

Zwischenevaluierung 2008

Programm zur Unterstützung dezentraler Regierungsführung und Armutsbekämpfung, Bolivien

Kurzbericht

gtz

Erstellt durch: AGEG Consultants eG
Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen
Sachverständigen erstellt. Es gibt ausschließlich deren
Meinung und Wertung wieder.

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Stabsstelle Evaluierung

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
Internet: <http://www.gtz.de>

Eschborn, August 2008

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	Mai 2008 bis Juli 2008
Evaluierendes Institut / Consulting-Firma	AGEG Consultants eG, Kirchheim u. Teck
Evaluierungsteam	Dr. Karin Stahl / Lic. Drina Saric

Zur Entwicklungsmaßnahme

Bezeichnung gemäß Auftrag	Programm zur Unterstützung dezentraler Regierungs-führung und Armutsbekämpfung
Nummer	PN 2005.2070.0 (vorherige PN: 2001.2175.6)
Gesamtlaufzeit nach Phasen	01/2002-12/2006; 1/2007-12/2009; 1/2010-12/2011
Gesamtkosten	Geschätzte Gesamtkosten der Gesamtlaufzeit (1/2002 - 12/2011): 90.500.000,-, deutscher Beitrag ca. 70.000.000,- GTZ-Beitrag für die Gesamtlaufzeit: 35.800.000,-, davon für die aktuelle 2. Phase (2007-2009): 13.500.000,-
Gesamtziel laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	1. Phase: „Das dezentrale Regierungshandeln ist in seiner Effizienz und Transparenz verbessert und ermöglicht die Umsetzung der bolivianischen Armutsstrategie“; Das Gesamtziel wurde im Angebot für die 2. Phase wie folgt abgeändert: „In den Partnerregionen sind die demokratische Regierungsführung, die Qualität der öffentlichen Verwaltung und die Legitimität staatlichen Handelns gestärkt und erleichtern die Umsetzung des nationalen Entwicklungsplans.“ Dieses wurde im Programmverlauf nochmals verändert: „In den Partnerregionen sind die demokratische Regierungsführung sowie die verantwortungsbewusste Teilnahme der Zivilgesellschaft gestärkt und erleichtern die Umsetzung des Nationalen Entwicklungsplans.“
Politischer Träger	Vizeministerium für Planung und Koordination im Planungsministerium der bolivianischen Regierung
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	Ausgewählte Präfekturen/Autonomieverwaltungen (Chuquisaca, Tarija, Potosí); Ländliche Gemeinden (Monteagudo, Muyupampa, Huacareta, Machareti im Chaco sowie Ocurrí, Colquechaca, San Pedro de

	<p>Buena Vista im Norden von Potosí) und städtische Gemeinden (Camiri, Villamontes und Yacuiba im Chaco. Llallagua im Norden von Potosí, Sucre, La Paz und Tarija);</p> <p>Gemeindezweckverbände (Mancomunidades Norte de Potosí, Chaco, Chuquisaca, Tarija) und übergeordneter Gemeindezweckverband MANCHABOL (Mancomunidad del Chaco Boliviano);</p> <p>Bolivianischer Gemeindedachverband;</p> <p>Präsidialministerium, Finanzministerium, Ministerium für Bildung und Kultur, Vizeministerien für Dezentralisierung, für Transparenz und Korruptionsbekämpfung, für die Koordinierung mit sozialen Gruppen, für Gender und generationsübergreifende Themen, sowie Verwaltung und Arbeitsgremien der Verfassungsgebenden Versammlung und des Parlaments (punktuell);</p> <p>Nachgeordnete staatliche Institutionen (Koordinierungseinheit zur Vorbereitung der Verfassungsgebenden Versammlung (REPAC), Statistikamt (INE), wirtschaftspolitischer Think Tank der Regierung (UDAPE), ggf. Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP) im Bereich Schulung von Indigenen für Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung);</p> <p>Zivilgesellschaftliche Akteure und Universitäten.</p>
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	KfW, CIM, DED, Niederlande/FAM, EU: Niederlande, Schweden, Dänemark, Spanien
Zielgruppen laut Angebot	Gesamtbevölkerung Boliviens, insbesondere in den Schwerpunktregionen der deutschen EZ: Chaco und Norden von Potosí. Die Zielgruppe ist durch einen hohen Grad an sozialer, kultureller und ökonomischer Heterogenität, einen hohen Anteil an indigener Bevölkerung, an Armen und an marginalisierten Frauen gekennzeichnet.

