

INTRODUCCIÓN

CON UNA POBLACIÓN DE 9.6 MILLONES, Bolivia tenía en 2006 un Producto Interior Bruto (a precios de mercado) per cápita de 1.182 dólares estadounidenses. En 2005 y 2006, el crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) alcanzó el 4,42% y 4,80% respectivamente; durante los mismos años, el crecimiento anual del Producto Interior Bruto (PIB) per cápita alcanzó un 2,2% y un 2,62%. Caracterizada por una elevada desigualdad social a nivel internacional, un 23,2% de la población se encontraba en 2002 por debajo del umbral de pobreza internacional de un dólar diario y el 42,2% ganaba menos de dos dólares diarios. Los indicadores de pobreza nacionales en el año 2002 indicaban que el 63,33% de la población se encontraba por debajo del umbral de la pobreza y el 39,5% por debajo de la extrema pobreza (indigencia). Bolivia aún no ha avanzado sustancialmente hacia los Objetivos del Milenio para el Desarrollo (ODM) y necesita reforzar sus esfuerzos en la enseñanza primaria, la igualdad de género, la reducción de la mortalidad infantil y la lucha contra el SIDA, el paludismo y otras enfermedades. País piloto del Marco Integral del Desarrollo (MID) en 1997 y signataria de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda en marzo de 2005, Bolivia recibió en 2006 una Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta de 581 millones, un 10% menos que en 2004. En el mismo periodo, la participación de la AOD neta en el INB se redujo del 9,2% (2004) al 5,4% (2006). Los donantes más importantes son Estados Unidos, el Banco Interamericano de Desarrollo, España y la Comisión Europea, que aportaron el 53% de la ayuda registrada en esta encuesta, que, con las informaciones de 18 donantes, cubre un 95% del total de la AOD desembolsada en 2006. ■

DIMENSIONES	2007	PROBLEMAS	MEDIDAS PRIORITARIAS
Apropiación	Moderada	La planificación sectorial y territorial del nuevo PND está fragmentada	Crear marcos estratégicos operativos a nivel sectorial y territorial y reforzar la formulación de objetivos
Alineación	Moderada	La predictibilidad se ha deteriorado	Mejorar la captura de los desembolsos a través del nuevo sistema y aplicar la normativa sobre el registro de la ayuda
Armonización	Moderada	El uso de los PBA avanza lentamente	Invertir en la planificación sectorial del PND
Gestión orientada a resultados	Baja	No existe un sistema de seguimiento y evaluación	Agilizar la creación e implementación del SNP
Responsabilidad Mutua	Baja	No existe un mecanismo de mutua rendición de cuentas	Profundizar el diálogo entre el Gobierno y los donantes hacia la responsabilidad mutua

PRESENTACIÓN

Recuadro 5.1:

Problemas y medidas prioritarias

APROPIACIÓN

INDICADOR 1

¿Los países poseen estrategias de desarrollo operativas?

LA AYUDA AL DESARROLLO ALCANZA SU MAYOR EFICACIA CUANDO se integra en un enfoque de desarrollo dirigido por el propio país socio. Por el contrario, si las políticas y enfoques son diseñados e implementados por los donantes, la ayuda es menos eficaz. En el marco de la Declaración de París, la apropiación se refiere específicamente a las capacidades de un país socio de liderar efectivamente sus políticas y estrategias de desarrollo y de coordinar los esfuerzos de los actores de la cooperación en su contexto nacional.

La Declaración de París propone una serie de dimensiones para entender la apropiación. El indicador 1, en el contexto del Informe sobre la Eficacia de la Ayuda (IEA) del Banco Mundial como seguimiento de la implementación de los Marcos Integrales del Desarrollo (MID), proporciona un primer acercamiento a la apropiación nacional. En este contexto, una estrategia de desarrollo operativa se define como una estrategia nacional fundada en una visión a largo plazo que dirige los gastos públicos de un país y se traduce en programas operativos, priorizados y orientados a resultados. Se valora el desempeño de los países socios en una escala alfabética de cinco niveles, de E (ausencia de una estrategia de desarrollo) a A (el país tiene una estrategia de desarrollo completamente desarrollada). La Declaración de París establece como meta que en 2010 exista una estrategia de desarrollo con un nivel B o A en al menos el 75% de los países socios.

En la primera edición de esta encuesta, la estrategia de desarrollo boliviana alcanzó un nivel C, al igual que el 62% de todos los países encuestados en 2006 en base al IEA de 2005. En 2007, Bolivia mantiene esta clasificación, por lo que aún no ha avanzado hacia el nivel B o A.

Tras el cambio de Gobierno a principios de 2006, Bolivia creó nuevas bases estratégicas y operativas a través de los Lineamientos Estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) denominado “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-11” que sustituye a la anterior Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza creada en 2001. El PND fue presentado en junio de 2006 y cuenta con una actualización aprobada mediante Decreto Supremo en septiembre de 2007. Se fundamenta en cuatro pilares que prevén mejorar la equidad social (“Bolivia Digna”), impulsar un papel independiente del Estado boliviano (“Bolivia Soberana”), promover el crecimiento con equidad (“Bolivia Productiva”) y fomentar la participación, la transparencia y la rendición de cuentas (“Bolivia Democrática”). El PND se compromete a reducir, entre 2005 y 2011, la pobreza del 58,9% al 49,7% y la pobreza extrema del 35,3% al 27,2%, ofreciendo asimismo orientaciones específicas para alcanzar los ODM en materia de educación primaria universal, igualdad de género, reducción de la mortalidad infantil y salud materna.

