

Licht en schaduw op de samenwerking tussen België en Bolivia 1992 - 2004

Lessen voor de toekomst



Evaluatie nr 1/2005 Synthese

Doelstelling en context

Deze evaluatie wil lessen trekken uit 12 jaar ontwikkelingssamenwerking tussen België en Bolivia. Ze gaat over de relevantie, coherentie, doelmatigheid en duurzaamheid van de interventies in Bolivia van 1992 tot 2004. Het gaat hier over een "pilot"-evaluatie, opgevat als een gevalstudie van de Belgische coöperatie met een partnerland. Ze omvat zowel de gouvernementele als de niet-gouvernementele coöperatie (NGOs, APEFE, VLIR, CIUF, ITG).

De evaluatie werd uitgevoerd door een consortium o.l.v. South Research, België, samen met het Centro de Estudios y Proyectos (CEP) en Strategy Advisors for Government Reform (SAXgr), beide gevestigd in Bolivia. Veertien experts, waaronder zes Bolivianen, namen eraan deel. De resultaten zijn het product van een gezamenlijke analyse door een onafhankelijk multicultureel team dat de kans kreeg om uiteenlopende inzichten aan elkaar te toetsen.

Het evaluatieproces werd opgevolgd door een "Stuurgroep" in Brussel en door een "Lokaal Begeleidingscomité" in La Paz, beide samengesteld uit vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken instellingen.

De Boliviaanse context

De bestudeerde periode (1992-2004) vangt aan net vóór de start van het ambitieuze "hervormingsprogramma van de tweede generatie" van de Boliviaanse regering: hervorming van het onderwijs, maatschappelijke participatie, decentralisering, privatisering, hervorming van de pensioenen, hervorming van de administratie, enz. Deze hervormingen werden door de internationale gemeenschap toegejuicht en begin 1998 was Bolivia één van de eerste landen in de wereld die kon genieten van een schuldverlichting binnen het HIPC-initiatief. Vanaf 1998 verzonk het land echter in een omvangrijke sociale, politieke en fiscale crisis die nog steeds niet bedwongen is. Deze negatieve ontwikkeling kan verklaard worden door vier factoren:

- (i) Structurele hervormingen van de laatste tien jaar die geen komaf hebben kunnen maken met een aantal fundamentele problemen die het regeringsbeleid kenmerken, zoals het cliëntelisme, de corruptie en de slechte kwaliteit van de overheidsdiensten;
- (ii) Een verhoging van de publieke uitgaven en een achteruitgang van het staatsinkomen;
- (iii) Slecht uitgevoerde fundamentele financiële- en belastingshervormin-

gen met voor gevolg een grotere gevoeligheid voor buitenlandse crisissen in 1999 (Brazilië, Rusland) en 2001 (Argentinië);

- (iv) De buitensporige 'dollarisering' van de economie, die een blijvende bron van financiële zwakte vormt.

In de onderzochte periode was de reële stijging van het bruto nationaal product (BNP) per inwoner zeer laag (bijna 2% voor de periode van '91 tot '98, nadien is dit cijfer nog gedaald). Op lange termijn was er omzeggens geen stijging van het BNP en dit ondanks een duidelijke verbetering van de sociale indicatoren.

Een verdere evolutie is het feit dat de indiaanse bevolking, die 60 % uitmaakt van de totale bevolking, bij de verkiezingen van 2002 voor het eerst een politieke factor van betekenis is geworden. Dit veroorzaakte een belangrijke en vermoedelijk onomkeerbare verandering in het land en illustreert het verlies aan macht en legitimiteit van de traditionele elites. Vandaag is het land diep verdeeld over thema's zoals regionale autonomie, de ontginning van de energievoorraden en de rol van de buitenlandse bedrijven in de Boliviaanse economie.