Zur Bewertung

<p>Gesamtbewertung</p> <p><i>Auf einer Skala von 1 (sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis) bis 6 (die Entwicklungsmaßnahme ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert)</i></p>	2
Einzelbewertung	Relevanz: 2; Effektivität:3; Impact: 2; Effizienz: 3; Nachhaltigkeit: 3

Zusammenfassung

Evaluierungsgegenstand ist das Programm zur Unterstützung dezentraler Regierungsführung und Armutsbekämpfung (PADEP) in Bolivien, insbesondere seine zweite Phase (2007-2009). Das Programm besteht aus **fünf Komponenten**: 1. Dezentralisierung; 2. Institutionelle Reformen und Bürgerbeteiligung; 3. Soziale Gleichstellung; 4. Krisenprävention und Konfliktbearbeitung; 5. Prozess der Verfassungsreform. Im Sinne der fachlichen Schwerpunktsetzung der Evaluierung auf Dezentralisierungsfragen konzentriert sich die Analyse auf die ersten drei Komponenten. Das Programm **zielt** seit seiner zweiten Phase darauf, die demokratische Regierungsführung, die Qualität der öffentlichen Verwaltung, die Legitimität staatlichen Handelns sowie die mitverantwortliche Partizipation der Zivilgesellschaft in den Partnerregionen zu stärken und damit die Umsetzung des Nationalen Entwicklungsplans zu erleichtern (**Gesamtziel**). Indirekt will PADEP einen Beitrag zur Reduzierung von Armut, Korruption und Ausgrenzung, zum Erfolg politischer Konzertierungs- und Aussöhnungsprozesse, zur Sicherung des territorialen und sozialen Zusammenhalts sowie zur Wiederherstellung der Legitimität des Staates und zu Guter Regierungsführung leisten.

Das Programm bewegt sich in einem schwierigen politischen und sozialen **Kontext**, der seit Programmbeginn 01/2002 durch soziale Konflikte, den Verlust staatlicher Legitimität, häufig wechselnde Regierungen und sich zuspitzende politische Konflikte um den neuen dezentralen Staatsaufbau gekennzeichnet ist. Diese Konflikte haben wesentlich den Verfassungsreformprozess verzögert, der 2006 mit der Einberufung der Verfassungsgebenden Versammlung durch die Regierung Morales begonnen worden war. Eine neue Verfassung ist bis heute nicht in Kraft. Die Ende 2005 gewählte Regierung Morales markiert einen politischen, kulturellen und sozialen Wandel. Die soziale Verpflichtung der Regierung, eine auf soziale und ethnische Inklusion und Armutsüberwindung basierende Politik umzusetzen, muss als förderliche Rahmenbedingung für die Programmdurchführung gewertet werden. Der nationale Entwicklungsplan von 2007 nimmt diese soziale Orientierung auf. Die institutionellen Kapazitäten zur Umsetzung der neuen Politiken sind allerdings auf allen Ebenen der dezentralisierten Regierung und Verwaltung noch begrenzt. Wesentliche Politikbereiche (Dezentralisierungspolitik und Autonomien, soziale Sicherung und Kontrolle, Interkulturalität etc.) sind weder konzeptionell noch institutionell geklärt.