Los avances operativos del PND de los últimos dos años, liderados por el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) se reflejan en la elaboración de un total de 26 carpetas sectoriales (plan sectorial y matriz de financiación), en diferentes grados de avance, estando educación, salud y saneamiento básico entre los más consolidados. Por tanto, la operatividad de la PND aún requiere refuerzos. En el marco del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo (SNPD), creado en 2006, el Gobierno de Evo Morales prevé fortalecer las capacidades de las unidades de planificación en los distintos ministerios. La vinculación presupuestaria, anteriormente un aspecto débil de la planificación del

desarrollo en Bolivia, ha mejorado en las asignaciones al PND por parte de los Presupuestos Generales de la Nación de 2007 y 2008. Asimismo, se ha avanzado en el seguimiento a través del Sistema de Gestión Financiera del Presupuesto y del Gasto (SIGMA), iniciado en 2000 y recientemente adecuado al registro de la ejecución presupuestaria de programas y proyectos sectoriales vinculados al PND. Con vistas a 2010, la construcción e implementación de un Marco de Gastos a Mediano Plazo, idealmente vinculados a un marco de resultados, podrá beneficiarse de las labores del Viceministerio de Planificación Estratégica Plurianual, creado por el MPD en 2006. Actualmente se está trabajando activamente en la articulación del PND en departamentos, regiones y municipios dentro del contexto más amplio de la descentralización.

A partir de 2007, la coordinación de los donantes bajo el liderazgo del Gobierno se está ajustando al nuevo marco de PND. El proceso de los Grupos Consultivos todavía no se ha retomado, pero el MPD ha establecido un mecanismo de coordinación entre el Gobierno y la comunidad donante. Se está avanzando en el diálogo sectorial entre representantes del Gobierno y los donantes con mayor claridad. A finales de 2006, se creó un Grupo de Socios para el Desarrollo, compuesto por donantes bilaterales y multilaterales, que prevé apoyar las acciones del Gobierno boliviano de aplicación de la Declaración de París y está realizando un autodiagnóstico para fomentar una mejora de la repartición del trabajo.

En base a una apropiación más sólida, el PND ofrece oportunidades importantes para aumentar la consistencia de la planificación del desarrollo en Bolivia y obtener una clasificación B o A en 2010. Sin embargo, la implementación efectiva del PND depende de los avances del Gobierno en la planificación sectorial y subnacional, la programación presupuestaria plurianual y el seguimiento más congruente de los resultados. La coordinación con la comunidad donante aún necesita consolidarse con vistas a los compromisos de la eficacia de la ayuda. ■

ALINEACIÓN

PARA ALCANZAR UNA MAYOR EFICACIA, la ayuda debe estar alineada con las estrategias y planes de desarrollo del país socio, utilizando los sistemas nacionales de Gestión de las Finanzas Públicas (GFP), cuyas capacidades deben reforzarse de forma conjunta con los países socios. Los indicadores 2 a 8 de la Declaración de París reflejan diferentes dimensiones de la alineación, que, en el caso de Bolivia, demuestran avances sustanciales en casi todos los sentidos, con la importante excepción de la predictibilidad. Ésta sufre un severo deterioro que requiere esfuerzos específicos por parte del Gobierno y los donantes para lograr la meta de 2010.

CREACIÓN DE SISTEMAS NACIONALES FIABLES

Si los países cuentan con sistemas fiables de GFP, los donantes tienen importantes incentivos para utilizarlos para la entrega y la gestión de la ayuda, promoviendo una alineación más próxima a las estrategias nacionales de desarrollo y mejorando la eficacia de la ayuda. El indicador 2a de la Declaración de París mide el grado en que los países socios tienen sistemas de GFP en línea con las buenas prácticas ampliamente reconocidas o están realizando programas de reforma para establecer sistemas de GFP fiables.

INDICADOR 2a

¿Cuál es el grado de fiabilidad de los sistemas nacionales de GFP?

En 2005, el sistema de GFP boliviano, basado en el SIGMA y regulado por la Ley de Administración y Control Gubernamentales de 1990, alcanzó una puntuación de 3,5 (moderadamente débil) en una escala de seis puntos, superando la media de 3,2 puntos de todos los países clasificados por la Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales (CPIA, por su sigla en inglés) del Banco Mundial. En 2007, Bolivia mantiene esta clasificación de su GFP, cluster D, criterio 13 en 3,7 por lo que necesita realizar esfuerzos adicionales para lograr la meta de 2010 (4,0).

