector público.

UTILIZACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES

El Indicador 5a mide el grado en que los donantes utilizan los tres componentes de los sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas. En Bolivia, la mayoría de los proyectos y programas financiados con recursos externos utilizan sistemas y procedimientos de los donantes. Según los datos de la encuesta, 26% de la ayuda utiliza los tres componentes en Bolivia.

Habida cuenta de la puntuación moderadamente elevada obtenida por Bolivia en el CPIA en cuanto a la gestión financiera y presupuestaria pública, el promedio debiera llegar a 76% hacia 2010. De continuar las actuales tendencias a adoptar enfoques sectoriales, y si se consolidan las medidas planeadas para el apoyo presupuestario de múltiples donantes, es probable que mejore sustancialmente en Bolivia el uso de los sistemas nacionales de gestión financiera pública. Ya se demuestra que las modalidades de apoyo sectorial fomentan un mayor uso de los sistemas nacionales, especialmente en educación. El programa de apoyo presupuestario no sólo dará úgar a una utilización automática de las modalidades nacionales de ejecución presupuestaria y de informes financieros, sino que también suscitará la vigilancia de las matrices de política convenidas que revelan el mejoramiento de los sistemas de gestión financiera.

Según los resultados de la encuesta, solamente 15% de la ayuda de los donantes que informaron utilizó el sistema nacional de aprovisionamiento. No se dispone en la actualidad de estimación numérica de la calidad del sistema de adquisiciones de Bolivia, de modo que no se puede fijar un objetivo específico de mayor utilización. Sin embargo, según el Examen de la Eficacia de la Ayuda del Banco Mundial, el mayor uso de las modalidades del programa contribuirá a ampliar los esfuerzos para aumentar el uso de los sistemas nacionales de adquisición y a su mejoramiento.

EVITAR LAS ESTRUCTURAS DE EJECUCIÓN PARALELAS

La Declaración de París insta a reducir sustancialmente el número de dependencias de ejecución de proyectos (PIU) que sean paralelas en la medida en que las decisiones de designación y las relaciones de rendición de cuentas dependen únicamente del donante. Se indica que la cifra de referencia para Bolivia es actualmente de 66 estructuras de este tipo, lo que bien podría ser una subestimación. Según la parte descriptiva de la respuesta a la encuesta y la opinión del Examen de la Eficacia de la Ayuda, casi todos los proyectos financiados con fondos externos son ejecutados por PIU que son efectivamente estructuras paralelas.

INDICADOR 6
Cuadro 5.4

¿Cuántas PIU son paralelas a las estructuras nacionales?

	PIU paralelas
Alemania	0
Banco Internacional de Desarrollo (BID)	0
Banco Mundial	7
Bélgica	0
Canadá	5
Comisión Europea	0
Corporación Andina de Fomento	0
Dinamarca	3
España	10
Estados Unidos de América	0
Fondo Monetario Internacional (FMI)	--
Fondo Mundial	0
Italia	1
Japón	0
Naciones Unidas	31
Países Bajos	0
Reino Unido	1
Suecia	0
Suiza	8
Total	**66**

Hay algunas excepciones. Por ejemplo, algunas actividades financiadas por el Japón consisten simplemente en enviar especialistas japoneses en organismos de ejecución que son dependencias gubernamentales, proporcionándoles solamente sus sueldos y unas dietas para gastos menores. Asimismo, en sectores como la educación, donde ha habido un intenso diálogo entre los donantes y el gobierno y se ha prestado un apoyo de capacidad más fuerte, hay más confianza en estructuras gubernamentales integradas. No obstante, parece tratarse de un ámbito que se beneficiaría de más esfuerzos de los donantes en Bolivia, en combinación con un acusado enfoque de aumento de capacidad como el que se ha sugerido. El gobierno ha pedido que los interlocutores externos salgan de las estructuras paralelas y permitan que éstas sean absorbidas en las oficinas públicas apropiadas una vez terminados los proyectos. El objetivo de la Declaración de París para un país con 66 estructuras de este tipo en 2006 es reducir su número a 22 para 2010.

INDICADOR 7
Cuadro 5.5

¿Se realizaron los desembolsos conformemente a lo programado y fueron registrados por el gobierno?

	Desembolsos registrados por el gobierno en el EF05 (millones de USD) a	Ayuda programada por los donantes para su desembolso en el EF05 (millones de USD) b	Ayuda realmente desembolsada por los donantes en el EF05 (millones de USD) PARA REFERENCIA SOLAMENTE	Proporción de referencia * (%) c=a/b	c=b/a
Alemania	26	23	42		88%
Banco Internacional de Desarrollo (BID)	88	97	112	91%	
Banco Mundial	38	106	71	36%	
Bélgica	0	2	2	0%	
Canadá	1	15	13	5%	
Comisión Europea	30	52	34	57%	
Corporación Andina de Fomento	132	210	154	63%	
Dinamarca	15	21	17	71%	
España	6	19	19	32%	
Estados Unidos de América	13	66	66	19%	
Fondo Monetario Internacional (FMI)	--	--	0		
Fondo Mundial	--	--	0		
Italia	0	0	0		
Japón	4	37	37	11%	
Naciones Unidas	9	18	14	50%	
Países Bajos	15	29	29	51%	
Reino Unido	0	1	1	25%	
Suecia	6	23	10	28%	
Suiza	5	5	8	97%	
Total	**455**	**722**	**628**	**63%**	

* Proporción de referencia es c = a / b excepto cuando los desembolsos registrados por el gobierno son superiores a los desembolsos programados (c = b /a).

SUMINISTRO MÁS PREDECIBLE DE AYUDA

Mejorar la predictibilidad de la ayuda y medir los resultados en este ámbito es una tarea de envergadura. El Indicador 7 se refiere a la capacidad del gobierno para registrar los desembolsos en sus sistemas contables: Bolivia registró 63% de la ayuda en 2005. En tanto que este total parece sugerir un nivel razonable de predictibilidad junto con un nivel moderado de precisión en el registro, el desglose por donantes revela un alto nivel de sobrestimación o subestimación del gasto gubernamental contabilizado. Las cifras proporcionadas por los propios donantes indican no un alto nivel de predictibilidad pero sí un desembolso no programado sobrestimado o subestimado en casi todos los casos.

El cuadro considera la predictibilidad desde dos ángulos diferentes. El primero es la capacidad combinada de los donantes y el gobierno para desembolsar la ayuda con arreglo a lo programado. En Bolivia, los donantes previeron desembolsar 722 millones de dólares en 2005 y en realidad entregaron, según sus propios registros, menos de lo esperado (628 millones). La discrepancia es muy variable entre los donantes. El segundo ángulo es la capacidad de los donantes y el gobierno para registrar cabalmente los desembolsos de los donantes para el sector gubernamental. En Bolivia, los sistemas gubernamentales registraron solamente 455 millones de dólares respecto de los 628 millones desembolsados según la notificación de los donantes (72%), lo que indica que una alta proporción de los desembolsos no fue registrada, sea porque no fueron apropiadamente notificados por los donantes o porque fueron registrados de manera inexacta por el gobierno.

El Indicador 7 sobre predictibilidad fue diseñado para alentar un avance en ambos aspectos, de modo de reducir gradualmente a la mitad la brecha en materia de predictibilidad para 2010. En otras palabras, procura mejorar no sólo la predictibilidad de los desembolsos reales sino también la precisión con que son registrados en los sistemas oficiales, lo que constituye un importante elemento de apropiación, rendición de cuentas y transparencia. En Bolivia, esta brecha combinada de predictibilidad asciende a 267 millones de dólares (37% de la ayuda programada para desembolso). Para reducir esta brecha en la predictibilidad los donantes y el gobierno deberán trabajar cada vez más de consuno en los distintos frentes al mismo tiempo. Podrían colaborar para mejorar:

- el realismo de las predicciones sobre volumen y el calendario de los desembolsos esperados;
- la manera en que los donantes notifican sus desembolsos al gobierno;
- la exhaustividad de los registros gubernamentales de los desembolsos efectuados por los donantes.

AYUDA NO CONDICIONADA

INDICADOR 8

De acuerdo con datos de la OCDE referidos a 79% de los compromisos para 2004, 78% de la ayuda a Bolivia no está condicionada. No está claro si los donantes han formulado compromisos específicos para reducir la ayuda condicionada restante, o si el gobierno sigue la evolución de este asunto.