PADEP hat es vermocht, trotz eines widrigen politischen Umfeldes eine **Kontinuität in der Programmdurchführung** zu bewahren. Dazu haben der Mehrebenenansatz, die Prozessorientierung und die Flexibilität des Programms beigetragen. Der **Mehrebenenansatz** hat es erlaubt, in Phasen politischer Brüche auf nationaler Ebene die Arbeit auf der subnationalen Ebene fortzusetzen. PADEP hat den Mehrebenenansatz in verschiedenen Politikfeldern

erfolgreich umgesetzt und auf dezentraler Ebene erprobte Pilotverfahren als *best practices* in die nationale Politik eingebracht (z.B. Verfahren zur Inventarisierung kommunaler Infrastruktur, transparente Amtsübergabe, partizipative Planungssysteme, ansatzweise Verfahren interkultureller Verwaltung) oder umgekehrt auf nationaler Ebene erprobte Verfahren auf subnationaler Ebene eingeführt (z.B. Früherkennungssystem für Konflikte). Es ist in Einzelfällen auch gelungen, lokale und departamentale Entwicklungspläne mit dem nationalen Plan zu harmonisieren. Verknüpfungen bestehen v.a. zwischen lokaler und nationaler Ebene, aber kaum zwischen diesen und der mittleren Ebene der Präfekturen. Was die Stärkung von Institutionen und die Modernisierung der Verwaltung betrifft, bleiben die Ergebnisse noch punktuell. Die Verfahren wurden vertikal noch nicht auf eine gesamte Sektorverwaltung oder horizontal auf den gesamten Verwaltungsbereich einer Ebene ausgedehnt. Diesen Anspruch hat PADEP auch nicht formuliert.

Die **Flexibilität und der Prozesscharakter** von PADEP haben es ermöglicht, sich den politischen Veränderungen wie auch den sich wandelnden Bedürfnissen und unterschiedlichen institutionellen Voraussetzungen der Partnerinstitutionen anzupassen. Viele Partner wurden zu Protagonisten der Veränderungsprozesse. Die Begleitung des Beratungsprozesses durch PADEP bis hin zur Übereignung des Know-hows ist noch unzureichend. Die Prozessorientierung stößt dort an ihre Grenzen, wo als Folge der Auslagerung von Komponenten bestimmte Beratungspakete vertraglich festgelegt wurden. Dies gilt v.a. für die Beratungsmodule zur Einführung einer ergebnisorientierten Verwaltung und öffentlichen Rechenschaftslegung.

PADEP verfolgt einen **integralen Ansatz**, der auf der Kohärenz und Komplementarität der verschiedenen Komponenten aufbaut, um wirkungsverstärkende Synergien zu erzeugen. Die sektoralen Interventionen pro Komponente stehen aber dem integralen Ansatz teilweise wieder entgegen. Die Auslagerung von zwei Komponenten auf Consultingfirmen hat dies verstärkt. Integrierte Interventionsstrategien pro Munizip, Präfektur, Region oder für alle Ebenen eines Sektorministeriums, an denen mehrere Komponenten beteiligt sind, bestehen noch zu wenig. Der eher **nachfrageorientierte Beratungsansatz** von PADEP hat es vermocht, eine größtmögliche *Ownership* auf Partnerseite zu erreichen. Er hat aber auch dazu beigetragen, dass Beratungen geographisch verstreut oder auf nur einzelne Institutionenbereiche (z.B. Personalpolitik, Arbeitsorganisation, interne Kontrollmechanismen, Verbesserung der Kundenbetreuung) begrenzt blieben. Dadurch gehen mögliche Synergien verloren.