Según el informe de país, desde la encuesta de 2006, se han logrado avances relevantes en la contabilidad y la vinculación del SIGMA con el PND. Aún se requieren esfuerzos adicionales para mejorar la implementación plena del SIGMA en el marco del Programa de Modernización de la Administración Financiera y Pública. El Gobierno realizó en 2007 un análisis interno de su sistema de GFP, basado en la metodología del estudio de Gastos Públicos y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA, por su sigla en inglés). Sus resultados se presentarán a lo largo de 2008 y orientarán la demanda boliviana para el apoyo de los donantes al fortalecimiento de los sistemas de GFP.

INDICADOR 2b

¿Cuál es el grado de fiabilidad de los sistemas nacionales de aprovisionamiento?

La fiabilidad de los sistemas nacionales de aprovisionamiento representa otro aspecto central para crear un marco adecuado para la alineación de la ayuda internacional con las estrategias nacionales de desarrollo. La Joint Venture para las Adquisiciones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) ha diseñado una metodología, basada en buenas prácticas, para que los países socios evalúen sus sistemas nacionales de aprovisionamiento respectivos. Bolivia no participa en la fase piloto de esta evaluación. En los últimos dos años, se han aprobado una serie de cambios en el sistema del aprovisionamiento boliviano. Desde febrero de 2006, el Ministerio de Hacienda ejerce como órgano rector del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, cuyas normas básicas y reglamentos se actualizaron en julio de 2007. El Sistema de Información y Contrataciones Estatales, accesible a través de un portal web, cuenta con un nuevo manual de operaciones para la entrega de la información por parte de los organismos públicos. Asimismo, el Gobierno de Bolivia, ha establecido que se debe otorgar un trato preferencial a las compras Bolivianas con el “Compro Boliviano”, normativa promulgada mediante D.S.27328 con fecha 31 de enero de 2004, cuya finalidad es fomentar el mercado interno. En este sentido, aún deben realizarse esfuerzos con algunas agencias de cooperación para que se alineen con las prioridades y necesidades del país.

ALINEACIÓN DE LA AYUDA CON LAS PRIORIDADES NACIONALES

La información completa y transparente sobre los flujos de ayuda, y el modo en que se emplea, es una vía importante para asegurarse de que los donantes alineen su ayuda con las prioridades nacionales de desarrollo. El indicador 3 de la Declaración de París mide el porcentaje de los flujos de ayuda para el sector gubernamental reflejado en los presupuestos nacionales, lo que implícitamente valora tanto el realismo presupuestario del Gobierno como la buena voluntad y la capacidad de los donantes para proporcionar la información oportuna.

El cuadro 5.1 refleja las estimaciones presupuestarias del Gobierno boliviano sobre los flujos de la ayuda para el año civil 2007 como porcentaje de la ayuda entregada por los donantes para el sector gubernamental en el mismo periodo. La proporción por cada donante participante en esta encuesta puede indicar diferencias en dos direcciones (subestimación y sobreestimación). Sin embargo, la proporción total se calcula en base a la estimación global y los desembolsos de todos los donantes que han aportado datos.

La referencia de base indica que en 2005 se registró un 71% de la ayuda en el presupuesto nacional originalmente aprobado, lo que situó a Bolivia en un lugar medio-alto entre los países encuestados.

	Estimaciones presupuestarias del Gobierno del flujo de ayuda para 2007 (millones de USD)	Ayuda entregada por los donantes al sector gubernamental en 2007 (millones de USD)	2005 (referencia)	2007*	
				c = a / b	c = b / a
	a	b			
Alemania	22	28	66%		78%
BID	6	48	59%		13%
Banco Mundial	7	19	45%		37%
Bélgica	5	8	46%		72%
Canadá	3	5	4%		66%
Comisión Europea	121	27	47%		22%
Corporación Andina de Fomento	2	1	81%		71%
Dinamarca	15	15	67%		95%
España	5	21	71%		22%
Estados Unidos de América	30	77	23%		39%
FIDA	0	0	--		--
FMI	0	0	--		--
Fondo Mundial	0	--	--		--
Francia	10	4	--		37%
Italia	0	--	0%		--
Japón	54	32	21%		60%
Naciones Unidas	13	26	27%		51%
Países Bajos	15	48	48%		32%
Reino Unido	0	--	66%		--
Suecia	4	17	30%		23%
Suiza	1	3	21%		24%
Ratio medio de los donantes	--	--	42%		46%
Total	312	379	71%		83%

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

La Declaración de París establece como meta reducir a la mitad el porcentaje de la ayuda no registrada en el presupuesto, por lo que en 2010 un 86% de la ayuda debería reflejarse en el presupuesto. En la encuesta de 2007, Bolivia se encuentra cerca de este objetivo, al haberse incrementado la proporción de la ayuda registrada en el presupuesto hasta el 83%.

INDICADOR 3

CUADRO 5.1:
¿Son completas y realistas las estimaciones presupuestarias del Gobierno?

No obstante, se siguen observando diferencias en ambas direcciones y asimetrías significantes entre los donantes. Además de una insuficiente comunicación por parte de los donantes, las estimaciones presupuestarias del Gobierno reflejan sólo los flujos de la ayuda canalizada a través de procedimientos nacionales, sin integrar la AOD ejecutada por instancias no gubernamentales. Como respuesta a este obstáculo, se aprobó en 2007 una nueva normativa sobre la gestión y la ejecución de los recursos externos de donación (Decreto Supremo 29308) que regula el registro obligatorio de todas las donaciones, con independencia de su receptor, en el Sistema de Información sobre Financiamiento Externo (SISFIN). El alcance del objetivo de 2010 parece viable, si el SISFIN aumenta la capacidad de previsión por parte del ejecutivo.