De Belgische samenwerking met Bolivia

Gedurende deze periode is de Belgische gouvernementele samenwerking met Bolivia grondig veranderd, ook al had dat weinig te maken met ontwikkelingen in het land. De drie gemengde commissies van 1992, 1995 en 2000 hebben de volgende veranderingen gebracht in de samenwerkingsstrategieën:

1. Scherpere focus op rurale ontwikkeling en armoedebestrijding;
2. Het (tijdelijk?) verlaten van de as La Paz-Cochabamba-Santa Cruz als concentratiegebied van de ontwikkelingsprogramma's;
3. Programmatische en nadien multi-sectoriële focus;
4. Wildgroei van ontwikkelingsinstrumenten (studiefonds, tegewaardefonds, steun aan de betalingsbalans, basket funding, diverse vormen van projecten en programma's in zeer diverse sectoren.

Het totale **budget** van de overheidssteun van België aan Bolivia voor de periode van 1992 tot 2004 bedroeg jaarlijks gemiddeld 18,4 miljoen € waarvan 57% op de schuldverlichtingsprogramma's moeten aangerekend worden. Van 1987 tot 2003 stegen de jaarlijkse uitgaven van de Belgische overheidshulp – de financiële coöperatie niet inbegrepen – van 2,6 miljoen € tot 12,3 miljoen € (in constante prijzen), een vervijfvoudiging.

Bolivia heeft steeds behoord tot de tien voornaamste afnemers van Belgische ontwikkelingshulp. Vanuit Boliviaans standpunt bedraagt de

Belgische hulp (buiten de schuldverlichting) echter minder dan 2% van de totale buitenlandse bilaterale hulp tussen 1992 en 2003.

De **structuur** van de Belgische ontwikkelingssamenwerking is ingewikkeld omwille van het grote aantal actoren – onder meer in de directe bilaterale coöperatie – en door de onduidelijkheid over de verdeling van hun bevoegdhedenonderling. Van zijn kant heeft de belangrijkste Boliviaanse partner van de internationale samenwerking, VIPFE (vroeger SIPFE), al naar gelang de periode en de regering die aan het roer stond, zijn sturende rol met meer of minder overtuiging gespeeld.

De relaties tussen de Belgische en de Boliviaanse actoren worden afgebakend tijdens periodieke officiële Gemengde Commissies. Met het oog op de uitvoering en de controle van de ontwikkelingsinterventies worden er dan in het kader van het systeem van medebeheer specifieke instellingen opgericht zoals het Partnercomité op het centrale niveau en beheerscomités en uitvoeringseenheden op het gedecentraliseerde niveau.

Analyse van de directe bilaterale samenwerking

Gedurende de bestudeerde periode werden er binnen de directe samenwerking negen interventies uitgevoerd. Daarnaast was er samenwerking via het studiefonds, de tegenwaardefondsen en de hulp aan de betalingsbalans en via mechanismen van schuldverlichting, waaronder leningen van Staat tot Staat en de Belgische interventie in de bouw van

de raffinaderij van Karachipampa aan het begin van de jaren '80.

De **relevantie** van de directe samenwerking is over het algemeen goed, ondanks het feit dat België weinig rekening heeft gehouden met de Boliviaanse prioriteiten en ondanks de lage graad van voorspelbaarheid voor wat betreft de uitvoering van de Belgische interventies. Deze is vooral te wijten aan de bijzonder lange doortlooptijd van de voorbereiding van de projecten en aan de gecentraliseerde organisatie van de samenwerking, waardoor lokale processen vanuit Brussel kunnen worden stopgezet.

De **coherentie** met andere realisaties in dezelfde regio of in dezelfde sector verschilt van project tot project, en hangt meer af van de personen die de programma's uitvoeren dan van een systematisch beleid terzake.

Met betrekking tot de **processen en procedures** van de ontwikkelingssamenwerking stellen de evaluatoren vanaf 1992 een verontrustende verlenging vast van de duur voor de voorbereiding van projecten. Rond de voorbereiding van de interventies zijn er steeds veel onduidelijkheden en bevoegdheidsconflicten. Over het algemeen wordt een "hands on" projectmodel gehanteerd, waarbij de verantwoordelijkheid voor de projectcyclus hoofdzakelijk bij de donor berust.

Op enkele uitzonderingen na is de **duurzaamheid** het belangrijkste probleem van de interventies van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Dit is vooral te wijten aan de gebrekkige toe-eigening van de projecten door de begunstigden.