PADEP arbeitet **partizipativ** und hat dadurch zum Capacity Development von unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessengruppen, insbesondere von armen und/oder

indigenen Bevölkerungsgruppen, beigetragen und deren Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse gestärkt. Die partizipativen Methoden von PADEP haben es vermocht, alle wesentlichen Akteursgruppen an den Interventionen zu beteiligen. Auf der lokalen Ebene der Munizipien ist die **Koordination mit der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor** am ausgeprägtesten (z.B. Erstellung von Entwicklungsplänen, Einführung kommunaler Entwicklungskomitees, Abwicklung von Investitionsprojekten, öffentliche Rechenschaftslegung, Projekte mit lokalem Entwicklungsimpuls (Schulfrühstück, Tourismus)). Im Zuge der **Gemeinschaftsplanung der deutschen staatlichen EZ** in Bolivien besteht eine enge Koordination und Arbeitsteilung zwischen PADEP und den deutschen EZ-Organisationen.

PADEP II kommt eine hohe **Relevanz** zu, sowohl, was die Erwartungen der Zielgruppen und die Politikprioritäten der Träger und Durchführungspartner betrifft, als auch was die konzeptionelle Einbettung in die Länder-, Sektor- und sektorübergreifenden Konzepte der deutschen EZ betrifft. Der hohe Grad an „Ownership“ des Programms ist dafür kennzeichnend. Gerade in Umbruchsituationen kommt der Relevanz eine besonders wichtige Bedeutung zu (**Gewichtung 3**). Die Relevanz wird insgesamt mit **gut (Stufe 2)** bewertet.

Trotz der schwierigen Rahmenbedingungen hat das Programm wesentliche Schritte zur Gesamtzielerfüllung geleistet. Die **Effektivität** des Programms variiert von Komponente zu Komponente. Im Bereich Dezentralisierung hat PADEP an der Erarbeitung eines Gesetzentwurfes zur Dezentralisierungsreform mitgewirkt und Grundlagen für eine neue Finanz- und Kompetenzverteilung gelegt. Diese kann allerdings erst nach Inkrafttreten der Verfassung umgesetzt werden. PADEP hat sich um eine Versachlichung der Debatten und eine Vermittlung zwischen den konfliktiven Interessen während der Verfassungsgebenden Versammlung bemüht. Dieses Angebot wurde nicht von allen Konfliktparteien wahrgenommen und die politischen Interessengegensätze bezüglich der Autonomie der Präfekturen bestehen fort. Fortschritte wurden bei der Stärkung der Trägerstrukturen und der Verbesserung der Qualität, Ergebnisorientierung und Transparenz der öffentlichen Verwaltung auf allen drei Ebenen erzielt. Diese sind aber noch punktuell und wenig miteinander verknüpft. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft wurde bei der Politikformulierung (Planerstellung, Vorschläge für die Verfassungsgebende Versammlung) und teilweise bei der Politikimplementierung (öffentliche Rechenschaftslegung) gestärkt. Dadurch hat sich die demokratische Regierungsführung, v.a. auf lokaler Ebene verbessert. Die Effektivität wird insgesamt als **zufrieden stellend (Stufe 3)** eingeschätzt. Sie liegt, bedingt durch ungünstige Rahmenbedingungen unter den Erwartungen, aber es überwiegen die positiven Ergebnisse.