APOYO COORDINADO PARA REFORZAR LAS CAPACIDADES

INDICADOR 4

Las restricciones en las capacidades de los países socios constituyen desafíos principales para mejorar la captura, la coordinación y el uso de la ayuda. La Declaración de París solicita a los donantes que aporten una asistencia técnica coordinada con las estrategias del país para reforzar las capacidades como respuesta directa a las necesidades del país socio. Medido por el indicador 4, hasta 2010, el 50% de la cooperación técnica debe realizarse de esta forma.

En 2005, un 80% de la cooperación técnica estuvo coordinada con los programas nacionales de Bolivia, aunque esta cifra se basó en una interpretación laxa de los criterios. En 2007, la proporción de asistencia técnica coordinada mejoró ligeramente hasta alcanzar un 83% y, así, Bolivia sigue consolidando el alcance de la meta establecida. Se prevé que los planes sectoriales del PND, actualmente en proceso de definición, creen un marco sólido para aumentar la coordinación de la asistencia técnica hasta 2010.

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	2005 (referencia) c = a / b	2007
Alemania	17	17	--	100%
BID	4	4	94%	100%
Banco Mundial	1	1	100%	100%
Bélgica	1	7	90%	8%
Canadá	2	8	87%	31%
Comisión Europea	20	23	100%	85%
Corporación Andina de Fomento	0	1	53%	0%
Dinamarca	9	9	19%	98%
España	33	33	100%	100%
Estados Unidos de América	55	64	87%	85%
FIDA	0	0	--	--
FMI	0	0	--	--
Fondo Mundial	--	--	--	--
Francia	0	3	--	0%
Italia	--	--	0%	--
Japón	10	11	80%	97%
Naciones Unidas	11	13	88%	88%
Países Bajos	8	8	100%	100%
Reino Unido	--	--	0%	--
Suecia	0	1	100%	5%
Suiza	3	5	64%	60%
Total	172	206	80%	83%

UTILIZACIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES

La Declaración de París invita a los donantes a incrementar la canalización de su ayuda al sector gubernamental a través de los sistemas nacionales de GFP y de aprovisionamiento, cuya calidad miden los indicadores 2a y 2b. Los indicadores 5a y 5b valoran el grado de utilización real de estos dos sistemas, desglosados en el caso del GFP en sus tres componentes (ejecución del presupuesto, informes financieros y auditoría).

Entre las encuestas de 2005 y 2007, la proporción de la ayuda de los donantes canalizada a través de los sistemas de GFP (indicador 5a) se incrementó del 26% al 39%, con una mejora importante en el componente de auditoría. No obstante, Bolivia aún dista de alcanzar la meta de 2010, según la cual la ayuda al sector gubernamental que no utiliza el sistema nacional debe reducirse un tercio con respecto a la referencia de base (en este caso, 51%). El 77% de los 18 donantes utilizaron alguno de los componentes, frente al objetivo de 2010 (90%). Mientras el país mantuvo su puntuación del CPIA, el mayor uso de los enfoques programáticos (especialmente a nivel sectorial) parece haber favorecido el uso de los sistemas nacionales de GFP. Con vistas a 2010, el progreso en la operatividad del PND será fundamental para lograr una mayor consistencia en este indicador.

INDICADOR 5

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) a	Gestión de las finanzas públicas					Aprovisionamiento		
		Ejecución del presupuesto (millones de USD) b	Informes financieros (millones de USD) c	Auditoría (millones de USD) d	2005 (referencia) e	2007 f	Sistemas de aprovisionamiento (millones de USD) g	2005 (referencia) h	2007 i
Alemania	28	12	12	12	37%	42%	12	55%	42%
BID	48	48	0	0	47%	33%	3	0%	6%
Banco Mundial	19	19	0	0	33%	33%	0	0%	2%
Bélgica	8	0	0	0	87%	0%	4	100%	59%
Canadá	5	3	3	3	5%	61%	3	5%	61%
Comisión Europea	27	27	25	25	67%	94%	6	49%	22%
Corporación Andina de Fomento	1	0	0	0	0%	0%	1	0%	100%
Dinamarca	15	15	15	15	60%	97%	15	90%	97%
España	21	6	6	6	0%	28%	6	0%	28%
Estados Unidos de América	77	0	5	0	0%	2%	5	0%	6%
FIDA	0	0	0	0	--	--	0	--	--
FMI	0	0	0	0	--	--	0	--	--
Fondo Mundial	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Francia	4	1	1	1	--	35%	1	--	39%
Italia	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Japón	32	3	3	3	0%	8%	3	0%	8%
Naciones Unidas	26	12	10	10	29%	41%	12	56%	46%
Países Bajos	48	27	27	27	69%	58%	45	69%	95%
Reino Unido	--	--	--	--	67%	--	--	0%	--
Suecia	17	17	17	17	100%	100%	17	100%	100%
Suiza	3	2	2	2	40%	82%	2	0%	56%
Total	379	192	127	121	26%	39%	136	15%	36%