Tussen 1992 en 2004 is een kwalitatieve verbetering van de projecten merkbaar. In zekere mate wordt er geleerd uit de opgedane ervaringen. Bovendien heeft BTC betere beheersinstrumenten ingevoerd.

Pistes voor een strategische reflectie

- (i) **De opzet van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.** In de periode 1992-2004 heeft de Belgische samenwerking vele vernieuwende initiatieven genomen en veranderingen aangebracht in haar strategieën en instrumenten. Er bestond echter een grote kloof, zowel qua timing als qua inhoud, tussen de ideeën en de toepassing ervan. Dit heeft ertoe geleid dat België in Bolivia niet beschouwd wordt als een vernieuwende of moderne donor. De noodzaak om de operationele samenwerking met Bolivia te moderniseren is dan ook bijzonder groot.
- (ii) **De organisatie van de Belgische samenwerking.** Op organisatorisch vlak doen zich verschillende problemen voor te wijten aan de veelheid van actoren, de relaties tussen DGOS en BTC, het centralisme van DGOS en het Belgisch model van medebeheer. De veelheid van actoren veroorzaakt versnippering, bijkomende kosten, verlies aan geloofwaardigheid, aan coherentie en aan transparantie. De respectieve bevoegdheden van DGOS en BTC zijn voor de partners niet duidelijk. De Vertegenwoordiger van BTC en de Attaché

kunnen hun organisaties niet werkelijk vertegenwoordigen. Van zijn kant neemt VIPFE onvoldoende verantwoordelijkheid voor de hele projectcyclus.

- (iii) **De uitvoering van de samenwerking.** Het systeem van medebeheer zoals het in Bolivia toegepast wordt is achterhaald en is één van de oorzaken voor het tekort aan lokaal "ownership". De evaluatoren stellen voor om bij de uitvoering van de projecten over te stappen van een "hands on" naar een "hands off" model.
- (iv) **Het behouden van het institutioneel geheugen** is belangrijk om verder te kunnen bouwen op opgedane ervaringen uit het verleden, en op die manier succesvolle initiatieven te kunnen herhalen of te vermijden dat dezelfde fouten opnieuw worden gemaakt.
- (v) **De nieuwe tendenzen in de ontwikkelingssamenwerking en hun consequenties.** Indien de Belgische samenwerking haar comparatief voordeel voluit wil benutten, zal ze zich meer moeten concentreren op de sectoren waarin ze het meest succesvol is gebleken (bv. gezondheid) en op de hieruit geleerde lessen verder bouwen. De samenwerking zal ook sterker op het "meso"-niveau moeten worden gebracht. Dit is het niveau waarop de technische beslissingen worden voorbereid. Het situeert zich tussen het terrein en het beleid. De nieuwe internationale tendensen in de samenwerking hebben eveneens implicaties voor het personeel van

BTC en op de Ambassade in La Paz. Van hen zal enerzijds meer technische expertise worden vereist rond de concentratiesectoren en anderzijds een grotere capaciteit inzake het begeleiden van processen van afstemming, harmonisering en coördinatie.

De Belgische ontwikkelingssamenwerking via NGO's

De Belgische ontwikkelingssteun via NGO's bedroeg bijna 32 miljoen € over de periode van 1992 tot 2003, wat overeenkomt met een gemiddelde van ongeveer 2,7 miljoen € per jaar, of 26% van de Belgische overheids-hulp (buiten leningen en schuldverminderingen). De eigen bijdragen van de NGO's zijn niet in deze cijfers inbegrepen en zijn bij de evaluatoren ook niet bekend. Voor de overheidsfinanciering aan NGO's kunnen drie grote periodes onderscheiden worden: een sterke groei van 1987 tot 1991; een stagnatie van 1992 tot 1997; een tendens voor afname van de financiering sinds 1997.

Momenteel zijn veertien Belgische NGO's actief in Bolivia, waarvan er zes een permanente vertegenwoordiger hebben in het land. In de periode van 1998 tot 2002 hebben deze NGO's, met de hulp van Belgische medefinanciering, 59 ontwikkelingsacties gefinancierd. Deze acties werden voornamelijk uitgevoerd door lokale partners: lokale NGO's of basisorganisaties. Het Belgisch systeem van overheidsfinanciering van NGO's is in 1997 hervormd met het oog op een betere programmering van de interventies en op het bevorderen van

samenwerkingsverbanden. De hervorming had positieve effecten op het vlak van doelgerichtheid, coherentie en langetermijnvisie. Niettemin zijn de relaties met de overheid er bureaucratischer op geworden en worden de NGO's minder aangespoord om risico's te nemen en te vernieuwen.

Het werk van de Belgische NGO's in Bolivia is zeer verscheiden, zowel wat betreft de aard van de activiteiten, de gebruikte methodes als de bereikte resultaten. Het is dan ook moeilijk om algemene besluiten te trekken. Hieronder worden **drie belangrijke bedenkingen** geformuleerd.

- Net als bij de andere vormen van samenwerking, is het grootste probleem van de NGO-werking zijn ontoereikende duurzaamheid.
- NGO's functioneren zeer autonoom. Er bestaat geen neiging om te werken aan betere synergieën onderling of met andere instellingen. Een uitzondering is het "Platform van de Belgische actoren in Bolivia" (FABEB), drie jaar geleden opgericht door de toenmalige Attaché. Dit forum vergemakkelijkt de samenwerking tussen NGO's onderling en met de Ambassade, o.m. in enkele activiteiten van de directe bilaterale samenwerking (studiebeurzen, Micro Interventieprogramma's, de directe steun aan lokale NGO's).
- Belgische NGO's in Bolivia bieden een duidelijke meerwaarde in financiële termen, maar dragen weinig bij op het vlak van technische en methodologische capaciteitsversterking. NGO's spelen daarentegen wel een belangrijke rol op het vlak van solidariteit, relaties met andere instellingen, openheid voor andere

culturen, uitwisseling en netwerking, aspecten waarvan de effecten moeilijk kwantificeerbaar zijn.

De Belgische universitaire samenwerking

De Belgische samenwerking met de universiteiten in Bolivia is weinig belangrijk. Het budget bedroeg 10,2 miljoen € in de periode tussen 1992 en 2003, of 8% van het totaal van de Belgische overheidssteun die via DGOS in Bolivia besteed werd. Dit bedrag werd verdeeld tussen (in volgorde van belang) de VLIR, de CIUF, de APEFE en het ITG. Bijna alle steun werd geconcentreerd in de Universidad Mayor de San Simon (UMSS). De steun van de VLIR aan de UMSS startte in 1997 en zal beëindigd worden in 2006. De CIUF startte haar steun aan de UMSS in 1998. De door de VLIR, resp. de CIUF, gebruikte methodes zijn verschillend en de resultaten lopen dan ook enigszins uiteen. De VLIR richt zijn steun vooral op laboratoria en wetenschappelijke eenheden en ontwikkelde een programma dat in totaal negen compo-

nenten omvat, terwijl de CIUF ook masters- en postgraduaatsopleidingen financiert.

De universitaire samenwerking heeft een belangrijke rol gespeeld bij de vorming van jongeren in Bolivia. Niettemin moet men ook hier vaststellen dat de duurzaamheid beperkt is, gezien de meeste programma's die momenteel worden ondersteund niet kunnen verder bestaan zonder externe steun. Dit is vooral het geval voor de masters- en postgraduaatsopleidingen

Het belangrijkste probleem situeert zich evenwel elders: de kenmerken van de UMSS (sterke groei, politisering, instabiliteit, beheer van internationale fondsen, het systeem voor interne promotie, loonbarema's, enz.) maken dat er binnen de universiteit geen ernstige en duurzame aansporing bestaat om de academische kwaliteit van onderwijs en onderzoek te verbeteren. Vandaar dat de VLIR en de CIUF moeilijk hun belangrijkste doel, m.n. een duurzame verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en van het onderzoek, kunnen bereiken.

FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Dienst Bijzondere Evaluatie Ontwikkelingssamenwerking
Karmelietenstraat 15
B-1000 Brussel
+32 (2) 501.38.34
SES-DBE@diplobel.fed.be

www.diplomatie.be
www.dgos.be