PADEP hat indirekten Anteil an einer Vielzahl von **entwicklungspolitischen Wirkungen**. Durch partizipative Planungsverfahren, die Ausbreitung einer transparenten Amtsübergabe und einer ergebnisorientierten und transparenten Verwaltung haben sich gute Regierungsführung und die Legitimität staatlichen Handelns verbessert. Auf lokaler Ebene haben partizipative Prozesse zur Erstellung der Entwicklungspläne oder Beispiele interkultureller Amtführung und Verwaltung (z.B. Einrichtung von Entwicklungskomitees, Auswahlverfahren der Sub-Bürgermeister entsprechend indigener Gebräuche) die soziale und ethnische Inklusion gestärkt. Das Selbstbewusstsein und „Empowerment“ und der Einfluss auf Politik, insbesondere der ausgegrenzten armen und indigenen Bevölkerungsgruppen, ist gestiegen. Das Schulfrühstück hat die Ernährung v.a. armer Kinder verbessert und die lokale Wirtschaft stimuliert. Im Projektgebiet haben sich die realen Entwicklungschancen für bisher vernachlässigte Dörfer und Bevölkerungsgruppen und damit die Chancen auf **Armutsminderung** verbessert. Inwieweit dies tatsächlich zur Verbesserung der Lebensverhältnisse der Armen führt, lässt sich noch nicht absehen und hängt von der Umsetzung der armutsorientierten Entwicklungspläne ab. Hier sind eine effektive soziale Kontrolle und ein armutsorientiertes Monitoring unerlässlich. Punktuell zeigen sich negative Wirkungen. Einige Fortbildungen für Frauen im Norden von Potosí haben aufgrund eines fehlenden Follow-Up zur Demoralisierung der Frauen beigetragen. Das Beispiel interkultureller Amtführung Kaami hat den politischen Dissens unter den Guaranívlkern sichtbar werden lassen. Die Autonomiefrage und damit der territoriale Zusammenhalt sind weiterhin ungeklärt. Der neue Gesetzentwurf zur Dezentralisierungsreform stellt jedoch die Grundlage des territorialen Zusammenhalts dar. Angesichts der überwiegend positiven Entwicklungen wird die übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung insgesamt als **gut (Stufe 2)** und den Erwartungen (Wirkungskette) entsprechend bewertet.

Eine Bewertung der **Effizienz** von PADEP erfordert, Vorgaben zur „Partizipation“ und „Armutsoorientierung“ sowie zur Herstellung von „Ownership“, „Dialog und Vertrauensbildung“ in die Beurteilung des Verhältnisses von Kosten und Nutzen einzubeziehen. Diese können die Effizienz beeinträchtigen, allerdings zugunsten einer höheren Effektivität (**Gewichtung 1**). Die Effizienz von PADEP hängt, was die Relation Kosten – Produkte betrifft, wesentlich auch von den institutionellen Kapazitäten der Partnerinstitutionen ab und ist bei armen Munizipien mit schwachen institutionellen Strukturen niedriger. Die Strategie zur Multiplikation von Produkten und die Zusammenarbeit mit anderen Gebern erhöht die Effizienz des Programms. Die Kosten pro Produkt und Veränderungsprozess werden transparent gemacht. Die politischen Instabilitäten und Konflikte haben die effiziente

Programmdurchführung insgesamt beeinträchtigt. Unter diesen Voraussetzungen wird die Effizienz als **zufrieden stellend (Stufe 3)** bewertet.

Nachhaltige Prozesse und Wirkungen sind in einem laufenden Vorhaben noch nicht zu erwarten (**Gewichtung 1**). Das Vorhaben hat aber Grundlagen für eine künftige **Nachhaltigkeit** geschaffen. Die erreichte hohe Akzeptanz (*Ownership*) der Maßnahmen durch die Partnerinstitutionen lässt erwarten, dass die Partnerinstitutionen auch eigene Ressourcen bereitstellen, um die begonnenen Veränderungsprozesse fortzuführen. PADEP hat mittels der Politik der Multiplikation in einigen Fällen eine größere Breitenwirkung und damit auch Nachhaltigkeit der Maßnahmen erreicht (Transparente Amtsübergabe, Durchführung von Infrastrukturprojekten). In anderen Fällen, z.B. bei dem Verfahren zur Inventarisierung kommunaler Infrastruktur, ist dies noch nicht gelungen. Die Partnerinstitutionen sind mehrheitlich noch nicht in der Lage, die erlernten Verfahren selbständig fortzuführen. Das Beispiel interkultureller Amtsführung Kaami ist noch nicht ausreichend rechtlich abgesichert und politisch umstritten. PADEP hat es vermocht, Dezentralisierung als Politikziel in den wechselnden Regierungen aufrecht zu erhalten. Die politischen Konflikte um Dezentralisierungs- und Autonomiekonzepte müssen aber als Risikofaktoren für die Nachhaltigkeit der Wirkungen im Bereich Dezentralisierung angesehen werden. Die zum gegenwärtigen Zeitpunkt erreichte Nachhaltigkeit wird als **zufrieden stellend (Stufe 3)** beurteilt. Es bestehen aber wesentliche Voraussetzungen für eine gute Nachhaltigkeit der Programminterventionen nach Beendigung der Laufzeit.