Por su parte, la canalización de la ayuda de los donantes a través del sistema de aprovisionamiento (indicador 5b) se incrementó de forma significativa del 15% al 36% entre 2005 y 2007. Sin embargo, existen importantes diferencias entre los donantes, de los que sólo siete utilizan el sistema nacional de adquisiciones para más del 50% de su ayuda al sector gubernamental. Aunque no existe un objetivo oficial para este indicador, es necesario profundizar en el diálogo entre el Gobierno y los donantes sobre los retos del sistema nacional de adquisiciones y su mayor uso por parte de la comunidad donante.

EVITAR LAS ESTRUCTURAS DE EJECUCIÓN PARALELAS

INDICADOR 6

La Declaración de París insta a los donantes a evitar, en la medida de lo posible, la creación de estructuras de ejecución paralelas (PIU, por su sigla en inglés), que pueden socavar las capacidades propias del país socio, distorsionar los salarios y en general dificultar la rendición de cuentas a nivel nacional. El indicador 6 mide el número de estas dependencias paralelas que, como reflejo de la creciente mejora de las capacidades nacionales, deberá reducirse en dos tercios hasta 2010.

CUADRO 5.4:

¿Cuántas PIU son paralelas a las estructuras nacionales?

	2005 (referencia)	2007 (unidades)
Alemania	0	0
BJD	0	0
Banco Mundial	7	0
Bélgica	0	3
Canadá	5	1
Comisión Europea	0	6
Corporación Andina de Fomento	0	0
Dinamarca	3	0
España	10	1
Estados Unidos de América	0	0
FIDA	--	2
FMI	--	0
Fondo Mundial	0	--
Francia	--	0
Italia	1	--
Japón	0	0
Naciones Unidas	31	5
Países Bajos	0	0
Reino Unido	1	--
Suecia	0	0
Suiza	8	1
Total	66	19

Entre 2005 y 2007, el número de PIU en Bolivia disminuyó de 66 a 19 y, así, en la presente encuesta se superó la meta de 22 prevista para 2010. Aún se requiere un diálogo más intenso entre el Gobierno y los donantes, especialmente con vistas al apoyo a las capacidades de las unidades de ejecución en los ministerios. La nueva normativa sobre gestión y ejecución de recursos de la ayuda restringirá la creación de dependencias paralelas, lo que merece una atención específica por parte de los donantes.

SUMINISTRO MÁS PREDECIBLE DE AYUDA

INDICADOR 7

Con el fin de optimizar la asignación de los ingresos y recursos de la ayuda, el Gobierno nacional necesita poder planificar a medio y largo plazo los flujos de ayuda. La Declaración de París insta a los donantes a proporcionar compromisos indicativos fiables dentro de un marco multianual y a desembolsar la ayuda de forma oportuna y predecible. El indicador 7 valora la predictibilidad de la ayuda para el sector gubernamental en un año natural, medido a través de la proporción de los desembolsos programados (según informes de los donantes) registrados como tales por el Gobierno en las cuentas nacionales. El cuadro 5.5 contempla la predictibilidad desde dos ángulos diferentes de la combinación de capacidades entre los donantes y el Gobierno: primero, para desembolsar la ayuda con arreglo a lo programado y, segundo, para registrar oportunamente los desembolsos de los donantes para el sector gubernamental. En 2010, se prevé reducir a la mitad la brecha de predictibilidad en ambos ángulos.

La encuesta de 2005 estableció como referencia para Bolivia que el 63% de los desembolsos programados se registraron finalmente en las cuentas nacionales. A pesar de la marcada diferencia entre donantes, sólo en cuatro casos la predictibilidad superó el 70%, frente a lo que los desembolsos de otros cuatro donantes se registraron en menos de un 20%.

Los datos de 2007 reflejan un fuerte deterioro de la predictibilidad global del 63% al 30%, una tendencia que aleja a Bolivia de la meta del 81% prevista para 2010. Con gran variabilidad en las diferencias, los donantes desembolsaron 379 millones de dólares norteamericanos, un 84% de los 451 millones inicialmente programados. No obstante, sólo 137 millones llegaron a registrarse en las cuentas nacionales, lo que indica muchas debilidades en la comunicación entre el Gobierno y los donantes, de los que sólo dos logran ver reflejado más del 50% de sus desembolsos en los registros bolivianos. Según el informe de país, se están creando las bases para un registro más consistente gracias a las mejoras previstas en los sistemas nacionales (especialmente el SNPD) y la nueva normativa (Decreto Supremo 29308). Por parte de la comunidad donante, aún persisten retrasos significativos en los desembolsos y dificultades para notificar oportunamente los desembolsos. La elaboración de los planes sectoriales brinda una oportunidad para invertir esta tendencia desfavorable, especialmente si se logra articular la demanda nacional con una programación multianual de la ayuda.

CUADRO 5.5:
¿Se realizaron los desembolsos conformemente a lo programado y fueron registrados por el Gobierno?