ARMONIZACIÓN

LOGRAR UN MAYOR GRADO de alineación de la ayuda externa con las políticas y sistemas nacionales requerirá en Bolivia un esfuerzo sustancial. La comunidad de donantes deberá aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece el periodo esperado de estabilidad de las políticas. Por su parte, el gobierno tendrá que reconocer que la realización de su ideario del desarrollo para el país depende de que se aborden los diversos problemas, por largo tiempo aplazados, que afectan a los sistemas y las capacidades del Estado. Encarar los problemas de sistemas alentará a los donantes a aumentar la eficacia de su ayuda, comprendida la adopción de prácticas más armonizadas y flujos financieros menos fragmentados que reduzcan los costos de las transacciones para el gobierno.

UTILIZAR DISPOSICIONES O ACUERDOS COMUNES

Actualmente, 32% de la ayuda de que informa el gobierno se usa mediante enfoques programáticos. Esta cifra refleja la realidad de que un gran número de diversos proyectos y acuerdos financiados con fuentes externas están todavía establecidos y ascienden a 820, según una estimación del Banco Mundial para fines de 2004. Por otra parte, la proporción de apoyo presupuestario ha seguido siendo baja debido a que las condiciones básicas para dar comienzo a un apoyo presupuestario por múltiples donantes no se habían satisfecho para fines de 2005. De hecho, la educación es el único sector con un fuerte apoyo para un SWAp.

INDICADOR 9
Cuadro 5.6

¿Cuánta ayuda se basa en programas?

	Enfoques programáticos (PBA)			Total desembolsado	Proporción de referencia
	Apoyo presupuestario (millones de USD) a	Otros enfoques PBA (millones de USD) b	Total (millones de USD) c=a+b	(millones de USD) d	(%) e=c/d
Alemania	0	7	7	48	15%
Banco Internacional de Desarrollo (BID)	24	90	114	114	100%
Banco Mundial	14	0	14	71	20%
Bélgica	0	0	0	11	0%
Canadá	0	0	0	13	4%
Comisión Europea	8	11	20	40	49%
Corporación Andina de Fomento	28	1	30	198	15%
Dinamarca	0	8	8	22	34%
España	14	6	19	61	32%
Estados Unidos de América	0	--	0	76	0%
Fondo Monetario Internacional (FMI)	--	--	--	0	--
Fondo Mundial	--	--	--	2	--
Italia	0	0	0	1	0%
Japón	0	0	0	41	0%
Naciones Unidas	5	0	5	19	26%
Países Bajos	2	27	29	31	94%
Reino Unido	0	0	0	4	0%
Suecia	6	--	6	21	26%
Suiza	0	1	1	18	8%
Total	**101**	**152**	**253**	**791**	**32%**

El uso de enfoques programáticos debería aumentar en los próximos años, lo que permitiría alcanzar fácilmente el objetivo de 66% para 2010. Algunos procedimientos comunes y al menos algunos de los elementos de un enfoque programático pueden apreciarse en el apoyo conjunto a la reforma del programa de educación, el Mediador, el sistema de tecnología agrícola y los recursos hídricos. La Declaración de París pide a donantes y gobiernos que se inspiren en ejemplos como éste.

MISIONES CONJUNTAS Y ANÁLISIS COMUNES

La cifra de referencia para la coordinación de misiones de donantes es de 17%, en comparación con el objetivo de 40% fijado en la Declaración de París. El sistema de las Naciones Unidas y el Banco Mundial concentran una alta proporción de los ejercicios conjuntos de que se informa. Sin embargo, el número absoluto de misiones es todavía muy elevado. Aunque se ha observado entre los donantes una tendencia a descentralizar sus oficinas y a la adopción de decisiones a nivel nacional, no se ha producido una reducción sustancial del número de misiones. Por ende, se necesitarán esfuerzos voluntariosos para alcanzar el objetivo, incluso si, como se espera, aumenta la importancia de los enfoques programáticos y las actividades conjuntas que suponen.

La labor analítica común va en aumento y la proporción de referencia es de 30%. Los principales ejemplos son la Evaluación de la Responsabilidad Financiera del País, el Examen de las Instituciones y la Gobernanza y el Análisis Social del País, que se realizan conjuntamente. Los asociados externos han colocado al menos 27 documentos en el sitio web de donantes internacionales para la labor analítica nacional (*www.countryanalyticwork.net*). Sin embargo, los donantes han de hacer un esfuerzo más intenso y concertado para alcanzar el objetivo de 60% del trabajo analítico realizado en común establecido en la Declaración de París.

INDICADOR 10a
Cuadro 5.7

¿Cuántas misiones de donantes son coordinadas?

	Misiones de donantes coordinadas (misiones) a	Total misiones de donantes (misiones) b	Proporción de referencia (%) c=a/b
Alemania	5	13	38%
Banco Internacional de Desarrollo (BID)	0	81	0%
Banco Mundial	11	28	39%
Bélgica	0	0	--
Canadá	1	11	9%
Comisión Europea	0	10	0%
Corporación Andina de Fomento	5	5	100%
Dinamarca	3	5	60%
España	0	5	0%
Estados Unidos de América	0	0	--
Fondo Monetario Internacional (FMI)	0	5	0%
Fondo Mundial	1	3	33%
Italia	0	6	0%
Japón	0	20	0%
Naciones Unidas	33	46	72%
Países Bajos	2	2	100%
Reino Unido	0	1	0%
Suecia	3	10	30%
Suiza	3	6	50%
Total (descontado*)	**44**	**257**	**17%**

* El total de misiones coordinadas fue ajustado para evitar el doble cómputo. Un factor de descuento de el 35% se ha aplicado.

INDICADOR 10b
Cuadro 5.8

¿ En qué medida es coordinado el análisis nacional?

	Labor analítica de donantes coordinado * (unidades) a	Total Labor analítica de donantes (unidades) b	Proporción de referencia (%) c=a/b
Alemania	2	3	67%
Banco Internacional de Desarrollo (BID)	1	2	50%
Banco Mundial	4	5	80%
Bélgica	0	0	--
Canadá	0	1	0%
Comisión Europea	0	5	0%
Corporación Andina de Fomento	2	2	100%
Dinamarca	0	0	--
España	1	1	100%
Estados Unidos de América	0	0	--
Fondo Monetario Internacional (FMI)	0	5	0%
Fondo Mundial	0	0	--
Italia	0	0	--
Japón	4	4	100%
Naciones Unidas	5	12	42%
Países Bajos	0	0	--
Reino Unido	0	6	0%
Suecia	1	4	25%
Suiza	0	0	--
Total (descontado*)	**15**	**50**	**30%**

* El total de coordinado el análisis nacional fue ajustado para evitar el doble cómputo. Un factor de descuento de el 25% se ha aplicado.

GESTIÓN ORIENTADA A LOS RESULTADOS

INDICADOR 11

LA DECLARACIÓN DE PARÍS pide a los países participantes y a los donantes que trabajen juntos con miras a la gestión de los recursos sobre la base de los resultados deseados y que utilicen la información para mejorar el proceso de adopción de decisiones. Esto significa fortalecer la capacidad de realizar ese tipo de gestión y ayudar a aumentar la demanda de una concentración en los resultados. El Indicador 11 mide un componente de este esfuerzo: el establecimiento de sistemas rentables de informes centrados en los resultados y de evaluación por el país.

Bolivia no figura en el reducido grupo de países de la Asociación Internacional de Fomento que se considera tienen un sistema "muy desarrollado" de seguimiento de los resultados, de acuerdo con el MID. En cambio, entra en la categoría C de esta evaluación, junto con 42% de la muestra que tiene algunos de los elementos (pero no todos) de ese sistema. Esto expresa puntos fuertes e inadecuaciones particulares en tres ámbitos: la calidad de la información disponible en materia de desarrollo, el grado en que los interesados tienen acceso a la misma, y la extensión de los esfuerzos de seguimiento y evaluación coordinados del desarrollo del país.

El Examen de la Eficacia de la Ayuda indica que han mejorado la disponibilidad y la calidad de los datos relativos a la pobreza. Empero, hacen falta medidas para reforzar la confiabilidad, la oportunidad y la exhaustividad de la información. Se han efectuado encuestas periódicas sobre las condiciones de vida, y se está reforzando la capacidad estadística con apoyo de un fondo fiduciario de varios donantes. Pero no existe un sistema de seguimiento y evaluación de alcanza nacional. En el marco de la primera Estrategia de Lucha contra la Pobreza, la Unidad de Análisis de Políticas Económicas preparó informes anuales de progreso en nombre de un consejo interministerial sobre seguimiento y evaluación, pero este dispositivo ya no funciona. El Plan de Desarrollo Nacional define los objetivos de 2006 y 2010 para seis indicadores básicos de pobreza y desigualdad. Sin embargo, éstos no son respaldados por indicadores intermedios que rastreen el avance hacia su logro registrado cada año. Aunque se ha publicado el Plan de Desarrollo Nacional y hay datos sobre la ejecución del presupuesto en los sitios web oficiales, no se conocen planes para difundir la ejecución del Plan o promover la discusión al respecto. Habrá que prestar atención a estos temas para que el gobierno pueda cumplir una función en la realización de las concepciones de la Declaración de París.

RESPONSABILIDAD MUTUA

INDICADOR 12

LA DECLARACIÓN DE PARÍS RECOMIENDA que los donantes y los países interesados respondan unos ante otros del uso de los recursos para el desarrollo, y de forma que fortalezca el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda al desarrollo. A su vez, esto exige que los gobiernos mejoren sus sistemas nacionales de rendición de cuentas y que los donantes sean transparentes en cuanto a sus propias contribuciones. ¿Existe un mecanismo nacional que permita la evaluación común de los avances en la realización de los compromisos acordados sobre la ayuda al desarrollo, comprendidos los expresados en la propia Declaración?

Dicho mecanismo existe en Bolivia, que fue un país piloto de la armonización después de la Declaración de Roma sobre Armonización, de 2003. Junto con colaboradores externos, el gobierno preparó un Plan Nacional de alineación y armonización, que fue presentado en el Foro de Alto Nivel de París de 2005. El Plan fue revisado en un taller de evaluación celebrado en noviembre de 2005, que llevó a una declaración de intenciones conjunta de los donantes participantes y el gobierno. Se han previsto otras medidas para institucionalizar exámenes conjuntos de los avances en materia de ayuda al desarrollo.

REFERENCIAS Y OBJETIVOS

EL CUADRO QUE SIGUE PRESENTA las referencias y los objetivos de Bolivia para 2005. Los valores de referencia se han formulado en función de lo ya expuesto, que se basa en diversas fuentes de información. La principal fuente es la encuesta de referencia realizada en Bolivia bajo el patrocinio del Coordinador Nacional (Fernando Jiménez Zeballos).

Cuadro 5.9 Referencias y objetivos

INDICADORES		REFERENCIA 2005	OBJETIVO 2010
1	Apropiación – Estrategia de Lucha contra la Pobreza (ELP) operacional	C	B o A
2a	Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (PFM)	3,5	4,0
2b	Calidad de los sistemas de aprovisionamiento	No disponible	No aplicable
3	Ayuda reflejada en los presupuestos	71%	85%
4	Refuerzo coordinado de capacidades	80%	50%
5a	Uso de sistemas nacionales de PFM del país (flujos de ayuda)	26%	51%
5b	UUso de sistemas de aprovisionamiento del país (flujos de ayuda)	15%	No aplicable
6	Dependencias de ejecución de proyectos (PIU) paralelas	66	22
7	Predictibilidad en el año	63%	81%
8	Ayuda no condicionada	78%	Más de 78%
9	Uso de enfoques programáticos (PBA)	32%	66%
10a	Misiones coordinadas	17%	40%
10b	Trabajo analítico coordinado sobre el país	30%	66%
11	Marco sólido de evaluación de resultados	C	B or A
12	Responsabilidad mutua	Sí	Sí

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AER Examen de la Eficacia de la Ayuda
AIF Asociación Internacional de Fomento
AOD Ayuda Oficial al Desarrollo
CPIA Evaluación de las políticas e instituciones nacionales
GC Grupo Consultivo
MID Marco Integral de Desarrollo
PBA Enfoque programático
PFM Gestión de las finanzas públicas
PIU Dependencia de ejecución de proyectos
SWAp Enfoque sectorial