Gender wird im Programm weitgehend als Sektorthema behandelt, das Mainstreaming als Querschnittsthema bleibt eine politische wie institutionelle Herausforderung. Die Auswirkungen in Richtung auf eine Gleichstellung der Geschlechter sind noch begrenzt.

Das Programm wird insgesamt noch als **gut** bewertet. Die widrigen Kontextbedingungen, die die Zielerreichung und Effizienz beeinträchtigen haben und Risikofaktoren für die Nachhaltigkeit des Dezentralisierungsprozesses sind, liegen nicht im Verantwortungsbereich von PADEP.

Empfehlungen:

- a) PADEP sollte im Sinne des Interessenausgleichs in der Autonomiefrage die Dezentralisierungsberatung auch auf die Kompetenzaufteilung von legislativen und exekutiven Zuständigkeiten zwischen den staatlichen Ebenen ausdehnen.
- b) PADEP sollte das Politikfeld „soziale Kontrolle“ wieder stärker aufnehmen, was seine Konzeptionalisierung und Operationalisierung betrifft und auf lokaler Ebene neben der öffentlichen Rechenschaftslegung die sozialen Kontrollorgane in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben stärken (z.B. Rollenklärung, Qualifizierung).

- c) Das Beratungsangebot zur Verwaltungseffektivierung sollte sich auch auf den Bedarf an institutioneller Stärkung armer Munizipien/Präfekturen mit schwachen institutionellen Kapazitäten ausrichten.
- d) PADEP sollte Einstiegs- und Ausstiegsstrategien für Regionen oder Munizipien entwickeln mit integralen Interventionsstrategien für jedes Munizip. Statt regional verstreuter Interventionen sollte auf die Bildung regionaler Pole, gerade auch im Rahmen der Gemeinschaftsplanung der deutschen EZ, geachtet werden. Eine pro-aktive Informationspolitik sollte über das integrale Beratungsangebot besser informieren.
- e) Zur Effektivierung des Mehrebenenansatzes sollte PADEP die Arbeit auf der Ebene der Munizipien im Rahmen der gegenwärtigen politischen Möglichkeiten stärker mit der mittleren Ebene verknüpfen. Lokale Pilotbeispiele sollten rascher systematisiert werden, um zügiger in nationale Politik eingebracht werden zu können.
- f) Das *Outsourcing* insbesondere der Komponente 2 sollte an die Erfordernisse der Flexibilität und Prozessorientierung des Programms angepasst werden (dies wird bereits umgesetzt).
- g) Das Mainstreaming des Genderansatzes und des Ansatzes zur Interkulturalität sollte vertieft und Methoden und Instrumente entsprechend angepasst werden. Die Genderstrategie sollte sich auch an Männer als Zielgruppe richten. Die interne Fortbildung des Personals von PADEP in Gender oder Interkulturalität sollte einen weit größeren Stellenwert erhalten.
- h) PADEP sollte die Begleitung der angestoßenen Prozesse vor Ort stärken. Falls erforderlich sollte das Personal dafür zur Verfügung gestellt werden.
- i) Periodische ex-post Evaluierungen sollten die Nachhaltigkeit abgeschlossener Veränderungsprozesse erfassen.
- j) PADEP sollte das Monitoring der Gesamtzielebene in das programmeigene Monitoringsystem integrieren. Im Zuge der Planungsanpassungen sollten das Zielsystem, insbesondere die Komponentenziele auf realistische Dimensionen begrenzt werden.
- k) Alle in den Indikatoren enthaltenen Quantifizierungen von Zielgrößen sollten mit Hilfe des Monitoringsystems beobachtet und „gemessen“ werden.