	Desembolsos registrados por el Gobierno en 2007	Ayuda programada por los donantes para su desembolso en 2007	Ayuda realmente desembolsada por los donantes en 2007	2005 (referencia)	2007*
	(millones de USD) a	(millones de USD) b	(millones de USD) (referencia)		c = a / b c = b / a
Alemania	4	23	28	88%	15%
Banco Interamericano de Desarrollo	22	61	48	91%	36%
Banco Mundial	3	14	19	36%	24%
Bélgica	2	11	8	0%	20%
Canadá	1	8	5	5%	8%
Comisión Europea	45	39	27	57%	87%
Corporación Andina de Fomento	1	3	1	63%	56%
Dinamarca	9	19	15	71%	47%
España	8	51	21	32%	16%
Estados Unidos de América	6	78	77	19%	8%
FIDA	0	3	0	--	0%
Fondo Monetario Internacional (FMI)	0	0	0	--	0%
Fondo Mundial	0	--	--	--	--
Francia	0	6	4	--	8%
Italia	0	--	--	--	--
Japón	13	32	32	11%	40%
Naciones Unidas	12	28	26	50%	45%
Países Bajos	8	57	48	51%	14%
Reino Unido	0	--	--	25%	--
Suecia	1	17	17	28%	5%
Suiza	1	2	3	97%	42%
Ratio medio de los donantes	--	--	--	45%	26%
Total	137	451	379	63%	30%

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

AYUDA NO CONDICIONADA

La ayuda no condicionada supone un aspecto crucial para la eficacia, ya que mejora la adaptación de la misma a las prioridades nacionales y puede reducir los costes de transacción. Según el cuestionario del CAD, la proporción de ayuda no condicionada se redujo ligeramente, pasando del 78% (2005) al 77% (2006), por lo que Bolivia aún no ha logrado la meta de 2010 (más del 78%). En 2006, 11 de los 17 donantes bilaterales que respondieron al cuestionario suministraron sólo ayuda no condicionada, lo que puede crear incentivos adicionales para que los demás donantes mejoren la desvinculación de su ayuda. ■

INDICADOR 8

¿Cuál es la proporción de ayuda no condicionada?

ARMONIZACIÓN

EL PROCESO DE ARMONIZACIÓN en Bolivia avanza hacia un aumento del uso de los enfoques programáticos y de la coordinación de las misiones y trabajos analíticos. En los próximos dos años, la apropiación renovada del Gobierno podrá fomentar una profundización de la coordinación con los donantes, especialmente si logra crear bases adecuadas para la planificación sectorial. De ésta también podrá beneficiarse la alineación que, como se ha apuntado anteriormente, se encuentra en un buen momento, a pesar del empeoramiento de la predictibilidad. El Gobierno y los donantes pueden resolver los retos pendientes gracias a una mayor interacción que debería centrarse en la mejora de las capacidades de la administración pública boliviana, en el marco de la implementación del nuevo PND.

UTILIZAR DISPOSICIONES O ACUERDOS COMUNES

La eficacia de la ayuda puede aumentar de forma notable con un mecanismo de coordinación de los donantes adecuado, basado en objetivos comunes e integrado en un marco que concilie los intereses de forma constructiva, para lo que los enfoques programáticos (PBA, por su sigla en inglés) son un modelo efectivo. El indicador 9 de la Declaración de París mide la proporción de la ayuda total canalizada a través de los PBA, que deben integrar los siguientes cuatro criterios reforzados para la encuesta de 2007: el liderazgo del país socio; un único programa completo y un marco presupuestario; un proceso formal para la coordinación y armonización de los donantes y la utilización de sistemas nacionales.

INDICADOR 9

CUADRO 5.6:

¿Cuánta ayuda se basa en programas?

	Enfoques programáticos (PBA)			Total desembolsado (millones de USD) d	2005 (referencia)	2007 e = c / d
	Apoyo presupuestario (millones de USD) a	Otros enfoques PBA (millones de USD) b	Total (millones de USD) c = a + b			
Alemania	0	8	8	28	15%	28%
Banco Interamericano de Desarrollo	0	3	3	50	100%	6%
Banco Mundial	0	0	0	19	20%	0%
Bélgica	1	1	1	14	0%	8%
Canadá	2	0	2	10	4%	24%
Comisión Europea	21	0	21	40	49%	53%
Corporación Andina de Fomento	0	0	0	2	15%	0%
Dinamarca	15	7	22	30	34%	71%
España	5	16	21	51	32%	42%
Estados Unidos de América	0	77	77	109	0%	71%
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	3	0	3	3	--	100%
Fondo Monetario Internacional (FMI)	0	0	0	0	--	--
Fondo Mundial	--	--	--	--	--	--
Francia	0	0	0	5	--	0%
Italia	--	--	--	--	0%	--
Japón	0	1	1	33	0%	4%
Naciones Unidas	1	0	2	32	26%	5%
Países Bajos	27	11	38	48	94%	81%
Reino Unido	--	--	--	--	0%	--
Suecia	5	0	5	26	26%	19%
Suiza	0	3	3	16	8%	19%
Total	80	127	207	514	32%	40%

La referencia de base de 2005 indicó que un 32% de la ayuda oficial total utilizó PBA, lo que reflejó el amplio uso de proyectos y situó a Bolivia en el tercio peor puntuado de toda la encuesta. En la encuesta de 2007, este dato se incrementó hasta un 40%, correspondiendo a una cierta diversificación de las canastas sectoriales, que abarcaron, entre otras, educación, sanidad, saneamiento básico y desarrollo agropecuario. En su conjunto, los enfoques programáticos implementados cuentan con grados heterogéneos de consolidación, en función de las condiciones institucionales, operativas y técnicas en cada sector. Cabe esperar que los avances en el nuevo PND y el progresivo diseño en la planificación sectorial tengan un efecto positivo en el objetivo del 66% previsto para 2010. A partir del liderazgo nacional más consolidado, el Gobierno y los donantes necesitan alcanzar consensos más sólidos sobre las condiciones necesarias para utilizar estos procedimientos comunes.

MISIONES CONJUNTAS Y ANÁLISIS COMUNES

Los indicadores 10a y 10b miden la racionalización de los esfuerzos de los donantes mediante la coordinación de misiones y los análisis realizados de forma conjunta. Ambos pueden reducir la carga administrativa, aligerar la agenda de reuniones del Gobierno nacional y evitar las duplicaciones.

En 2005, las misiones conjuntas alcanzaron, tras aplicar un factor de descuento, un 17% de todas las misiones de los donantes. La encuesta de 2007 refleja un incremento sustancial hasta el 29%, dentro de una distribución más equilibrada entre los donantes (cuadro 5.7). Con este dato, Bolivia ha avanzado hacia el objetivo del 40% establecido por la Declaración de París. Según el informe de país, los avances en esta materia se deben al liderazgo efectivo del Gobierno. El MPD tiene previsto profundizar su nivel de coordinación con los sectores, para el desarrollo de las misiones, mediante la elaboración de un plan anual.

INDICADOR 10a

	Misiones de donantes coordinadas* (misiones) a	Total de misiones de donantes ¹ (misiones) b	2005 (referencia)	2007 c = a / b
Alemania	5	10	38%	50%
Banco Internacional de Desarrollo	26	26	0%	100%
Banco Mundial	10	46	39%	22%
Bélgica	0	6	--	0%
Canadá	0	6	9%	0%
Comisión Europea	0	0	0%	--
Corporación Andina de Fomento	0	18	100%	0%
Dinamarca	1	4	60%	25%
España	0	1	0%	0%
Estados Unidos de América	0	0	--	--
FIDA	4	4	--	100%
FMI	6	6	0%	100%
Fondo Mundial	--	--	33%	--
Francia	0	0	--	--
Italia	--	--	0%	--
Japón	0	17	0%	0%
Naciones Unidas	20	22	72%	91%
Países Bajos	6	6	100%	100%
Reino Unido	--	--	0%	--
Suecia	0	0	30%	--
Suiza	3	8	50%	38%
Total	61	180	17%	34%

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

CUADRO 5.7:
¿Cuántas misiones de donantes están coordinadas?

INDICADOR 10b

Paralelamente, la proporción de análisis comunes aumentó del 30% al 48 % (véase cuadro 5.8), por lo que Bolivia se encuentra en buen camino para lograr el objetivo del 66% previsto para 2010. Sin embargo, el aumento del número de estudios de 50 a 139 entre 2005 y 2007 demuestra que, en los próximos dos años, se requieren esfuerzos por ambas partes para consolidar los logros alcanzados. ■

CUADRO 5.8:

¿En qué medida está coordinado el análisis nacional?

	Labor analítica de donantes coordinada (unidades)	Labor analítica de donantes tota (unidades)	2005 (referencia)	2007
	a	b		c = a / b
Alemania	0	0	67%	--
Banco Internacional de Desarrollo	2	2	50%	100%
Banco Mundial	2	3	80%	67%
Bélgica	0	0	--	--
Canadá	0	3	0%	0%
Comisión Europea	0	0	0%	--
Corporación Andina de Fomento	0	1	100%	0%
Dinamarca	0	0	--	--
España	14	28	100%	50%
Estados Unidos de América	0	0	--	--
FIDA	0	0	--	--
FMI	3	3	0%	100%
Fondo Mundial	--	--	--	--
Francia	2	2	--	100%
Italia	--	--	--	--
Japón	12	12	100%	100%
Naciones Unidas	33	51	42%	65%
Países Bajos	1	4	--	25%
Reino Unido	--	--	0%	--
Suecia	0	5	25%	0%
Suiza	20	25	--	80%
Total	67	139	30%	48%

* El total de misiones coordinadas fue ajustado para evitar el doble cómputo. Se ha aplicado un factor de descuento del 25%.

GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS**INDICADOR 11**

¿Los países poseen marcos de evaluación centrados en los resultados?

LA DECLARACIÓN DE PARÍS insta a los países participantes y a los donantes a trabajar juntos para gestionar los recursos en base a los resultados deseados y a emplear la información para mejorar el proceso de adopción de decisiones. Ello significa fortalecer este tipo de gestión e incrementar la concentración en los resultados. El indicador 11 se refiere a un componente de este esfuerzo: el establecimiento de sistemas rentables de informes centrados en los resultados y de evaluación por el país. Al igual que el indicador 1, éste se mide con datos del Informe sobre la Eficacia de la Ayuda del Banco Mundial.

Al igual que en 2005, el marco orientado a resultados de Bolivia alcanzó en 2007 la categoría C (avances que crean una base adecuada para progresos futuros). Frente a las amplias debilidades de los mecanismos anteriores y al enfoque convencional en la inversión pública, el MPD está diseñando, en la dinámica del nuevo PND, el SNPD que dará seguimiento y orientará las políticas públicas en función de la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas y la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. Este proceso se centraliza en el Viceministerio de Planificación y de Coordinación, que necesitará reforzar su coordinación con los demás ministerios para desarrollar el nuevo sistema de gestión por resultados. Existen algunas experiencias positivas en los sectores mejor articulados (educación, sanidad y saneamiento básico), que se podrían sistematizar con vistas a la creación e implementación del SNPD. ■

RESPONSABILIDAD MUTUA

LA EFICACIA DE LA AYUDA MEJORA CUANDO LOS DONANTES y los Gobiernos nacionales rinden cuentas a sus públicos respectivos sobre el uso de los recursos y el alcance de los resultados de desarrollo. La Declaración de París solicita a los donantes y a los países socios que respondan unos ante otros del uso de los recursos, mejorando a la par el apoyo público a las políticas nacionales y a la ayuda al desarrollo. Concretamente, insta a crear mecanismos basados en el país que puedan facilitar la evaluación conjunta de la aplicación de los compromisos sobre la eficacia de la ayuda.

Desde la encuesta de 2005, se dio un cierto deterioro en este indicador. Actualmente, no existe un mecanismo conjunto para valorar y difundir los avances en la implementación de los principios de la eficacia, aunque Bolivia participara en 2007 en la evaluación de la Declaración de París. El Plan Nacional de Alineación y Armonización, creado en 2005, está siendo revisado, para lo que se realizó un estudio temático publicado en abril de 2008. El nuevo mecanismo de coordinación entre el Gobierno y los donantes, promovido por el MPD, representa un espacio idóneo para establecer hasta 2010 mecanismos de responsabilidad mutua adaptados al contexto boliviano. ■

REFERENCIAS Y OBJETIVOS

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE PARÍS en Bolivia se ve favorecida por una apropiación más firme del Gobierno de Evo Morales, a pesar de los retos pendientes de mejora de la planificación sectorial y subnacional. Los resultados de 2007 son positivos en la mayoría de los indicadores, aunque es necesario profundizar la coordinación entre el Gobierno y los donantes y mejorar de forma conjunta las capacidades de la administración pública boliviana. ■

INDICADOR 12

¿Los países poseen evaluaciones de los sistemas de rendición de cuentas mutua?

REFERENCIAS Y OBJETIVOS CUADRO 5.9

INDICADORES		REFERENCIA 2005	2007	OBJETIVO 2010
1	Apropiación – Estrategia de Lucha contra la Pobreza (ELP) operacional	C	C	B o A
2a	Calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas (PFM)	3,5	3,5	4,0
2b	Calidad de los sistemas de aprovisionamiento	No disponible	No disponible	No aplicable
3	Ayuda reflejada en los presupuestos	71%	83%	85%
4	Refuerzo coordinado de capacidades	80%	83%	50%
5a	Uso de sistemas nacionales de PFM del país (flujos de ayuda)	26%	39%	51%
5b	Uso de sistemas de aprovisionamiento del país (flujos de ayuda)	15%	36%	No aplicable
6	Dependencias de ejecución de proyectos (PIU) paralelas	66	19	22
7	Predictibilidad en el año	63%	30%	81%
8	Ayuda no condicionada	78%	77%	Más del 78%
9	Uso de enfoques programáticos (PBA)	32%	40%	66%
10a	Misiones coordinadas	17%	34%	40%
10b	Trabajo analítico coordinado sobre el país	30%	48%	66%
11	Marco sólido de evaluación de resultados	C	C	B o A
12	Responsabilidad mutua	Sí	No	Sí

COLABORADORES

Coordinadora Nacional: Roxana Alcoba

Punto Focal Donante: Jose Manuel Mariscal (España)

SIGLAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CPIA	Evaluación de las Políticas e Instituciones Nacionales
ELP	Estrategia de Lucha contra la Pobreza
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
IEA	Informe sobre la Eficacia de la Ayuda
INB	Ingreso Nacional Bruto
MID	Marcos Integrales del Desarrollo
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo
ODM	Objetivos del Milenio para el Desarrollo
PBA	Enfoque Programático
PEFA	Gastos Públicos y Rendición de Cuentas Financieras
PFM	Sistemas de gestión de las finanzas públicas
PIB	Producto Interior Bruto
PIU	Estructura de Ejecución Paralela
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
SIGMA	Sistema de Gestión Financiera del Presupuesto y del Gasto
SISFIN	Sistema de Información sobre Financiamiento Externo
SNPD	Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo