

Ana María Isidoro Losada

**Die internationale Sozialpolitik
am Beispiel der Sozialfonds
in Bolivien**



OneWorld Perspectives



Working Papers 03 / 2006

Ana María Isidoro Losada
Die internationale Sozialpolitik
am Beispiel der Sozialfonds in Bolivien

Verantwortlich: Ana María Isidoro Losada
Kordinatorin von OneWorld Perspectives

Umschlaggestaltung: Ralf Rohde, grafik@ralfrohde.de
Satz: Ana María Isidoro Losada

www.oneworld-perspectives.uni-kassel.de

ISSN: 1863-0928

Dieses Arbeitspapier entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „Internationale Mehrebenenpolitik: Die Sozialfonds in Lateinamerika“ in Kooperation mit dem Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg und mit freundlicher Unterstützung der Volkswagen-Stiftung.



INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE
Alsterglaci 8, 20354 Hamburg
www.duei.de/iik



VOLKSWAGENSTIFTUNG
Kastanienallee 35, 30519 Hannover
www.volkswagenstiftung.de



Fachgebiet
Internationale und
intergesellschaftliche Beziehungen

UNIVERSITÄT KASSEL
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften
Nora-Platiel-Straße 1, D-34127 Kassel
www.international.uni-kassel.de



**Die internationale Sozialpolitik
am Beispiel der Sozialfonds in Bolivien**
Ana María Isidoro Losada

Inhaltsverzeichnis

A.	Abkürzungsverzeichnis	3
B.	Abbildungsverzeichnis	7
C.	Tabellenverzeichnis.....	8
1	Die Entwicklung der sozialen Investitionsfonds in Bolivien	9
1.1	Forschungsperspektive und Methodik.....	9
2	Der Entstehungshintergrund des bolivianischen Sozialfondskonzepts.....	12
2.1	Bolivien zu Beginn der 1980er Jahre.....	12
2.1.1	Makroökonomische und politische Eckdaten.....	12
2.1.2	Die sozioökonomischen Entwicklungsdaten.....	14
2.2	Bolivien und der Washingtoner Consensus.....	15
2.2.1	Die <i>Nueva Política Económica</i>	15
3	Der <i>Fondo Social de Emergencia</i> (FSE) von 1986 bis 1991 - soziale Befriedung durch Beschäftigungsprogramme	22
3.1	Die Implementierung des FSE unter besonderer Berücksichtigung der führenden Rolle der Weltbank	22
3.2	Das Finanzierungsvolumen und die Finanzierungsquellen des FSE.....	25
3.3	Die Förderschwerpunkte und Reichweite des FSE.....	29
3.4	Defizite in der Umsetzung der FSE-Förderung	32
3.5	Zwischenfazit:	35
4	Die Fortsetzung der Reformanstrengungen – Bolivien und der Post-Washingtoner-Prozess	37
4.1	Die makroökonomische Entwicklung (1989 – 2001)	41
5	Die Ausweitung der Fondslandschaft	46
5.1	Zwischenfazit	49
6	Institutionalisierung eines bewährten Instrumentes: Der <i>Fondo de Inversión Social</i> (1991 bis 2000)	51
6.1	Phase I (1991-1993)	51
6.1.1	Das Finanzierungsvolumen und die Finanzierungsquellen.....	53
6.1.2	Die Förderschwerpunkte	54
6.1.3	Defizite der FIS-Struktur	55
6.2	Institutionelle Reformen und die Folgen für den Fonds: Phase II (1994-2000/2001)	56
6.2.1	Das Finanzierungsvolumen und die Finanzierungsquellen.....	59
6.2.1.1	Exkurs:	61
6.2.2	Die Förderschwerpunkte	62
6.3	Zwischenfazit:	64
7	Die Implementierung des Directorio Único de Fondos (DUF).....	66
7.1	Nationale Kompensationspolitik und die neue Rolle des Sozialfonds - vom FIS zum FPS	67
8	Der Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS)	73
8.1	Mehr Schein als Sein? - Umstrukturierung ohne tiefgreifende strukturelle Veränderungen.....	78
8.1.1	Die Förderschwerpunkte	83
8.1.2	Das Fördervolumen und die Finanzierungsquellen.....	85
8.1.3	Defizite in der FPS-Förderung	87
8.2	Die <i>Red de Protección Social</i>	88
8.2.1	Die Förderungsschwerpunkte	90
8.2.2	Irregularitäten bei der Implementierung der RPS	91



8.2.2.1	Der Hintergrund.....	91
8.3	Die <i>Política de Transferencias Condicionadas</i> (PTC)	92
8.4	Die Zukunft.....	93
8.5	Die Bedeutung externer Finanzierung im Rahmen öffentlicher Investitionen.....	95
9	Resümee	97
10	Literaturliste	99
D.	Anhang A	109

A. Abkürzungsverzeichnis

AMB	<i>Asociación de Municipios de Bolivia</i>
A.I.S.	<i>Acción Internacional por la Salud</i>
ADN	<i>Acción Democrática Nacionalista</i>
AFD	<i>Agence Française de Développement</i>
AOS	<i>Ayuda Obara Suiza (vgl. SAH)</i>
APG	<i>Asamblea del Pueblo Guaraní</i>
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BI D	<i>Banco Interamericano de Desarrollo</i>
BI P	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BI P	Bruttoinlandsprodukt
BONOSOL	<i>Bono Solidaridad</i>
BSP	Bruttosozialprodukt
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CAS	<i>Country Assistance Strategy</i>
CC	<i>Comités Cívicos</i>
CDF	<i>Comprehensive Development Framework</i>
CEBEM	<i>Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios</i>
CEDEAGRO	<i>Centro de Desarrollo Agropecuario</i>
CEDEC	<i>Centro de Estudios para el Desarrollo de Chuquisaca</i>
CEPAL	<i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe</i>
CEPAL/ PMA	<i>CEPAL/Programa Mundial de Alimentos</i>
CEPAS	<i>Comisión Episcopal de Pastoral Social - Cáritas</i>
CI PCA	<i>Centro de Investigación y Promoción del Campesinado</i>
CI SE	<i>Consejo Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación de la EBRP</i>
CNPV	<i>Censo Nacional de Población y Vivienda</i>
COB	<i>Central Obrero Boliviana</i>
CODEPES	<i>Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social</i>
COMI BOL	<i>Corporación Minera Boliviana</i>
CONAPE	<i>Consejo Nacional de Política Económica</i>
CONAPSO	<i>Consejo Nacional de la Política Social</i>
CONDEPA	<i>Conciencia de la Patria</i>
COSUDE	<i>Cooperación Suiza de Desarrollo</i>
COTESU	<i>Cooperación Técnica Suiza</i>
CSUTCB	<i>Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia</i>
CV	<i>Comité de Vigilancia</i>



DAC	<i>Development Assistance Committee</i>
DDPC	<i>Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana</i>
DFID	<i>Department for International Development</i>
DILOS	<i>Directorios Locales de Salud</i>
DUF	<i>Directorio Único de Fondos</i>
ebd.	ebenda
eds.	<i>Editors</i>
EBRP	<i>Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza</i>
ESF	<i>Emergency Social Fund (vgl. FSE)</i>
etc.	et cetera
EURODAD	<i>European Network on Dept and Development</i>
EW	Einwohner/Einwohnerinnen
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
f.	folgende
FAM	<i>Federación de Asociaciones de Municipios</i>
FAO	<i>Food and Agricultural Organization</i>
FDC	<i>Fondo de Desarrollo Campesino</i>
FES	Friedrich Ebert Stiftung
ff.	fortfolgende
FIS	<i>Fondo de Inversión Social</i>
FNDR	<i>Fondo Nacional de Desarrollo Regional</i>
FONVI	<i>Fondo Nacional de Vivienda</i>
FPS	<i>Fondo de Inversión Productiva y Social</i>
FSE	<i>Fondo Social de Emergencia</i>
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
Hábitat	<i>UNCHS (United Nations Centre for Human Settlement)</i>
HDI	<i>Human Development Index</i>
HIPC	<i>Highly Indepted Poor Country (Initiative)</i>
HIPC II	erweiterte HIPC-Entschuldungsinitiative
Hg.	Herausgeber
IDA	<i>International Development Agency</i>
IDB	<i>Inter-American Development Bank (vgl. BID)</i>
i. d. R.	in der Regel
IDS	<i>Institute of Development Studies</i>
IFI	Internationale Finanzinstitutionen
IIED-AL	<i>Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo</i>
IIG	<i>Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya</i>
ILDIS	<i>Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales</i>
ILO	<i>International Labour Organization (vgl. OIT)</i>
IMF	<i>International Monetary Fund (vgl. IWF)</i>
INE	<i>Instituto Nacional de Estadística</i>
INRA	<i>Instituto Nacional de Reforma Agraria</i>
IWF	Internationaler Währungsfonds
Jg.	Jahrgang

JI CA	<i>Japanese International Cooperation Agency</i>
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
LPP	<i>Ley de Participación Popular</i>
MACA	<i>Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios</i>
MBL	<i>Movimiento Bolivia Libre</i>
MCS	<i>Mecanismo de Control Social</i>
MDE	<i>Ministerio de Desarrollo Económico</i>
MDG	<i>Millenium Development Goals (vgl. MDM)</i>
MDM	<i>Metas de Desarrollo del Milenio oder Metas del Milenio</i>
Mio.	<i>Millionen</i>
MIR	<i>Movimiento de la Izquierda Revolucionaria</i>
MNR	<i>Movimiento Nacionalista Revolucionario</i>
Mrd.	<i>Milliarden</i>
MRTKL	<i>Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación</i>
MSD	<i>Ministerio de Salud y Deportes</i>
NBI	<i>Necesidades Básicas Insatisfechas</i>
NGO	<i>Nongovernmental organization (vgl. ONG)</i>
no.	<i>número</i>
NPE	<i>Nueva Política Económica</i>
Nr.	<i>Nummer</i>
ODA	<i>Official Development Assistance</i>
o.A.	<i>ohne Angabe</i>
OED	<i>(World Bank) Operations Evaluation Department</i>
o. J.	<i>ohne Jahr</i>
ONG	<i>Organización No Gubernamental</i>
OPEC	<i>Organization of Petroleum Exporting Countries</i>
OPS	<i>Organización Panamericana de la Salud</i>
OTB	<i>Organizacion Territorial de Base</i>
o.V.	<i>ohne Angabe des Verfassers</i>
p.	<i>página/page</i>
PADEM	<i>Programa de Apoyo a la Democracia Municipal</i>
PADEP	<i>Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza</i>
PAI s	<i>Programas de Ajuste Institucional</i>
PDC	<i>(Hábitat) Programa de Desarrollo Comunitario</i>
PDM	<i>Plan de Desarrollo Municipal</i>
PIEB	<i>Programa de Investigación Estratégica en Bolivia</i>
PLANE	<i>Plan Nacional de Empleo de Emergencia</i>
PNC	<i>Política Nacional de Compensación</i>
PNUD	<i>Programa de Naciones Unidas de Desarrollo (vgl. UNDP)</i>
POA	<i>Plan de Operativo Anual</i>
PP	<i>Participación Popular</i>
PPP	<i>Purchasing Power Parity</i>



ProPACS	<i>Programa para la Promoción de la Participación y del Control Social de la Comisión Episcopal de Pastoral Social - Cáritas</i>
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i>
SAP	<i>Sistema de Administración de Proyectos</i>
SAP	<i>Structural Adjustment Program(s)/ Strukturanpassungsprogramme</i>
SNIS	<i>Sistema Nacional de Información en Salud</i>
SUMI	<i>Seguro Universal Materno Infantil</i>
PTC	<i>Política de Transferencias Condicionadas</i>
SAH	<i>Schweizerisches Arbeiterhilfswerk</i>
SEDES	<i>Servicios Departamentales de Salud</i>
SIF	<i>Social Investment Fund (vgl. FIS)</i>
SIGMA	<i>Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa</i>
SISIN	<i>Sistema de Información sobre Inversiones</i>
TGN	<i>Tesoro General de la Nación</i>
TZ	<i>Technische Zusammenarbeit</i>
UCS	<i>Unión Cívica Solidaridad</i>
UDAPE	<i>Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas</i>
UDAPSO	<i>Unidad de Análisis de Políticas Sociales</i>
UNCHS	<i>United Nations Centre for Human Settlement (vgl. Hábitat)</i>
UNDP	<i>United Nations Development Program</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
vgl.	<i>vergleiche</i>
VIPFE	<i>Viceministerio de Inversiones Públicas y Financiamiento Externo</i>
vol.	<i>Volume</i>
VPEPP	<i>Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular</i>
WB	<i>Weltbank</i>
YPFB	<i>Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos</i>
z.B.	<i>zum Beispiel</i>
z.T.	<i>zum Teil</i>

B. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Ressourcen des FSE differenziert nach Finanzierungstyp.....	27
Abbildung 2: Der Anteil der verschiedenen Sektoren an den FSE Investitionen .	30
Abbildung 3: Finanztransfer an die lokale Ebene.....	39
Abbildung 4: Der Anteil der FIS-Investitionen an den gesamten öffentlichen Ausgaben in den verschiedenen Sektoren	54
Abbildung 5: Der FIS in der Struktur des Staates	59
Abbildung 6: Das Investitionsvolumen des FIS (1991-2001) nach Sektoren	63
Abbildung 7: Die Auflösung der einzelnen Fonds-Direktorien unter dem Dach des DUF	66
Abbildung 8: Das bis 2004 geltende PNC-Finanztransfermodell.....	69
Abbildung 9: Die Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), die unbefriedigten Grundbedürfnisse.....	70
Abbildung 10: Die Fusion des FIS und FDC und der neue Zuständigkeitsbereich des FPS.....	73
Abbildung 11: Die Interaktion der verschiedenen Ebenen	74
Abbildung 12: Ressourcentransfer an die Munizipien	77
Abbildung 13: Die Abwicklungsmodalitäten des PDCR II - Ressourcen	81
Abbildung 14: Der Investitionsanteil des FPS (2002-2003) nach Sektoren.....	83
Abbildung 15: Der Investitionsanteil des FPS 2004 nach Sektoren	84
Abbildung 16: Die Entwicklung des Investitionsvolumen des FIS und des FPS von 1991 bis 2004	84
Abbildung 17: Der Investitionsanteil differenziert nach FIS bzw. FPS-Finanzierungen und kommunaler Kategorie	85
Abbildung 18: Die Finanzquellen der PNC	87
Abbildung 19: Die Anwendung der verschiedenen Normen.....	88
Abbildung 20: Der Aufbau der DUF- Fonds und Programme (der FNDR wurde bei dieser Darstellung nicht berücksichtigt)	89



C. Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (1985-1991).....	16
Tab. 2: Der Anteil der bolivianischen Auslandsverschuldung gegenüber multilateralen, bilateralen und privaten Gläubigern	19
Tab. 3: Der Anteil der Finanzierungen nach Finanzierungsquelle	20
Tab. 4: Finanzierung des FSE nach Art der Bereitstellung 1987-1991	26
Tab. 5: Finanzierungsquelle und Finanzierungsanteil des FSE (1987-1991).....	27
Tab. 6: Projektträger des FSE nach Anteil des FSE-Förderbetrags	34
Tab. 7: Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (1991- 2000).....	42
Tab. 8: Der Anteil der bolivianischen Auslandsverschuldung gegenüber multilateralen, bilateralen und privaten Gläubigern	43
Tab. 9: Der Anteil der Finanzierungen nach Finanzierungsquelle	44
Tab. 10: Finanzierungsquelle und Finanzierungsanteil des FSE (1991-1994).....	53
Tab. 11: Der Anteil der FIS-Investitionen an den gesamten sozialen öffentlichen Ausgaben.....	55
Tab. 12: Der Anteil der kommunalen Selbstbeteiligung bei FIS-Projekten unterteilt nach der EinwohnerInnenzahl	57
Tab. 13: Der Anteil der kommunalen Selbstbeteiligung bei FIS-Projekten unterteilt nach Sektoren	57
Tab. 14: Das von 1991 bis 2001 durch den FIS investierte Ressourcenvolumen differenziert nach Finanzierungsquellen.....	61
Tab. 15: Die verschiedenen Fondsetappen.....	62
Tab. 16: Investiertes/ Ausgezahltes Ressourcenvolumen Finanzierungsquellen des FPS in den Jahren 2002 und 2003	86
Tab. 17: Der Anteil externer Finanzierung an den öffentlichen Gesamt- investitionen (1994 – 2001).....	96

1 Die Entwicklung der sozialen Investitionsfonds in Bolivien

Die weltweit operierenden sozialen Investitionsfonds haben ihren konzeptionellen Ursprung in dem 1986 erstmals in Bolivien implementierten sogenannten sozialen Notstandsfonds, dem *Fondo Social de Emergencia* (FSE).

Als provisorischer Kompensationsmechanismus hatte der Fonds die soziale Abfederung der im bolivianischen Kontext seit 1985 unter der "Ägide" der internationalen Finanzorganisationen umgesetzten rigiden Strukturanpassungsprogramme zum Ziel (vgl. Kap. 2.3).

Resultierend aus den überwiegend positiven Erfahrungen des FSE und der im Verlauf der letzten zwei Dekaden stetigen Weiterentwicklung der nationalen Fondsstruktur, kommt der Konfiguration des bolivianischen Modells bis heute im Hinblick auf die zukünftige Ausgestaltung von Sozialfondsstrukturen als global konsolidiertem entwicklungspolitischen Instrument einer internationalen Armutsbekämpfung eine besondere Bedeutung zu. Mit maßgeblicher Unterstützung der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank wurden bis zum Jahr 2000 bereits in mehr als 38 Ländern - überwiegend in Lateinamerika und Afrika aber in den letzten Jahren auch verstärkt in Osteuropa und Asien - Sozialfonds eingeführt (Burchardt 2005; Witte 2000).

Im Rahmen dieser Ausarbeitung richtet sich das besondere Augenmerk - nach einer eingehenden deskriptiven Analyse der verschiedenen Sozialfondsgenerationen - auf die sich aktuell abzeichnenden Entwicklungstendenzen und die kontextualen Interdependenzen zwischen den verschiedenen Akteuren der internationalen, nationalen und lokalen Ebenen.

1.1 Forschungsperspektive und Methodik

Die Analyse der Entwicklung des seit Mitte der 1980er Jahre bestehenden bolivianischen Sozialfonds erfolgte vor dem Hintergrund, dass sich der Fonds als etabliertes Implementierungsinstrument internationaler Sozialpolitik und klassische Dreiebenenstruktur anbot, um exemplarisch die Interdependenzen, festzustellenden Dominanz- und Entscheidungsstrukturen sowohl zwischen als auch innerhalb der involvierten Ebenen (international, national und lokal) zu eruieren. Der gewählte Mehrebenenansatz basierte in seiner methodischen Vorgehensweise einerseits auf der Inhaltsanalyse offiziell sowie im Rahmen des Forschungsaufenthaltes auch inoffiziell¹ zur Verfügung gestellter Dokumente sowie der Auswertung lokaler Primärquellen; andererseits auf einer eigenen Erhebungsphase. Die eigenen Erhebungen wurden in Form von Befragungen und einzelnen Stichprobenüberprüfungen realisiert. So wurden im Rahmen des Forschungsaufenthaltes Repräsentanten aller drei Ebenen auf der Basis von qualitativen Leitfadeninterviews zum Teil auch mehrfach interviewt. Zu den Befragten zählten:

¹ Bei den inoffiziell und vertraulich zur Verfügung gestellten Dokumenten handelt es sich überwiegend um Protokolle sowie schriftlichen Verkehr über interne Kritik und /oder Positions- und Meinungsbildungsprozesse verschiedener im Rahmen der Fondspolitik involvierter Institutionen.



- I. Vertreter und Vertreterinnen bi- und multilateraler Geberorganisationen, wie bspw. der Weltbank, der GTZ und KfW, der US-amerikanischen, schweizerischen, belgischen und japanischen Kooperation. Zusätzlich konnte - am Rande einer Tagung - ein informelles Gespräch mit einem Vertreter der britischen Kooperation geführt werden.
- II. Sowohl aktuelle als auch ehemalige Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen der wichtigen nationalen Institutionen, wie bspw. der Präsident des *Directorio Único de Fondos* (DUF), die Exekutivdirektoren des *Fondo de Inversión Productiva y Social* (FPS), der *Red de Protección Social* und des ehemaligen *Fondo de Desarrollo Campesino* (FDC). Ergänzt wurden die Aussagen des Führungspersonals durch Interviews mit Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen aus der FPS- Regionalvertretung für das Departement La Paz. Darüber hinaus wurden u.a. der neue Präsident des größten bolivianischen Munizipalverbandes, der *Federación de Asociaciones de Municipios* (FAM) interviewt. Aufgrund der Vorbereitung der landesweiten Kommunalwahlen Anfang Dezember 2004 sowie der auf Hochtouren laufenden Beendigung des Nationalen Dialoges 2004 sowie der sukzessive angespannten innenpolitischen Situation² sahen sich Mitglieder der Regierung Carlos Mesa und Vertreter bzw. Vertreterinnen der Sektorministerien nicht in der Lage die angefragten Interviewtermine wahrzunehmen.
- III. Vertreter und Vertreterinnen internationaler sowie bolivianischer Nichtregierungsorganisationen, wie bspw. die *Ayuda Obrera Suiza* (AOS), *Acción Internacional por la Salud* (A.I.S) – *Bolivia*, *Programa de Apoyo a la Democracia Municipal* (PADEM); *Fundación Paolo Freire*; *Red de Participación Ciudadana y Control Social, Desarrollo Democrático y Participación Ciudadanía* (DDCP-USAID) und die *Fundación Jubileo* sowie
- IV. offizielle Vertreter der Lokalregierung sowie Betroffene bzw. Vertreter und Vertreterinnen der lokalen Bevölkerung.

Gezielt ergänzt wurden die Befragungen der verschiedenen Ebenen und Interessenskonstellationen durch Experten- und Expertinneninterviews. Die geführten Interviews wurden, da auch sensible Themen wie Korruption und kritische Einschätzungen hinsichtlich der internationalen Einflussnahme zur Sprache kamen, bewusst nicht aufgezeichnet, sondern lediglich in Form von Gesprächsprotokollen festgehalten. Dieses Vorgehen resultierte aus einem im Vorfeld erfolgten Abwägungsprozess. Gegen die Aufzeichnung der Gespräche sprach vor allem die Tatsache, dass die Befragungen nicht auf die Abfrage der offiziellen Institutionenposition, sondern die persönliche Bewertung bestimmter Vorgänge abzielten. Gleichzeitig bestand die Annahme respektive Hoffnung, dass die Nichtaufzeichnung mit einer größeren Aussicht auf vertrauliche Hintergrundinformationen verbunden sein könnte, was sich im Rahmen der Erhebungsphase bestätigte. Das heißt, im Folgenden werden die Interviewten weder wörtlich noch namentlich zitiert, da hierzu neben der Aufzeichnung und Transkription der Interviews vor allem die Autorisierung durch die Befragten vonnöten gewesen wäre. Stattdessen dienen viele der gewonnenen, tendenziell brisanten Erkenntnisse aus den Interviews vor allem als Hintergrundinformation und Interpretationsfolie, sind jedoch nur schwer belegbar. Hinzu kommt bei der Auswertung von Tiefeninterviews die generelle Problematik,

² Die Gründe hierfür waren vielfältig und reichten von der Auseinandersetzung um die Neufassung des Gesetzes zu den fossilen Brennstoffen, über die aufflackernden Autonomieforderungen bis hin Aguas de Illimani-Konflikt in El Alto.

dass alle Aussagen subjektive Einschätzungen reflektieren. So zeigte sich u.a. dass verschiedene in den Prozess der Institutionalisierung und Weiterentwicklung der Sozialfondsstruktur involvierte Protagonisten der internationalen und nationalen Ebene jeweils für sich beanspruchten, die gestaltende Rolle im Rahmen der Entwicklung der sozialpolitischen Schwerpunktsetzungen und konzeptionellen Ausgestaltung der Fonds gespielt zu haben. Neben den Interviews wurde in Kooperation mit der Regionalvertretung La Paz und Unterstützung des Exekutivdirektors des FPS auch der Beantragungs-, Bewilligungs- und Evaluationsprozess bereits realisierter Projekte des Sozialfonds exemplarisch analysiert.



2 Der Entstehungshintergrund des bolivianischen Sozialfondskonzepts

Um die Gründe für die Implementierung von Strukturanpassungsmaßnahmen im Jahr 1985 sowie die Entstehung des Sozialfondskonzepts in den historischen Kontext besser einordnen zu können, werden nachfolgend die politischen, makroökonomischen sowie sozioökonomischen Rahmenbedingungen zu Beginn der 1980er Jahre resümiert dargestellt.

2.1 Bolivien zu Beginn der 1980er Jahre

2.1.1 Makroökonomische und politische Eckdaten

Bedingt durch die weltweit verschlechterten *terms of trade* und die sich zuspitzende Verschuldungskrise fielen Anfang der 1980er Jahre in vielen, insbesondere rohstoffproduzierenden Ländern der sogenannten Dritten Welt die Wachstumsraten steil ab. Spätestens als Mexiko 1982 den Schuldendienst einstellte („Mexiko-Schock“ vom August 1982), manifestierte sich die internationale Dimension der Verschuldungskrise: Während sich immer mehr Großschuldner des „Südens“ bankrott erklären mussten, befürchteten die Gläubigerstaaten den Zusammenbruch des internationalen Finanzsystems (vgl. u.a. Boris 1987: 11; Nuscheler 1995: 305ff). Die Entwicklungen während der autoritären Militärregierung von Hugo Banzer (1971-1978) stellten in diesem Kontext keine Ausnahme dar. Ökonomisch gesehen, zählte der rohstoffproduzierende Sektor zu den wichtigsten Einnahmenquellen des Andenstaates³, so dass mit der Verschlechterung der *terms of trade* erhebliche Einbußen verbucht wurden. Massiv verschärft wurde die ohnehin prekäre Haushaltslage durch einen erleichterten Zugang zu multi- und bilateralen Krediten, der mit dem weltweiten Anstieg des Zinsniveaus schließlich in einer extrem negativen Zahlungsbilanz Boliviens mündete: Bezifferte sich die Auslandsverschuldung bei der Machtübernahme Banzers 1971 noch auf 591 Millionen US-Dollar, so vervierfachte sich dieser Betrag bis 1979 auf 1.941 Millionen US-Dollar (vgl. Niekerk 1992: 44).

Während der offen repressiv operierenden Militärdiktatur von García Meza (1980 - 1982)⁴ avancierte das Kokain zum bedeutendsten Devisenbringer des Landes. Die Erlöse des lukrativen Drogengeschäfts dienten der eigenen Bereicherung der Staatsmachtvertreter und fungierten zudem als innenpolitischer Kitt einer kleptokratischen Militärclique. Die Diskreditierung des als „Koka-Faschismus“ titulierten Regierungsstils Mezas ging mit einem markanten Rückgang der internationalen Unterstützung einher, was das ohnehin ökonomisch und finanziell stark geschwächte lateinamerikanische Land besonders traf.⁵ Unter dem massivem Druck eines natio-

³ Ökonomisch bildete bis Ende der 1970er der Zinnbergbau, den mit Abstand wichtigsten Wirtschaftszweig Boliviens - in Spitzenzeiten wurden in diesem Sektor 77% der gesamten Exporteinnahmen erwirtschaftet (vgl. Dirmoser 1989: 102).

⁴ Mit dem Putsch des Luftwaffengenerals Juan Pereda begann 1978 eine Phase während der Bolivien bis 1982 zwei demokratische und sieben autoritäre Regierungen erlebte (vgl. Bukes 2000: 75).

⁵ Im Zuge dieser Entwicklungen zogen sich die Weltbank und die Technische Kooperation der Schweiz (CO-TESU) als Akteure der internationalen Kooperation sogar ganz aus Bolivien zurück (vgl. Niekerk 1992: 44).

nenal Zusammenschlusses einzelner Militärfraktionen und Teilen der Zivilgesellschaft sowie internationaler Akteure reichte García Meza 1982 schließlich seinen Rücktritt ein und gab so den Weg in die Demokratie frei (vgl. Bukes 2000: 76).

Über knapp zwei Jahrzehnte alternierende Phasen der Militärregimes hatten einen enorm aufgeblähten Staatsapparat und Auslandsschulden in der Größenordnung von 4 Milliarden US-Dollar hinterlassen. Der 1982 zum Präsidenten gewählte Hernán Siles Zuazo - eine der Leitfiguren des *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) in den 1950er Jahren - sah sich bei seinem Amtsantritt mit einer katastrophalen Wirtschaftssituation, sinkenden Produktionszahlen und einer sich stetig steiler hochschraubenden Inflationsspirale konfrontiert. Der einzig prosperierende Sektor stellte der Drogenhandel dar, dessen Wertschöpfung die offiziellen Exporteinnahmen um ein Vielfaches übertraf. Um das Ausufernde der Drogengeschäfte wieder etwas unter Kontrolle zu bringen und eine Rückkehr zu stabileren Rahmenbedingungen zu ermöglichen, wurde die vollständige Restriktion von Dollargeschäften verhängt (vgl. ebenda: 77). Allerdings ging mit der Entdollarisierung ein erschwerter Kreditzugang am internationalen Markt einher, der durch eine ausbleibende Einigung mit dem IWF auch die finanzielle Unterstützung bilateraler und multilateraler Art erschwerte, so dass es zu einem Stocken interner und externer Investitionen kam (vgl. OIT 1998a: o.A.). Verschärft wurde die ohnehin schon prekäre Situation durch die massive Kapitalflucht sowie eine periodische Abwertung der nationalen Währung. Bis 1983 stieg die Auslandsverschuldung auf 2.173 Millionen US-Dollar an, was einem Anteil von 53,6% des Bruttoinlandsprodukts entsprach (vgl. Baldivia Urdininea 2000: 115).

Zu den ältesten bilateralen Kooperationen Boliviens zählt die technische und finanzielle Zusammenarbeit mit den USA, dessen Beginn sich auf 1942 datieren lässt (vgl. ebd.: 41). Das US-amerikanische Engagement muss im Kontext der damaligen innenpolitischen Entwicklung in Bolivien gesehen werden: In den 1940er Jahren begann eine sich aus der Mittelschicht rekrutierende Gruppe um die beiden Führer des *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) Víctor Paz Estensoro und Hernán Siles Zuazo in Koalition mit dem Führer der Minenarbeitergewerkschaft (FSTMB) Juan Lechín die politische und ökonomische Hegemonie der Zinnbarone und Landoligarchie in Frage zu stellen. Als ihnen der bei den Wahlen 1951 errungene offizielle Wahlsieg von Seiten der Oligarchie aberkannt wurde und der MNR als kommunistische Partei sogar einem Verbot unterstellt wurde, begann ein bewaffneter Kampf, der mit dem Sieg der Aufständischen am 9. April 1952 seinen Höhepunkt erreichte. Angesichts dieser Entwicklungen steigerte sich der Druck der USA enorm. Die zu dem Zeitpunkt deutlich über dem Staatshaushalt Boliviens liegenden jährlichen Hilfszahlungen sicherten den USA einen entscheidenden Einfluss auf politische und ökonomische Entscheidungen, so dass von Seiten der MNR-Regierung durchaus auch Entscheidungen getroffen wurden, die den postulierten Zielen bzw. Überzeugungen diametral entgegen standen. Als Beispiel sei hier ein mit der Entwaffnung der Volksmilizen einhergehender Wiederaufbau einer regulären staatlichen Streitmacht sowie im ökonomischen Kontext der Rückbau von Sozialleistungen und eine ökonomische Liberalisierung genannt (Bukes 2000: 71f.). In den 1960ern wurde schließlich unter dem Eindruck der Kubanischen Revolution und einem anhaltenden prorevolutionären Ambiente das Programm "Allianz für den Fortschritt" lanciert, um der weiteren Entwicklung von den Interessen der USA entgegenstehenden ökonomischen und politischen Tendenzen im amerikanischen Hinterhof vorzubeugen. Zu den wichtigsten Protagonisten des Programms zählte USAID, dass auch in Bolivien mit einer eigenen Vertretung insbesondere in den Bereichen Kolonisierung bzw. ländliche Entwicklung sowie Bau von Straßeninfrastruktur zu operieren begann. In den 1970er Jahren zählten USAID und die Weltbank, die insbesondere die sogenannten Programme für integrierte Entwicklung (*Programas de Desarrollo Integral*) finanzierte zu den wichtigsten Geldgebern Boliviens. Darüber hinaus engagierten sich auch die Interamerikanische Entwicklungsbank und verschiedene europäische Geldgeber. Bei den im Rahmen der internationalen Kooperation zur Verfügung gestellten Ressourcen handelte es sich überwiegend um rückzahlungspflichtige Kredite. Der Anteil der Schenkungen fiel sehr viel geringer aus und bezifferte sich auf jährliche 50 bis 70 Millionen US-Dollar (vgl. Niekerk 1992: 42f.).



Die weitere Durchführung von fiskalpolitischen Maßnahmen zeitigten keine makroökonomische Erholung bzw. Revitalisierung. Im Gegenteil, es etablierte sich ein florierender Schwarzmarkt und das Inflationskarussell rotierte umso schneller.

Die damit einhergehende Entwertung der Reallöhne entzog der Regierung Siles die Unterstützung der Gewerkschaften und provozierte nun endgültig eine innenpolitische Krisensituation. Mit der Koalition des marxistisch geprägten Gewerkschaftsdachverbandes *Central Obrera Boliviana* (COB) und der Bauereinheitsgewerkschaft (CSUTCB), konstituierte sich eine gesellschaftliche Gegenmacht zur amtierenden Regierung, die ihren Ausdruck in der als *poder dual* bezeichneten Zweiteilung der Macht fand. Aufgrund des hohen Mobilisierungspotentials der COB/CSUTCB-Allianz - bis zur Jahresmitte 1985 zählte Bolivien knapp 500 Streiks - konnten sie auf dem politischen Parkett nicht mehr ignoriert werden. Zu den Hauptforderungen der COB zählte die Führung der Staatsbetriebe unter Arbeiterverwaltung sowie die direkte Beteiligung an der Regierung mit 51%. Die strikte Ablehnung dieser Maximalforderungen verhärtete die ohnehin festgefahrene innenpolitische Konfrontationssituation, so dass sich die Gestaltungsmöglichkeiten und Handlungsoptionen der Regierung sowohl in ökonomischer als auch politischer Hinsicht auf ein Minimum reduziert sahen (vgl. Bukes 2000: 77; Goedeking 2003: 133).

Die über mehrere Jahre anhaltende ökonomische Instabilität und variierende Hyperinflation, die zeitweilig die 23.000 Prozentmarke überschritt, trugen maßgeblich dazu bei, dass der Netto-Kapitaltransfer aus internationalen Finanzquellen von 1981 bis 1985 um 34% auf 109 Millionen US-Dollar sank. Zudem schrumpften die nationalen Bankressourcen von 700 Millionen US-Dollar im Jahr 1981 auf weniger als 10% dieses Wertes Ende 1985 zusammen, so dass sich Bolivien mit einer desaströsen Finanzsituation konfrontiert sah. Die Auslandsverschuldung summierte sich auf 3.294 Millionen US-Dollar und machte einen Anteil von nahezu 87% des BIPs aus. Wobei mehr als 75% dieser Schulden als ein Erbe der sich alternierenden Militärregierungen zu interpretieren ist. Als erstes lateinamerikanische Land seit 1934 beantragte Bolivien im Mai 1984 bei den internationalen Gläubigern ein Moratorium von vier Jahren (vgl. Arauco 2000: 240f.; Baldivia Urdininea 2000: 115; Bünte 1986: 22; Goedeking 2003: 133; OIT 1998a: o.A.).

2.1.2 Die sozioökonomischen Entwicklungsdaten

Die kontinuierliche Verschlechterung der makroökonomischen Indikatoren - von 1980 bis 1985 fiel das Bruttoinlandsprodukt um 10% und die Arbeitslosenrate stieg von 5,8% auf 18% - hatte massive Auswirkungen auf die Einkommensverteilung der bolivianischen Gesellschaft: das Realeinkommen in den urbanen Gebieten sank um 60%. Zeitgleich verdoppelte sich das Einkommen der wohlhabendsten 5% der städtischen Bevölkerung. Die ärmsten 50% der Bevölkerung hatten 1985 einen Anteil von 14,92% am Gesamteinkommen, die reichsten 5% dagegen 34,72%. Der zunehmenden Verschlechterung des allgemeinen Lebensstandards breiter Bevölkerungsschichten wurde allerdings nicht durch den Entwurf einer konsistenteren Sozialpolitik Rechnung getragen. Die offiziellen staatlichen Finanzierungs- und Verteilungsleistungen schlossen die von der Krise besonders Betroffenen mehrheitlich strukturell aus. Verschärfend kam hinzu, dass die öffentlichen Ausgaben für Soziales (vor allem für die Bereiche Gesundheit und Bildung) zu Lasten der ländlichen Armen rückläufig waren und die Versorgung mit Basisinfrastruktur auf einem extrem defizitären Niveau stagnierte. Schätzungsweise 69% der städtischen Bevölkerung und lediglich 10% der ländlichen Bevölkerung hatten Zugang zu Leitungswas-

ser, das jedoch selten Trinkwasserqualität erreichte. Mitte der 1980er Jahre rangierte der Andenstaat mit einem Bruttoinlandsprodukt von 570 US-Dollar an erster Stelle unter den ärmsten des Kontinents und die Sozialindikatoren zählten zu den niedrigsten in Südamerika. Die Säuglings- und Kindersterblichkeit betrug das Zweifache des für Lateinamerika üblichen Durchschnittswertes von 110 pro 1000 Lebendgeburten; in den ärmsten Regionen erreichte das Verhältnis 277/1000. Einen ebenfalls negativen Spitzenplatz im lateinamerikanischen Kontext belegte Bolivien mit einer Müttersterblichkeitsrate von 48 Frauen pro 10 000 Lebendgeburten (vgl. Bukes 2000: 102; Grosh et al. 1992: 4f., Camacho o.A.: 14).

2.2 Bolivien und der *Washingtoner Consensus*

Angesichts der schweren Wirtschaftskrise entschied die 1985 aus den vorgezogenen Neuwahlen hervorgegangene Regierung von Víctor Paz Estenssoro⁶, sich den Konditionalitäten des IWF zu beugen. Vordergründiges Ziel war es, das Staatsdefizit abzubauen ergo eine kurzfristige Stabilisierung der Zahlungsbilanz zu erreichen und die internationale Kreditwürdigkeit wiederzuerlangen.

Im Hinblick auf die Umsetzung der Strukturanpassungsprogramme werden drei jeweils durch variierende inhaltliche Zielsetzungen charakterisierende Etappen differenziert (vgl. Grossmann 2000: 261f.):

- Die erste Etappe umfasst die Jahre 1985 bis 1989. Während dieser Zeitspanne zählte die Eindämmung der Inflation sowie der Rückbau des öffentlichen Sektors bzw. die massive Einschränkung der öffentlichen Ausgaben zu den dringlichsten Maßnahmen.
- Die zweite Etappe bezieht sich auf die Jahre 1990 bis 1993 und markiert eine zusätzliche Umsetzung von strukturellen Reformen, die eine Dynamisierung des ökonomischen Wachstums, der Exportförderung und der Förderung der privaten Investitionen eine makroökonomische Stabilisierung zum Ziel hatten.
- Während der dritten Etappe (1994-1998) erfolgte die weitere Vertiefung struktureller und institutioneller Reformen, die weitreichende soziale und ökonomische Transformationen zeitigten (vgl. hierzu Kap. 2.5.4).⁷

2.2.1 Die *Nueva Política Económica*

Im August 1985 wurde unter dem Titel *Nueva Política Económica* (NPE) die Abkehr vom staatskapitalistischen Entwicklungsmodell eingeläutet. Unter dem Dekret Nr. 21060 lassen sich seither tiefgreifende Strukturanpassungsmaßnahmen subsumieren zu denen u.a. die Abwertung der Inlandswährung (um ca. 95% (vgl. Bünte 1986: 23)), die Kürzung der Staatsausgaben in Form eines Abbaus der Dienst- und Sozialleistungen, die Einschränkung von öffentlichen Investitionen, der Rückzug

⁶ Víctor Paz Estenssoro galt als die parteiinterne Revolutionsikone des MNR von 1952 und gelangte mit Hilfe eines Paktes mit der von Hugo Banzer gegründeten Partei *Acción Democrática y Nacionalista* (ADN) an die Macht (vgl. Bukes 2000: 76ff.).

⁷ Mit der Zielsetzung die makroökonomische Stabilisierung auf eine konsistente Basis zu stellen, wurden während der zweiten Phase verschiedene Gesetzgebungen verabschiedet wie bspw. die *Ley de Hidrocarburos*, der *Código de Minería*, die *Ley de Inversiones*. Des Weiteren wurde mit der Privatisierung einzelner staatlicher Unternehmen begonnen. Zu den während der dritten Etappe implementierten wichtigsten gesetzlichen Neuregelungen zählen die *Ley de Capitalización*, die *Ley de Participación Popular*, die *Reforma Educativa* sowie die *Reforma a la Constitución Política del Estado* (vgl. Grossman 2000: 262).



des Staates aus bestimmten Wirtschaftssektoren (Bergbau, Kohlenwasserstoffe, Kommunikation), die Reprivatisierung von Staatsunternehmen sowie die Aufhebung von Handels- und Kapitalverkehrskontrollen zählen (vgl. Arauco 2000: 240; World Bank 1996: 72). Der Rückzug des Staates sollte zukünftig den Allokationsmechanismen des Marktes die zentrale Rolle hinsichtlich des nationalen Entwicklungsprozesses überlassen.

Mit der radikalen Umsetzung der neoliberalen Reformen („Politik des Schocks“) setzte eine Phase der ökonomischen Stabilisierung ein. Zwischen 1985 und 1991 stieg die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 0,1% auf 5,3% (vgl. Tab 1).⁸ Zudem gelang es, die Hyperinflation von 8.170,5% (1985) auf 16,6% (1989) und das Haushaltsdefizit von -10,6% auf -5,4% zu senken (vgl. OIT 1998a: o.A.). Der Anteil der Regierungsausgaben wurde von 28% (1985) des Bruttosozialprodukts auf 23% (1986) reduziert (vgl. Bukes 2000: 98).⁹

Jahr	Wachstum des BIP in %	
	National	Pro Kopf
1985	(0,1)	(2,2)
1986	(2,9)	(4,7)
1987	2,1	0,0
1988	2,8	0,2
1989	3,3	1,0
1990	4,6	2,4
1991	5,3	2,8

Tab. 1: Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (1985-1991)

Quelle: Baldivia Urdininea 2000: 70

Diese für den genannten Zeitraum positive Bilanz der makroökonomischen Stabilisierungspolitik kontrastiert mit einer zeitgleich negativen Entwicklung der sozioökonomischen Indikatoren. Die im Rahmen der Austeritätsprogramme eingeleitete Schließung der staatlichen Minenbetriebe, die Aufhebung des Minimallohns sowie die Modifikation der Arbeitsgesetzgebung, welche die Entlassung der (Industrie-) Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst erleichterte, führten zu einer plötzlichen Zunahme der Erwerbslosenzahlen: Bis 1989 stieg die Rate der offenen Arbeitslosigkeit auf über 11% und der Anteil der erwerbstätigen Bevölkerung sank von 21% im Jahr 1976 auf 14% im Jahr 1988 (vgl. Baldivia Urdininea 2000: 58 u. 76). Die Einkommensverteilung war durch eine extreme Ungleichverteilung gekennzeichnet, so dass zwei Drittel des Volkseinkommens auf 80% der Bevölkerung entfielen, während 5% ein Drittel auf sich vereinen konnten (vgl. Dirmoser 1989: 102). Zwischen 1985 und 1986 sanken die Löhne um etwa 27% (Krause 1998: 6). Die zusätzlichen Kürzungen der Sozialausgaben markierten eine Verschärfung der ohnehin prekären Armutssituation sowie eine Verschlechterung der wichtigsten sozioökonomischen Indikatoren, wie beispielsweise Ernährung, Bildung und Wohnsituation. Zwischen 1980 und 1989 wurde ein Rückgang der Sozialausgaben um

⁸ Zwischen 1987 und 1989 reichten die Wachstumsraten des BIP (2,1% - 3,3%) bei einer durchschnittlichen jährlichen Bevölkerungswachstumsrate von 2,8% allerdings gerade aus, um einen Rückgang des BIP pro Kopf zu vermeiden (vgl. Baldivia 2000: 70; Witt 1998: 76).

⁹ Vgl. hierzu u.a. Minkner-Bünjer (2004) mit einer detaillierten Analyse der makroökonomischen und sozioökonomischen Entwicklung seit 1985.

38% registriert, was nahezu einer Halbierung der pro Kopf Ausgaben von 75 US-Dollar auf 38 US-Dollar entsprach (vgl. Minkner-Bünjer 2004: 80). Von 1987 bis 1992 stieg die Zahl der in Armut lebenden Menschen um 6%, wobei die Armutskonzentration in ländlichen Gebieten im Vergleich zu urbanen Gebieten doppelt so groß war.¹⁰ Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt sank der Anteil der Ausgaben im Gesundheitssektor von 0,8% im Jahr 1980 auf den Tiefstand von 0,3% im Jahr 1987. Die Indikatoren im Gesundheitsbereich insbesondere die Kinder- und Müttersterblichkeit und die Ernährungssituation von Kinder wiesen besonders alarmierende Entwicklungen auf.¹¹ Ebenso negativ gestaltete sich die Entwicklung der Ausgaben im Bildungssektor, die von 4,1% (1980) des BIP um 56% auf 2,3% im Jahr 1986 reduziert wurden (vgl. Morales 1994: 140).

Die Entlassung¹² von über 20.000 und nochmals 4.000 Beschäftigten der ehemaligen Staatsbetriebe *Corporación Minera de Bolivia* (COMIBOL) und *Yacimientos Petroleros y Fiscales de Bolivia* (YPFB) sowie weiteren 23.500 Entlassungen im öffentlichen Sektor leiteten - auf der Suche nach neuen Arbeits- und Erwerbsmöglichkeiten - eine massive Binnenmigration ganzer Familien in die Regionen in und um La Paz, Chapare und Cochabamba ein. Hinzu kam die Migration von indianischen Kleinbauern, deren landwirtschaftliche Produkte aufgrund der Marktöffnung und der Überschwemmung der heimischen Märkte mit günstigen Exporten nicht mehr konkurrenzfähig waren und die auf der Suche nach alternativen Einkommensmöglichkeiten in die urbanen Regionen zogen (vgl. Fumo et al. 2000: 5; OIT 1998a: o.A.). In der Konsequenz wuchs die Bedeutung der illegalen Parallelwirtschaft (Koka-Produktion, Schmuggel u.a.) in der inzwischen 5-10% der Bevölkerung ein Auskommen fanden. Insbesondere der auf dem internationalen Markt zu verzeichnende rapide Anstieg der Kokain-Preise und die möglichen vier Ernten pro Jahr ließen Koka zum lukrativsten landwirtschaftlichen Produkt avancieren (vgl. Dirmoser 1989: 102; Krause 1998: 8). Trotz der veränderten politischen und ökonomischen Vorzeichen blieb somit die Bedeutung der Drogenwirtschaft auch als staatliche Devisenquelle dominierend. Dabei kam dem Zusammenbruch des Zinnpreises an der Londoner Wertmetallbörse im Oktober 1985 eine durchaus potenzierende Wirkung zu.¹³ In diesem Kontext erklärt sich auch die wachsende

¹⁰ Vgl. hierzu auch die Ausführungen im Kapitel XXL.

¹¹ Mit 86% des Bedarfs zählte das Kalorienangebot pro Einwohner zu den niedrigsten und mit einer Kindersterblichkeit von 176 pro Tag rangierte Bolivien an dritthöchster Stelle im lateinamerikanischen Kontext (vgl. Dirmoser 1989: 102).

¹² Die abrupten Schließungen im Bergbausektor sind - abgesehen von der zunehmenden ökonomischen Unrentabilität des Zinnabbaus - durchaus als ein politisches Kalkül der damaligen Regierung zu interpretieren, um so die Macht der starken Gewerkschaftsbewegung zu brechen. Neben dem beschriebenen Macht- und Blockadepotential hatte insbesondere die COB in den vorangegangenen Jahren die Regierung immer wieder erfolgreich unter Druck gesetzt und Lohnforderungen durchsetzen können (vgl. Goedeking 2004: 299; OIT 1998a: o.A.). Auf die Entlassung von 80% der im staatlichen Bergbau Beschäftigten reagierte die Gewerkschaft mit einem mehrere Monate anhaltenden landesweiten Generalstreik. Dies nahm die Regierung zum Anlass, den Ausnahmezustand zu verhängen, welcher zur Verhaftung und anschließenden Verbannung der zentralen Gewerkschaftsfiguren genutzt wurde (vgl. Bukes 2000: 80). Daraus resultierte eine entscheidende Schwächung sowie ein signifikanter Bedeutungsverlust des gesellschaftspolitischen Einflusses und Mobilisierungspotentials der Gewerkschaftsbewegung.

¹³ Im Rahmen des politischen Arrangements zwischen der Regierung, der Wirtschaft und der Drogenmafia sicherte sich die Drogenelite einen entsprechenden Einfluss, der durchaus auch die Gefahr eines gewissen Souveränitätsverlust der staatlichen Instanzen barg. Der Drogenkonflikt sowie die diesbezügliche US-amerikanische Politik soll im Kontext dieser Arbeit nicht weiter ausgeführt werden. Weiterführende Literatur hierzu u.a. Isacson (2004); Krempin (1990) und Thoumi (2004).



Bedeutung der generell als ineffizient einzustufenden Landwirtschaft. Wurden bis 1980 18% des Bruttoinlandsprodukt (BIP) in der Agrarproduktion erwirtschaftet, so kletterte dieser Anteil bis 1989 auf 32%. 1990 waren 47% aller Erwerbstätigen im Agrarsektor beschäftigt (vgl. Bukes 2000: 80 u. 99). Erst nach den im Rahmen der ersten Reformgeneration (1985-1987) umgesetzten Maßnahmen wurde auf der Basis der neuen Förderung bzw. Produktion von Gold, Zink, Silber und Antimon eine Erholung im Bergbausektor registriert. Mit der Implementierung von Preisliberalisierungen und Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse gelang es zudem, das Produktionsniveau im angeschlagenen Manufaktursektor zu stabilisieren. Zu den auffällig dynamischen Sektoren zählte schließlich der Handelsbereich, der große Bevölkerungssegmente insbesondere unter informellen Bedingungen zu absorbieren vermochte (vgl. Baldivia Urdininea 2000: 70f.).

Betrachtet man die Entwicklung der Auslandsverschuldung so wurde 1987 ein vorläufiger Spitzenwert von 4.289 Millionen US-Dollar erreicht, was einem Anteil von knapp 87% des Bruttoinlandsprodukts entsprach. Angesichts des dramatischen Zahlungsbilanzdefizits ergriff die bolivianische Regierung dringend notwendige Maßnahmen, die eine Reduzierung der Auslandsverschuldung anvisierten: 60% der gegenüber ausländischen Privatgläubigern ausstehenden Schulden wurden auf dem Sekundärmarkt zu 11% des Wertes zurückgekauft. Als Finanzierungsquelle dienten eigens dafür bereitgestellte nicht rückzahlungspflichtige Ressourcen der internationalen Gebergemeinde, was seinerzeit von erheblicher Polemik begleitet wurde, da dem bolivianischen Staat vorgeworfen wurde, sich bei der internationalen Kooperation als Bittsteller anzubiedern. Im Rahmen dieser Umschuldungsmaßnahmen gelang es, den gesamten Schuldenanteil auf 3.491 Millionen US-Dollar im Jahr 1989 sowie den Schuldendienst von 42% auf 23% des Exportwertes zu reduzieren. Der Anteil der Auslandsverschuldung am Bruttoinlandsprodukt wurde auf knapp 68% gesenkt (1989). Der makroökonomische Erfolg dieser Maßnahmen diente sicherlich als positive Referenzfolie für die Entschuldungsinitiativen HIPC I und HIPC II (vgl. Baldivia Urdininea 2000: 58 u. 115f.).

Bei der Analyse der bolivianischen Auslandsverschuldung von 1987 bis 1990 manifestiert sich hinsichtlich der Gläubigerstruktur eine deutliche Abnahme des bestehenden Schuldendienstes gegenüber Privatgläubigern von 17,3% im Jahr 1987 auf 7,1% im Jahr 1990. Dieser deutlichen Rückgang ist nicht unabhängig von der signifikanten - durch die Einführung von variablen Zinssätzen bedingten - Verteuerung der kommerziellen Kreditleistungen zu sehen. Der Schuldendienst gegenüber bilateralen Gläubigern vermerkte ebenfalls einen Rückgang um knapp 5% auf 47,8% im Jahr 1990. Zeitgleich nahm der Anteil der Auslandsverschuldung gegenüber multilateralen Gläubigern von 30,0% auf 45,1% deutlich zu. Zu den größten multilateralen Gläubigern im Jahr 1990 zählten die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) mit 25,1% und die Weltbank mit einem Anteil von 10,4% (vgl. Tab. 2).

Gläubiger	Anteil der Auslandsverschuldung in %	
	1987	1990
multilateral	30,0	45,1
BID	15,7	25,1
WB/IDA	3,3	10,4
BIRF	6,3	5,1
CAF	1,3	3,0
FONPLATA	0,4	0,7
FIDA	0,2	0,5
Andere	2,8	0,3
bilateral	52,7	47,8
Regierungen	48,9	46,3
Andere	3,8	1,5
Private	17,3	7,1
Insgesamt	100,0	100,0

Tab. 2: Der Anteil der bolivianischen Auslandsverschuldung gegenüber multilateralen, bilateralen und privaten Gläubigern

Quelle: VIPFE/UDAPE (1997): *El financiamiento externo en Bolivia*

Seit der Einführung der Strukturanpassungsmaßnahmen attestiert Juan Antonio Morales (1994: 131) – ehemaliger Präsident der bolivianischen Zentralbank - dem IWF und der Weltbank, direkten Einfluss auf wirtschaftspolitische Entscheidungen genommen zu haben.

Grebe López verweist in diesem Kontext auf eine grundlegend zunehmende Relevanz der internationalen Kooperation (1997: 4). Dabei manifestiert sich für den Zeitraum zwischen 1987 und 1991 eine Abnahme des Finanzierungsanteils aus multilateralen Finanzierungsquellen um knapp 63%, während der Anteil der von bilateralen Akteuren bereitgestellten Ressourcen von 30,1% (1987) auf 50,6% (1991) zunahm. Wurden 1987 noch circa 70% der externen Finanzierung von multilateralen Agenturen zur Verfügung gestellt, sank dieser Anteil auf 43,8% im Jahr 1991. Zu den wichtigsten multilateralen Geldgebern zählten die Interamerikanische Entwicklungsbank (BID), die Weltbank und die *Cooperación Andina de Fomento* (CAF). Im Jahr 1987 wurde noch mehr als die Hälfte des gesamten Finanzierungsanteils (55,3% und knapp 80% der multilateralen Finanzressourcen) vom BID getragen, der Anteil reduzierte sich in den folgenden Jahren (1988-1991) jedoch auf durchschnittliche 20%. Die von der Weltbank zur Verfügung gestellten Ressourcen machten im Durchschnitt 11,3% der externen Finanzierung aus. Der Anteil der von der CAF bereitgestellten Geldmenge verzeichnete im Verlauf des Betrachtungszeitraumes einen Zuwachs von 1,8% (1987) auf 5,8% (vgl. Tab 3). Zu den wichtigsten bilateralen Geldgeber zählte die USA mit durchschnittlich 16,6%, gefolgt von Japan mit durchschnittlich 8,5% und der Bundesrepublik Deutschland mit einem Finanzierungsanteil von 6,7%.



Finanzierungsquelle	Finanzierungsanteil in %				
	1987	1988	1989	1990	1991
a.	Multilaterale Agenturen				
BID	55,3	19,1	17,6	23,9	19,2
Weltbank/IDA	7,8	18,6	13,0	8,6	8,3
CAF	1,8	4,8	4,9	5,5	5,8
Vereinte Nationen	1,2	7,2	7,5	6,3	6,4
Europäische Union	0,5	0,7	2,5	2,3	1,4
Andere	3,4	3,1	1,5	1,3	2,8
a. insgesamt	69,9	53,5	47,1	48,0	43,8
b.	Bilaterale Agenturen				
Deutschland	3,2	7,3	6,3	6,7	10,1
Spanien	0,0	1,1	0,6	0,7	2,9
USA	19,0	17,7	12,2	13,9	18,3
Niederlande	0,0	1,7	6,0	3,7	5,3
Japan	4,8	5,0	12,8	14,5	5,2
Schweiz	2,0	3,7	2,9	2,2	1,7
Andere	1,1	4,8	2,2	4,6	7,1
b. insgesamt	30,1	41,4	42,9	46,4	50,6
IWF	0,0	5,1	10,0	5,6	5,6
a.+ b. insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tab. 3: Der Anteil der Finanzierungen nach Finanzierungsquelle

Quelle: Grebe López 1997

Zwischen 1985 und 1986 übernahm die Weltbank mit der Erneuerung eines *Assistance-programs* und einer Kreditzusage von 55 Millionen US-Dollar eine führende Rolle bei der Unterstützung des neuen Wirtschaftsprogramms. De facto dienten weltbankinterne Wirtschaftsanalysen als wichtige Quelle für die wirtschaftspolitische Strategieentwicklung in Bolivien (vgl. Marshall 1992: 26). In diesem Kontext drängt sich die Frage auf, inwiefern der Einfluss der multilateralen Finanzinstitutionen einem wirtschaftspolitischen Souveränitätsverlust der nationalen Regierung gleichkommt oder vielmehr komplementär zu einer national determinierten Wirtschaftspolitik gesehen werden muss.

In der Frühfassung des *Assistance-programs* wurden soziale Aspekte zwar grundsätzlich zur Kenntnis genommen, allerdings nicht eingehender fokussiert. Erst mit Blick auf das von der Weltbank für Dezember 1986 festgesetzte *Consultative Group Meeting*¹⁴ in Paris und die in diesem Kontext bereits seit September 1986 mit den bolivianischen Wirtschaftsvertretern geführten Diskussionen fanden soziale Themen sowohl im Hinblick auf die weitere Ausgestaltung des nationalen Wirtschaftsprogramms als auch im Rahmen der Prioritätensetzung der internationalen Kooperation Eingang in die entwicklungspolitische Agenda (vgl. Marshall 1992: 26).

¹⁴ Das *Consultative Group Meeting* der Weltbank stellt für Bolivien das wichtigste Verhandlungsforum mit den multi- und bilateralen Gebern dar. Von Seiten der Regierung werden in diesem Rahmen jährlich die wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele präsentiert sowie die Höhe der korrespondierenden externen Finanzressourcen beziffert. Zudem wird eine Bilanz des letzten Haushaltsjahres gezogen.

Im Juli 1987 wurden mit der Verabschiedung des *Decreto Supremo* Nr. 21660 zur *Reactivación Económica* die Maßnahmen zur makroökonomischen Stabilisierung um eine Reform des Finanzsystems ergänzt. Der BID, die Weltbank und weitere bilaterale Geber stellten in diesem Kontext weitere Kredite in einer Höhe von 1,83 Mrd. US-Dollar zur Verfügung (vgl. Witt 1998: 76).



3 Der Fondo Social de Emergencia (FSE) von 1986 bis 1991 - soziale Befriedung durch Beschäftigungsprogramme

Am 28. November 1986 wurde mit dem *Decreto Supremo* Nr. 21456 der *Fondo Social de Emergencia* (FSE) als weltweit erster internationaler Sozialfonds definitiv implementiert (vgl. de Castillo 1996: 12). Zunächst auf drei Jahre befristet und de facto dann um weitere 15 Monate Laufzeit bis März 1991 verlängert, sollte der FSE die sozialen Kosten der NPE abfedern und insbesondere durch die Schaffung von neuen Erwerbs- bzw. Einkommensmöglichkeiten zur Linderung der landesweit spürbar gestiegenen Armutssituation beitragen (vgl. OIT 1993: 1).¹⁵

Im Gegensatz zu ähnlichen bereits in Spanien und Chile erprobten Programmen, bei denen es primär um die Schaffung von temporären Erwerbsmöglichkeiten durch Tätigkeiten in der Straßenreinigung, Gebäudesanierung und Maler-Tätigkeiten ging, fokussierte der FSE über den reinen Beschäftigungseffekt hinaus einen Beitrag zur Armutsreduzierung über den Ausbau der sozialen und Basisinfrastruktur (vgl. Baldivia Urdininea 2000: 131). Eine Aufgabe, die von den drei wichtigsten mit Sozialpolitik betrauten Sektorministerien (Gesundheit, Bildung sowie Stadtentwicklung und Wohnungsbau) nicht wahrgenommen werden konnte, da sie aufgrund der makroökonomischen Prioritätensetzung der Regierung weder mit genügend qualifiziertem Personal noch mit entsprechenden finanziellen Ressourcen sowie Kapazitäten im Managementbereich ausgestattet waren (vgl. Carvalho 1994: 13; de Castillo 1996: 12). Diese Tatsache war dem Umstand geschuldet, dass der Abbau des Staatsdefizits und die makroökonomische Stabilisierung zu den primären Leitzielen der ersten Reformphase (1985-1987) zählte, was u.a. einen massiven Rückbau des öffentlichen Sektors und insbesondere einen Abbau der Dienst- und Sozialleistungen implizierte ergo mit einer Kürzung der personellen und finanziellen Kapazitäten in den jeweiligen Sektorministerien einherging.

3.1 Die Implementierung des FSE unter besonderer Berücksichtigung der führenden Rolle der Weltbank

Auf Initiative der bolivianischen Regierung wurde bereits 1985 ein Notstandsfonds mit Ressourcen des nationalen Schatzamtes ausgestattet, der kleine arbeitsintensive Infrastrukturprojekte finanzieren und möglichst viele neue Beschäftigungsmöglichkeiten bieten sollte. Das Konzept scheiterte allerdings in der Phase der Umsetzung, da es nicht gelang, sich auf eine ausführende staatliche Instanz zu einigen, die den Fonds verwalten sollte. Dies resultierte maßgeblich aus der institutionellen Schwäche der sektoralen Ministerien und ihrer dezentralen Einheiten. Die Fülle und Komplexität an nationalen Vorgaben, die bei Verträgen für staatliche Infrastrukturmaßnahmen zu berücksichtigen waren, hätten ohnehin ein extrem unflexibles Prozedere bedeutet, dass dem anvisierten Ziel eines schnellen effektiven Implementierungsinstrumentes nicht entsprochen hätte. Die zu diesem Zeitpunkt

¹⁵ Im Rahmen der bis Mitte der 1980er von der Weltbank unterstützten Entwicklungsprogrammatiken kombinierte der FSE die klassischen Strukturanpassungsmaßnahmen erstmalig mit einem kompensierenden Schutz für die Armen (vgl. Schacter et al. 1992: 1).

von Seiten der internationalen Kooperation als gering eingeschätzte Glaubwürdigkeit der öffentlichen Hand hätte darüber hinaus keine nennenswerte finanzielle Unterstützung erwarten lassen (vgl. Niekerk 1992: 99; Velazco Reckling 2000: 322).¹⁶

Die daraufhin eingeleitete Implementierung des FSE ging eindeutig von der bolivianischen Regierung aus. Somit kann für die Entstehungsphase der Einfluss der internationalen Ebene als äußerst gering eingestuft werden.¹⁷

Im Anfangsstadium ließen verschiedene internationale Geber zwar verbale Unterstützungsbekundungen verlauten, die monetäre Förderung beschränkte sich in der Regel jedoch auf Beträge in geringer Höhe. Dies wurde damit begründet, dass die bolivianische Regierung weder solide Garantien für eine zuverlässige und effektive Verwaltung der Gelder noch für den stabilen Fortbestand der politischen Rahmenbedingungen gewährleisten könne. Hinzu kam, dass das als innovativ eingeschätzte Kompensationskonzept in seinen Zielformulierungen und den genauen Unterstützungsmechanismen anfänglich sehr vage blieb. Zudem begründeten die Erfahrungen jahrzehntelang während der ökonomischer Misswirtschaft, der Zweckentfremdung internationaler Hilfsgelder sowie weitverzweigter Korruption und Nepotismus, die sehr offen formulierte Skepsis der internationalen Kooperation an der grundsätzlichen Entwicklungsfähigkeit des Landes (vgl. Schacter et al. 1992: 5; Marshall 1992: 26f.). Erst im Verlauf der darauf folgenden Monate zeichnete sich ein zunehmendes Interesse und eine damit einhergehende Einflussnahme von Seiten der internationalen Kooperation und hier maßgeblich der Weltbank ab (vgl. Grosh 1992: 6).

Demgegenüber stellt Witt heraus, dass Mitarbeiter der Weltbank bereits ab September 1986 am Planungsprozess beteiligt waren und attestiert der Weltbank somit bereits einen frühen Einfluss auf die Konzeption des FSE genommen zu haben. Aus weltbankinterner Sicht sollte mit der Implementierung des FSE insbesondere der Widerstand gegen die Reformmaßnahmen vermindert werden bzw. eine weiterführende Umsetzung politisch abgesichert werden (1998: 117 u. 131).

Fernando Romero Moreno¹⁸ wurde von der Regierung mit der Konzeption eines primär aus externen Ressourcen finanzierten Instrumentes beauftragt, welches sich im Gegensatz zu den bürokratisierten Strukturen der Sektorministerien die operativen Vorzüge eines Privatunternehmens im Hinblick auf eine effizientere Um-

¹⁶ Während bei Velazco Reckling noch nicht explizit vom FSE die Rede ist und man angesichts der differierenden Angaben in der Literatur hinsichtlich der Implementierung des FSE zu sehr unterschiedlichen Einschätzungen kommt, wird in diesem Kontext ergänzend auf die ausführlichen Rechercheergebnisse von Witt (1998: 115f.) verwiesen, denen zufolge der FSE bereits im November 1985 mit dem Dekret D.S. Nr. 21137 gegründet wurde. Im Juli 1986 (D.S. Nr. 21316) erfolgte eine Reformulierung der Zielsetzungen und die Gründung des Nationalen Komitees für Beschäftigung (*Comité Nacional del Empleo*), das sich für die Entwicklung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verantwortlich zeichnete, die wiederum über den FSE finanziert werden sollten. Am 18. November 1986 wurden mit dem D.S. Nr. 21456 die Bestimmungen zur finanziellen Ausstattung und zur internen Organisation verabschiedet und somit der institutionelle Rahmen für den später zum Referenz-Fonds avancierten FSE festgelegt.

¹⁷ Schacter et al. (1992) verweisen in diesem Kontext darauf, dass die bolivianische Regierung in den Vereinten Nationen einen entschiedenen Fürsprecher für die Idee eines sozialpolitischen Kompensationsprogramms fand; dementsprechend wurde das *United Nations Development Program* (UNDP) bereits im konzeptionellen Entwicklungsstadium beteiligt. Vgl. hierzu auch Witt (1998: 114).

¹⁸ Romero hatte im Zusammenhang mit dem Design und der Umsetzung der NPE als graue Eminenz eine zentrale Rolle inne gehabt und wurde als erfolgreicher Unternehmer zudem sehr geschätzt (vgl. Marshall 1992: 27ff).



setzung von Sozialpolitik zu nutzen machen sollte. Am 28. November 1986 wurde dann mit dem *Decreto Supremo* Nr. 21456 die endgültige institutionelle Implementierung des *Fondo Social de Emergencia* verabschiedet und Romero von Regierungsseite zum ersten Exekutiv-Direktor des FSE ernannt. Zu den vorrangigen Zielsetzungen zählte die Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die gleichzeitig einen Beitrag zur Verbesserung der Ausstattung mit sozialer und produktiver Infrastruktur leisten sollten (vgl. Marshall 1992: 26f.).

Auf dem *Consultative Group Meeting* im Dezember 1986 schließlich forderte die bolivianische Delegation die Weltbank gezielt auf, die Realisierung des neuen Konzepts maßgeblich mit zu unterstützen. Ferner wurde an die internationale Gebergemeinschaft appelliert, unmittelbar finanzielle Unterstützung zu gewähren.¹⁹ Der Exekutiv-Direktor legte großen Wert darauf, möglichst schnell eine Organisationsstruktur aufzubauen und diese unmittelbar handlungsfähig zu machen. Die von ihm voran getriebene Implementierung des FSE basierte auf der Annahme respektive Hoffnung, bereits im Verlauf der ersten drei Monate nach der Institutionalisierung mit der Bereitstellung externer Finanzierung rechnen zu können. De facto blieb eine konkrete finanzielle Unterstützung der Weltbank bis Anfang 1987 aus; die Weltbankvertreter engagierten sich vielmehr in der technisch-konzeptionellen Unterstützung und wirkten im Hinblick auf die Konkretisierung der Grundprinzipien und dem Prozedere des FSE maßgeblich mitgestaltend (vgl. Marshall 1992: 27ff). Zu den wichtigsten Zielvorgaben der Weltbank zählte die Schaffung einer Trägerorganisation, die eine erfolgreiche Abwicklung komplexer Förderprogramme gewährleisten sollte. Bei der Realisierung des Vorhabens und speziell bei der Erschließung von Finanzquellen kam insbesondere der *International Development Agency* (IDA) - einer Unterorganisation der Weltbank - eine führende Rolle (vgl. Witt 1998: 117 u. 131).

Welche konkrete inhaltliche Positionierung andere internationale Geldgeber in dieser Phase eingenommen haben bzw. Aussagen über die genaue Zusammensetzung der zu diesem Zeitpunkt zur Verfügung gestellten Fördermittel lässt sich auf der Basis der eigenen Erhebungen und des verwendeten Quellenmaterials nicht im Detail eruieren. Aus Publikationen der Weltbank erschließt sich jedoch, dass andere Geber sich erst mal abwartend verhielten und ihr Augenmerk auf die Aktivitäten der Weltbank richteten, so dass die Vorgaben und Vereinbarungen der Weltbank durchaus als Orientierung für andere Geber dienten.

3.2 Das Finanzierungsvolumen und die Finanzierungsquellen des FSE

Bis zur Zahlung des ersten Weltbank-Kredits wurde die Anschubfinanzierung von der bolivianischen Regierung bereitgestellt. So konnten von Gemeinden oder NGOs beantragte Projekte lange vor der ersten Weltbank-Kreditauszahlung genehmigt

¹⁹ Das Programm wurde prinzipiell positiv aufgenommen, jedoch fielen die Zusagen hinsichtlich konkreter Finanzierung extrem verhalten aus. Die Unterhändler der Weltbank willigten zwar grundsätzlich ein, bei der noch ausstehenden, detaillierten Ausgestaltung des Programms mitzuwirken sowie bei der Mobilisierung zusätzlicher internationaler Finanzierung zu helfen, vermieden es jedoch, den monetären Umfang möglicher Unterstützung zu benennen (vgl. Marshall 1992: 26f.). Noch 1986 sicherte der IWF ebenfalls seine prinzipielle Unterstützung zu (vgl. Schacter et al. 1992: 4).

und mit der jeweiligen Umsetzung bereits begonnen werden (vgl. Schacter et al. 1992: 5).

Nennenswerte finanzielle Unterstützung erhielt das Programm erst, nachdem Romero im Frühjahr 1987 die Weltbankzentrale in Washington persönlich aufgesucht hatte. Im Anschluss wurde eine spezielle *Task Force on Poverty* einberufen, welche das neu entwickelte soziale Kompensationsinstrument in Bolivien im Hinblick auf sein armutsreduzierendes Potential gezielt unter die Lupe nehmen sollte. Das gesteigerte Interesse der Weltbank äußerte sich in einer ungewohnt enthusiastischen Antwort des bankintern höchsten Entscheidungsgremiums dem *Board of Executive Directors* und der unerwartet zügigen Kreditzusage (Juni 1987) in einer Höhe von 10 Millionen US-Dollar (vgl. Marshall 1992: 27ff.).

Das Geberspektrum des FSE umfasste multi- und bilaterale Organisationen sowie eine NGO (vgl. Schacter et al. 1992: 12f.):

multilaterale Akteure:

Interamerikanische
Entwicklungsbank
(IDB),
OPEC - Fund for In-
ternational Develop-
ment,
UNDP und Weltbank.

bilaterale Akteure:

Belgien,
Bundesrepublik Deutsch-
land, Kanada, Italien, Ja-
pan, Niederlande,
Schweden, Schweiz,
Vereinigtes Königreich,
Vereinigte Staaten.

NGO:

Save the Children

Im Hinblick auf die angebotenen externen Unterstützungsleistungen zeigte sich der Fonds flexibel. Dabei wurde wie folgt differenziert:

1. direkte finanzielle Unterstützung;
2. konvertible Ressourcen (z.B. spendete Kanada Weizen, der vom FSE auf dem internationalen Markt weiterverkauft wurde) und
3. nicht konvertible Ressourcen (z.B. steuerte Italien Materialien und Maschinen für den Erosionsschutz bei, welche im Rahmen der vom FSE geförderten Projekte eingesetzt wurden).



Finanzierungsart	zugesagte Beiträge (in Mio. US\$)	abgerufene Beiträge (in Mio. US\$)
Barmittel darunter:	195,3	177,9
- Eigenbeitrag der bolivianischen Regierung	25,4	25,0
- Beiträge ausländischer Geber	169,9	152,9
konvertible Sachtransfers externer Geber	33,8	11,8
nicht konvertible Sachtransfers externer Geber	8,6	8,4
insgesamt	237,7	198,1

Tab. 4: Finanzierung des FSE nach Art der Bereitstellung 1987-1991

Quelle: modifiziert nach World Bank (1992a) in Witt (1998: 118)

Die Summe der zur Verfügung gestellten externen Barmittel bezifferte sich auf 169,9 Mio. US-Dollar, hinzu kamen weitere 33,8 Millionen US-Dollar als konvertible und 8,6 Millionen US-Dollar als nicht konvertible Ressourcen.²⁰ Zwischen 1987 und 1991 wurden insgesamt 237,7 Mio. US-Dollar bereitgestellt, wobei 25,4 Mio. US-Dollar als Eigenanteil der bolivianischen Regierung registriert wurden. Tatsächlich abgerufen wurden 198,1 Mio. US-Dollar.

Diese Ressourcenbereitstellung spiegelte sich auch im Rahmen der bolivianischen Zahlungsbilanz wider: So entfielen 1988 und 1989 15,4% respektive 16,8% der gesamten Nettokapitalzuflüsse Boliviens auf den FSE (vgl. Witt 1998: 128).

Finanzierungsquelle	Finanzierungsanteil (in %)
Weltbankgruppe	19,4
BID	19,1
Schweiz	13,5
Niederlande	8,5
Deutschland (Durchführung: KfW)	7,6
USA (USAID)	4,8
Kanada	3,3
Italien	2,7
Schweden	2,0
Japan	1,9
Belgien	1,8
OPEC Entwicklungsfonds	1,5
Vereinigtes Königreich	0,7
UNDP	0,6
Bolivianische Regierung	12,6
insgesamt	100,0

Tab. 5: Finanzierungsquelle und Finanzierungsanteil des FSE (1987-1991)

Quelle: World Bank (1992a) in Witt (1998: 119).

²⁰ Schachter et. al weisen in diesem Kontext andere Zahlen vor: Demzufolge hatte die internationale Gebergemeinschaft bis Ende April 1990 197,1 Millionen US-Dollar flüssiges Kapital sowie 34,1 Millionen US-Dollar als umwandelbare und 8,3 Millionen als nicht umwandelbare Ressourcen bereitgestellt und damit die Aktivitäten des FSE mit insgesamt 239,5 Millionen US-Dollar unterstützt (1992: 12f.).

Den Ausführungen von de Castillo (1996: 12) zufolge, bezifferte sich das für den Zeitraum Dezember 1986 bis März 1991 überwiegend aus externen Geldquellen zur Verfügung stehende Grundkapital des FSE auf 210,3 Millionen US-Dollar, wobei 48% aus „weichen“ Krediten stammten, 41% aus Schenkungen hervorgingen und weitere 11% vom bolivianischen Schatzamt ausgezahlt wurden (vgl. Abbildung 1). Zu den wichtigsten Geldgebern zählten die Weltbank (19,7%), die Inter-amerikanische Entwicklungsbank (IDB) (18,4%) und die bundesdeutsche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Der größte Anteil der nicht zurückzuzahlenden Ressourcen stammte hingegen überwiegend aus der Schweiz, den Niederlanden und der US-amerikanischen Entwicklungsagentur USAID. Diese Angaben korrespondieren in den wesentlichen Aussagen mit dem von Witt verwendeten Zahlenmaterial. Allerdings liegt der von der Schweiz und den Niederlanden bereitgestellte Finanzierungsanteil deutlich über dem der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Tab. 5).

Schacter et al. (1992 : 12f.) verweisen in diesem Kontext darauf, dass die Niederlande und die Schweiz²¹, die zu den zwei wichtigsten bilateralen Geldgebern des FSE zählten, ihre Fördergelder durch die Weltbank verwalten ließen.

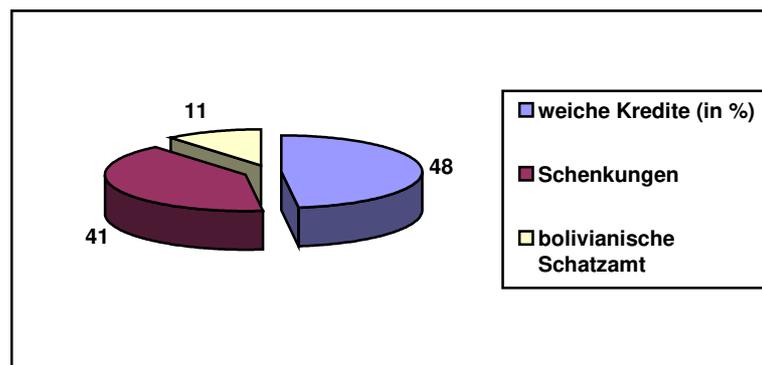


Abbildung 1: Die Ressourcen des FSE differenziert nach Finanzierungstyp

Quelle: Eigene Darstellung

Von Seiten der Weltbank erfolgte die Unterstützung des FSE nicht ohne Vorbehalte. Die Weltbank-Vertreter sicherten sich das Recht, jedes geplante Projekt ex-ante einer Revision zu unterziehen, bevor die entsprechenden Gelder ausgezahlt wurden. Mit dem zweiten Kreditvolumen wurde ferner festgelegt, dass die Weltbank alle Projekte mit einem Budget von mehr als 50.000 US-Dollar zu überprüfen hatte. Bei kleineren Projekten genügte die Durchführung stichprobenartiger Kontrollen. Die hohe Dichte an Projektevaluierungen sowie strenge Supervision waren keineswegs üblich, sondern unterstrichen vielmehr die Absicht, kein Scheitern der gestarteten Bemühungen in Kauf zu nehmen (vgl. Marshall 1992: 28). Witt (1998: 133) macht hinsichtlich der starken externen finanziellen Abhängigkeit des FSE darauf aufmerksam, dass „...die Einflussmöglichkeiten der bolivianischen Re-

²¹ Die Schweizer Regierung zählte zu den ersten bilateralen Partnern des FSE (vgl. Schacter et al. 1992: 12f).



gierung auf den FSE von Seiten der externen Geber begrenzt wurden; bspw. baten sich die Geber bei Neueinstellungen von Personal ein Einspruchsrecht aus.“ Diese Verfahrensweise ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass die „ownership“ der bolivianischen Regierung an dem Instrument des Sozialfonds und seiner Implementierung durchaus als eingeschränkt zu bezeichnen ist, da der Weltbank respektive den Gebern von Anbeginn nicht zu unterschätzende Kontrollfunktionen und in der Folge auch Entscheidungspotential zugestanden wurde. Andererseits bleibt zu betonen, dass es weder der Weltbank noch anderen Geldgebern gestattet wurde, im Rahmen der FSE-Strategie eigene Projekte zu entwerfen oder anzubieten; sie konnten lediglich mitbestimmen, welche bereits vom FSE gebilligten Projekte oder aber welcher Sektor (Gesundheit, Bildung, Basisinfrastruktur) verstärkt unterstützt werden sollte, was wiederum als Indiz für eine sehr wohl bestehende nationale „ownership“ gewertet werden kann (vgl. Schacter et al. 1992: 13). Summa summarum zeichnet sich hinsichtlich der Beurteilung der „Autonomie“ bzw. „ownership“ der bolivianischen Regierung in Bezug auf den FSE sowie die Einflussnahme von Seiten der internationalen Ebene, namentlich der Weltbank, ein ambivalentes Bild, welches je nachdem welcher Entscheidungs- und Verfahrensabschnitt detailliert betrachtet wird, unterschiedlich zu gewichten ist.

Als ein überwiegend mit internationalen Geldern ausgestattetes Instrument das einen schnellen und effektiven Ressourcentransfer leisten sollte, richtete sich der FSE sowohl an öffentliche als auch private Institutionen, lokale und internationale NGOs sowie religiöse Organisationen, die teilweise mit Hilfestellung des Fonds die Finanzierung von kleinen, technisch unkomplizierten und zeitlich unaufwendigen, allerdings arbeitsintensiven Projekten beantragen konnten (vgl. Carvalho 1994: 14). Zu den vordergründigen Zielen des FSE zählte es nicht, die strukturellen Ursachen für Armut zu überwinden, so dass auch keine nachhaltigen Impulse oder gar strukturelle Verbesserung der Arbeitsmarktsituation und somit der langfristigen Einkommensmöglichkeiten erwartet wurden. Es handelte sich um ein sozialpolitisches Instrument begrenzter Reichweite, welches mit Hilfe von Projektrealisierungen temporär dazu beitragen sollte, die (Über)Lebensbedingungen der besonders von den Strukturanpassungsmaßnahmen Betroffenen zu verbessern. Die strategische Ausrichtung auf das Angebot von temporären Beschäftigungsmöglichkeiten war programmatisch und muss als zunächst erfolgreich praktizierte soziale Befriedungsstrategie gewertet werden. Projekte wurden von privaten Unternehmen oder NGOs durchgeführt und von unabhängigen Dritten mit dem nötigen technischem Sachverstand beaufsichtigt (vgl. Schacter et al. 1992: 1). Der FSE trat lediglich als Förderinstitution auf, die zwar bei Bedarf technische Unterstützung zur Verfügung stellte jedoch keine eigenen Projekte durchführte. Der lokalen Bevölkerung und ihren potentiellen Bedürfnissen wurde im Rahmen der FSE-Konzeption keine explizite Beachtung geschenkt. Ihre Rolle begrenzte sich implizit auf die der Empfänger und Begünstigten einer klassischen *top-down* Politik.

3.3 Die Förderschwerpunkte und Reichweite des FSE

Folgende vier Projektkategorien, die sich wiederum in zwölf Subkategorien untergliederten, galten als grundsätzlich förderungsfähig:

- a. Ökonomische Infrastruktur: Infrastruktur, die eng an produktive Aktivitäten geknüpft war (Straßenbau, Bewässerungssysteme, Hochwasser-/ Überschwemmungsschutz, Wiederaufforstung, etc.);

- b. Soziale und Basisinfrastruktur: Gesundheits- und Bildungsinfrastruktur, Wasserver- und Abwasserentsorgung, sanitäre Einrichtungen sowie die Errichtung von Wohnraum mit Minimalstandards;
- c. Unterstützung im sozialen Bereich: Kostenübernahme für Impfungen, Schulfrühstück und der Druck von Schulbüchern;
- d. Unterstützungskredite für die Produktion, die von den NGOs für Kleinunternehmen (*microempresas*), die im informellen Sektor produzieren beantragt wurden sowie für Bergbau- und Landwirtschaftskooperativen bereitgestellt wurden (vgl. ebd.: 6 u. 15).

Seit 1987 konzentrierten sich der Kapitalfluss und der Einsatz externer Ressourcen auf den Sektor der öffentlichen Investitionen und hier insbesondere auf Infrastrukturmaßnahmen.²² In diesem Zusammenhang kommt dem bolivianischen Sozialfonds nicht nur hinsichtlich des Ausbaus der Infrastruktur und der Bereitstellung von neuen Arbeits- und Erwerbsmöglichkeiten eine besondere Bedeutung zu. Er leistete darüber hinaus einen entscheidenden Beitrag zur Dynamisierung des Bausektors (vgl. Baldivia Urdininea 2000: 71).

Während der gesamten Laufzeit des FSE wurden insgesamt 3.158 Projekte im Gegenwert von 179,2 Millionen US-Dollar bewilligt. Der größte Anteil floss in soziale Infrastrukturprojekte (52,1%), gefolgt von Investitionen in ökonomische Infrastruktur (36,9%), während der Rest in soziale Hilfsprogramme (9,8%) und produktive Projekte (1,7%) investiert wurde (vgl. de Castillo 1996: 12 u. Abbildung 2).²³ Allein 12 Mio. US-Dollar wurden für Projekte in dem FSE- Schwerpunktgebiet El Alto, welches eine besonders hohe Konzentration an Armut und prekären Lebensbedingungen aufwies, investiert (vgl. Schacter et al. 1992: 19).

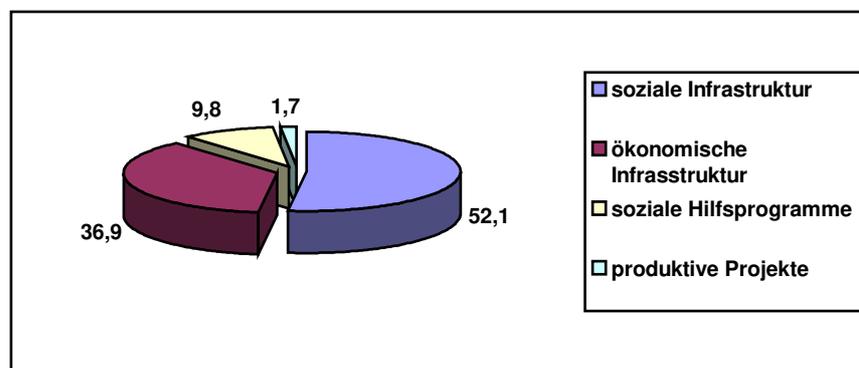


Abbildung 2: Der Anteil der verschiedenen Sektoren an den FSE Investitionen

Quelle: Eigene Darstellung

Der größte Erfolg aus Sicht der bolivianischen Regierung wurde in dem nach fünfjähriger Kreditsperre mit Hilfe des FSE erneut gebilligten Zugang zu Mitteln der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit gewertet. Während von Seiten der in-

²² Den Angaben von Witt (1998: 123) zufolge wurden 87,6% der Fördermittel für Infrastrukturmaßnahmen investiert.

²³ Die Angaben hinsichtlich der Anzahl der geförderten Projekte und dementsprechend ausgezahlten Finanzmittel sowie des prozentualen Anteils der jeweiligen Sektoren variieren je nach Quelle zum Teil erheblich. Vgl. hierzu hierzu u.a. OIT 1993: 2; Camacho o.A. b: 15; Grebe López 2004.



ternationalen Kooperation der erfolgreiche Ressourcentransfer im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit lobend herausgestellt wurde (Witt 1998:132).

Zu den wichtigsten - nicht unbedingt beabsichtigten - Errungenschaften des FSE zählte die Tatsache, dass die Verfahrensweise des FSE zu einem deutlichen Ausbau der lokalen institutionellen Kapazitäten sowie einem intensiven Austausch zwischen verschiedenen Instanzen beitrug. Dies wurde maßgeblich durch das Prozedere der Projektbeantragung und der damit einhergehenden Interaktion zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren erreicht: Die Projektvergabe erfolgte im Antragsverfahren, so dass zielgruppennahe Organisationen für die Antragstellung verantwortlich waren und entsprechende Initiative ergreifen respektive sich das notwendige Wissen sowie Fähigkeiten aneignen mussten, um den Antragsanforderungen entsprechen zu können (*community-driven approach*). Folglich waren die jeweiligen lokalen Antragsteller auf den Austausch mit verschiedenen öffentlichen Instanzen sowie dem fachlichen Personal des FSE angewiesen, da sie in der Regel auf geringe oder keinerlei Projekterfahrungen zurückgreifen konnten. In diesem Kontext kam den im Land operierenden (inter)nationalen NGOs, die allein aufgrund ihrer Personal- und Organisationsstruktur sowie spezifischen Aufgabenfelder über andere Kapazitäten verfügten eine besondere Bedeutung zu. Darüber hinaus war beispielsweise im Kontext der sozialen Infrastruktur die Sicherstellung eines laufenden Betriebs und langfristigen Instandhaltung notwendig, so dass idealtypisch weitere Absprachen mit den jeweils verantwortlichen Instanzen der regionalen bzw. nationalen Ebene erfolgen mussten. Weitere Verflechtungen entstanden außerdem mit privatwirtschaftlichen Akteuren, die sich für die Umsetzung der Bauvorhaben und die Einstellung von Bauarbeitern verantwortlich zeigten. In diesem Zusammenhang wurde - induziert durch die wahrnehmbare Effektivität der Fondsverwaltung - eine deutliche Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit des öffentlichen Sektors sowie Stärkung der Beziehungen zwischen der bolivianischen Regierung und den national agierenden NGOs registriert. Bis zur Institutionalisierung des FSE mieden NGOs jegliche Interaktion mit der Regierung, da sie die grundsätzlich skeptische Auffassung der internationalen Kooperation gegenüber dem bolivianischen Staat teilten (vgl. OIT 1993: 9f.; Velazco Reckling 2000: 323).²⁴

In seiner Aufgaben- und Zielerfüllung wird der FSE allgemein als relativ erfolgreich eingestuft: immerhin wurden 1990 nahezu 20% und während der gesamten Laufzeit sogar 49% der öffentlichen Gesamtinvestitionen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Basisinfrastruktur, Stadtplanung und Wohnungsbau über den Fonds abgewickelt. Grebe López (2004: 4) verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass der Anteil der im Rahmen der FSE-Förderung in den Sektoren Bildung und Wohnungsbau getätigten Investitionen 30% der insgesamt von der öffentlichen Hand in diesen Bereichen Investitionsleistung entspricht. Zudem kam die Zahl der neu geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten²⁵ rund 1,8% der wirt-

²⁴ Weiterführende Literatur: VanDomelen, Julie (1992): Working with Non-governmental Organizations.

²⁵ Während der vier Jahre wurden um die 60.000 direkte und 45.000 indirekte Arbeitsplätze geschaffen (vgl. Camacho o.A.: 149). Grebe López (2004: 4) gibt in diesem Kontext allerdings zu bedenken, dass die Messung der real geschaffenen Arbeitsplätze auf etliche Schwierigkeiten stößt, da das zur Verfügung stehende Zahlenmaterial von Arbeitsbedarfsschätzungen für idealtypische Projekte ausgeht, Beschäftigungsverhältnisse mit Akkord-Arbeit und Überstunden allerdings nicht ausgewiesen werden, was zu einer Verzerrung der Realität führt.

schaftlich aktiven Bevölkerung respektive einem Drittel der damaligen Erwerbslosen gleich (vgl. Camacho o.A.: 149; de Castillo 1996: 12; OIT 1993: 2, o.a. (o.a.): 13). Den Untersuchungen von Newman et al. (1991 : 8f.) zufolge waren im Rahmen der FSE-finanzierten Projekte in großen Städten 0,3% der ökonomisch aktiven Bevölkerung beschäftigt, was 2,7% der Arbeitslosen in den großen Städten entsprach, so dass durchaus von einer positiven Einflussnahme auf die Arbeitsmarktsituation von Seiten der FSE-Tätigkeit gesprochen werden kann. Camacho verweist in diesem Kontext ferner darauf, dass die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts aufgrund der FSE-Fondstätigkeit von 1,5% auf 2,6% (1990) gesteigert werden konnte (o.A.: 149; o.A. (o.A.): 13).

Insgesamt wird dem FSE bescheinigt, zu temporären Einkommensverbesserungen der in den Projekten Beschäftigten sowie wesentlich zum Ausbau der sozialen und ökonomischen Infrastruktur beigetragen zu haben.

Maßgeblich befördert wurden diese positiven Ergebnisse durch den politischen Rückhalt, den der FSE durch den Präsidenten genoss. Dieser hatte ein starkes Interesse an einer effektiven Fondstätigkeit und sorgte persönlich dafür, den FSE vor offensiver parteipolitischer Einflussnahme zu schützen. Dies wurde unter anderem dadurch gewährleistet, dass der FSE bewusst nicht einem Sektorministerium, sondern dem Präsidentsamt und somit direkt dem Präsidenten unterstellt wurde.

Zudem hat sich das Modell der Mehr-Ebenen-Struktur des Fonds als geeignetes Instrument erwiesen, nicht nur um große Menge externer Ressourcen zu akquirieren, sondern ebenso um rasch und erfolgreich große Geldsummen zu investieren (vgl. de Castillo 1996: 12f; Newman et al. 1991: 33; OIT 1993, Witt 1998).

Durch die gezielte Implementierung des Fonds außerhalb der bürokratischen Struktur der Sektorministerien, konnten Verfahrenswege und Prozeduren deutlich beschleunigt, Flexibilität gewährleistet und "unabhängige" Handlungsoptionen eröffnet werden: Der FSE war somit nicht den offiziellen Verwaltungsvorgaben unterstellt, sondern konnte unter besonderen Bedingungen agieren, die sowohl ein schnelleres Projektbewilligungsverfahren als auch die vereinfachte Auszahlung entsprechender Geldmittel implizierte. Insbesondere der Fakt, dass es sich bei den Fördergeldern um explizit dafür konditionierte externe Ressourcen handelte und nicht um Gelder des nationalen öffentlichen Haushalts, korrespondierte mit einem schnellen Finanzierungs- und Auszahlungsprozedere. Darüber hinaus sicherten das Engagement des ersten Exekutivdirektors sowie die Besetzung durch ein hochgradig qualifiziertes, junges und motiviertes Mitarbeiterteam eine hohe funktionelle Effizienz des Fonds (vgl. Carvalho 1994: 9 u. 11; Marshall 1992: 32; Niekerk 1992: 100f.).²⁶ Konzeptionell und operativ gelang es dem FSE immer wieder auf Missstände oder Defizite zu reagieren, was dem FSE-Team Lob und Vertrauen von Seiten der internationalen Kooperation einbrachte. Durch eine Vielzahl von Rechenschafts-Mechanismen (*accountability*) wurde Transparenz gesichert, ohne allerdings Verfahrenswege zu stark zu verzögern (vgl. Schacter et al. 1992: 8; Grosh/Jorgensen 1992: 119).

Die Organisationsstruktur des FSE setzte sich wie folgt zusammen: Der *Consejo de Administración* – der Verwaltungsrat – repräsentierte das höchste Aufsichtsgremium des FSE. Zu den Aufsichtsmitgliedern, deren Funktion in der letztinstanzlichen Genehmigung von Projekten sowie der konzeptionellen Entwicklung zukünftiger Strategien bestand, zählten der Exekutivdirektor des

²⁶ Die deutlich über dem Durchschnittsverdienst in öffentlichen Ämtern liegenden Gehälter der 150 MitarbeiterInnen orientierten sich am Privatsektor (vgl. Fumo u.a. 2000: 10).



zukünftiger Strategien bestand, zählten der Exekutivdirektor des FSE, der bolivianische Staatspräsident sowie drei weitere externe Verwaltungsräte. Der Exekutivdirektor, der gleichzeitig auch der Vorsitzende des Vorstands – des *Consejo Técnico*²⁷ war, hatte als wichtigste operative Instanz des FSE weitgehende Entscheidungskompetenzen inne und musste in dieser Funktion neben dem Präsidenten, auch dem Kongress und der Presse hinsichtlich der Erfolge und Misserfolge des FSE regelmäßig Rede und Antwort stehen. Die Zahl der Beschäftigten betrug im Durchschnitt 107 Personen und erreichte Mitte 1990 mit insgesamt 163 Mitarbeitern einen Höchststand (vgl. Witt 1998: 120f.).²⁸

3.4 Defizite in der Umsetzung der FSE-Förderung

Ohne die hohe Kosten- und Verwaltungseffizienz sowie die Bedeutung des FSE als *temporäre* Beschäftigungsquelle²⁹ in Frage zu stellen, müssen parallel zur Erfolgsbilanz aber auch im Hinblick auf die postulierten Ziele auch Defizite konstatiert werden.

Entgegen der offiziellen Prämisse blieben die von den Strukturanpassungsmaßnahmen besonders Betroffenen (Minenarbeiter und Beschäftigte des öffentlichen Dienstes) von den Beschäftigungsmaßnahmen des FSE unberührt (vgl. Newman et al. 1991: 34, Witt 1998: 116).³⁰ Ebenso wenig zählten die Ärmsten der Armen zu den Begünstigten. Im Rahmen der Projektrealisierungen zählten de facto beide Bevölkerungssegmente nicht zu der Zielgruppe, die in diesem Kontext beschäftigt wurde. Nur fünf Prozent der Gesamtausgaben des FSE gelangte tatsächlich zu den ärmsten 10% der Bevölkerung. Am stärksten profitieren unqualifizierte und damit billige, männliche Arbeitskräfte vorwiegend aus dem Baugewerbe, die entweder einem zweiten Job nachgingen oder den bisherigen Arbeitsplatz verließen, da sie bei den FSE-Projekten bessere Verdienstmöglichkeiten sahen (vgl. de Castillo 1996: 13; Grosh/Jorgensen 1992: 118; Jorgensen et al. 1991; World Bank 1996: 73).³¹

Mit Blick auf die zu fördernden vier Projektkategorien (ökonomische Infrastruktur, soziale und Basisinfrastruktur, Unterstützung im sozialen Bereich, Unterstützungskredite für die Produktion) erfolgte der Mitteleinsatz nach dem Gieskannenprinzip und bewirkte lediglich punktuelle Verbesserungen. In der Umsetzung kritisiert Carafa Rada (2000: 349) die fehlende Zielorientierung der Maßnahmen und die unzureichende Transparenz auf welche Bevölkerungsgruppen die FSE-Förderung konkret ausgerichtet werden sollte.

²⁷ Dem Vorstand gehörten fünf Abteilungsdirektoren, der Leiter der Rechtsstelle sowie der *Subdirector ejecutivo* an (vgl. Witt 1998: 120).

²⁸ Bei Grosh, Margaret (1992): *How well did the ESF work? A Review of its Evaluations* findet sich eine prägnante Bilanzierung der FSE-Tätigkeit. Darüber hinaus wird zu einzelnen Themengebieten auf weiterführende Literatur verwiesen.

²⁹ Eine ausführliche Untersuchung über die Auswirkungen auf die Beschäftigungsstruktur vgl. hierzu Newman et al. (1991): *Workers' benefits from Bolivia's Emergency Social Fund*

³⁰ Die Minenarbeiter machten lediglich einen geringen Anteil (10%) der Begünstigten aus, da sie aufgrund der von COMIBOL ausgezahlten Abfindungen von bis zu 3.000 Bolivianos zu einer privilegierten Gruppe avanciert waren und folglich die niedrigen Löhne der FSE-Projekte nicht attraktiv genug erschienen (vgl. BID 1996: 23; Carvalho 1994: 5; Marshall 1992: 30; Siebold 1995: 32).

³¹ Arbeitslose Bauarbeiter aus urbanen Räumen machten insgesamt über 30% der FSE-Beschäftigten aus (vgl. BID 1996: 23; Carvalho 1994: 5; Marshall 1992: 30; Siebold 1995: 32).

Zu einem Scheitern zahlreicher Maßnahmen trug zudem bei, dass die Projekte zwar vordergründig nachfragegesteuert (*demand-based approach*) waren, die direkte Konsultation der lokalen Ebene allerdings komplett vernachlässigt wurde, d.h. öffentliche oder private Akteure stellten Anträge, die nicht zwangsläufig mit den Bedürfnissen der Betroffenen übereinstimmten (vgl. Arauco 2000: 240; Camacho o.A.: 151; Carafa Rada 2000: 349).

Darüber hinaus verfügten bis auf wenige Administrationen in urbanen Gebieten, die meisten - insbesondere lokalen - Organisationen³² und Basisorganisationen kaum über die notwendigen Erfahrungen und technisch- fachlichen Kenntnisse, um Projekte einzureichen, die den detaillierten und unflexiblen Antrags- und Abrechnungsmodalitäten des Fonds und seiner Geber genügten. In vielen entlegenen Landstrichen Boliviens waren der FSE und das Förderkonzept gänzlich unbekannt (vgl. Schacter et al. 1992: 13). Deutliche Kritik wurde zudem an der Projektbeantragungspraxis geübt, da „offenbar ein erheblicher Teil der Projektanträge auf die Initiative gewinnorientierter Ingenieurbüros zurückging. Diese formulierten Blaupausen für Projektanträge und legten diese gegen Zusicherung, daß das Büro an der späteren Realisierung des Projekts beteiligt würde, Gemeindevertretern zur Unterzeichnung vor.“ (Witt 1998: 126). Diese Vorgehensweise deutet auf die von Betroffenen häufig vorgebrachte Kritik hin, dass Projektbeantragungen sich weniger an den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung orientierten als an einer übergeordneten Gewinnmaximierung der entsprechenden Bauträger. Die standardisierten Antragsverfahren bzw. die hohen Anforderungen erwiesen sich für staatliche Einrichtungen als durchaus vorteilhaft, was unter anderem auch dazu genutzt wurde, bereits „ausgearbeitete Schubladenprojekte“ nun beim FSE einzureichen und somit eine mit externen Ressourcen gesicherte Finanzierung zu nutzen (vgl. Witt 1998:125). Von den 71% des von Seiten des öffentlichen Sektors aufgewendeten FSE-Förderbetrags, vereinten Ministerien und weitere Durchführungsorganisationen der Zentralregierung 29% der Ressourcen auf sich. Inwiefern die Inanspruchnahme von FSE-Förderung, eine mangelnde Strategie- und Politikentwicklung im Rahmen der eigenen Sektorpolitiken begünstigt haben, kann hier aufgrund fehlenden Datenmaterials nur vermutet werden. Das Fehlen offizieller Konzepte für Bereiche wie beispielsweise Wohnungsbau, Straßenbau und Bildung deuten jedoch auf eine mangelnde eigene Zielorientierung hin.

³² Auch für kleinere NGOs stellten die hohen Anforderungen eine große Zugangsbarriere dar, die nicht selten als Gängelung interpretiert wurde und zu einer Kooperationsverweigerung mit dem FSE führte (Witt 1998: 126).



Antragstellende Organisation	Anteil FSE (% des Förderbetrags)
Öffentliche Einrichtungen	71
Ministerien und Durchführungsorganisationen der Zentralregierung	29
Kommunalverwaltungen/ Präfekturen	22
Entwicklungsgesellschaften	17
Wasserversorgungsbetriebe	4
Nichtregierungsorganisationen	12
Basisorganisationen	5
Genossenschaften	2
Schulen, Kliniken und Sonstige	11
Projekte gesamt	100

Tab. 6: Projektträger des FSE nach Anteil des FSE-Förderbetrags

Quelle: modifiziert nach *Fondo de Inversión Social* (1995); Wipplinger (1996) in Witt (1998: 126)

Bei der Projektumsetzung dominierte die klassische Form der *top-down*-Politik. Dies führte in nicht wenigen Fällen zu einer mangelnden lokalen Identifikation mit den Projekten, so dass viele bauliche Maßnahmen nach der Fertigstellung verwahrlosten oder einer anderen Nutzung zugeführt wurden (vgl. Camacho o.A.: 151). Mit Blick auf die operativen Aspekte der Fondstätigkeiten wird zudem die lückenhafte Evaluation von Projektanträgen und defizitäre Begleitung bzw. Überwachung von Baumaßnahmen bemängelt, die zur Folge hatten, dass Bauvorhaben mit einem geringen sozialen Bezug und schlechter Qualität genehmigt wurden und die Projekte unter Nachhaltigkeitskriterien nur geringe Wirkungen entfalteten (vgl. de Castillo 1996: 13; Arauco 2000: 240).

Grosh und Jorgensen (1992: 118) fassen zusammen, dass insbesondere bei der Zielbestimmung, Projektauswahl und der Nachhaltigkeit von Projekten mehr Wert auf Quantität und rasche Realisierung als auf Qualität gelegt wurde. Die Projektauswahlkriterien waren nicht derart konzipiert, dass nur die besten Projekte angenommen wurden, vielmehr wurden auch Projekte finanziert, die streng genommen nicht einmal die vom Fonds selbst formulierten sozialen Mindeststandards erfüllten. Diese Kritik wird allerdings weniger dem FSE direkt angelastet, als vielmehr den kontraktierten Supervisoren. So versuchte der FSE auf den Missstand zu reagieren, indem er den externen Supervisoren sowie den Projektbeantragenden zusätzliches, qualifiziertes technisches Personal zur Seite stellte. Dieses sollte nicht nur zu einer besseren Vorbereitung und Begleitung von Projektdurchführungen beitragen, sondern auch in entlegenen Orten Präsenz zeigen und Assistenz anbieten (vgl. Grosh et al. 1992: 9). Sicherlich hätte ein obligatorischer Nachweis über die Trägerfähigkeit zu einem etwas langfristigeren Erfolg geführt, ein Defizit, das sehr wohl dem FSE anzulasten ist.

Abschließend muss darauf hingewiesen werden, dass eine bessere bzw. kohärentere Absprache mit nationalen bzw. regional eingesetzten Sektorprogrammen die Effizienz der Fondsinvestitionen durchaus hätte potenzieren können (vgl. Grosh/Jorgensen 1992: 119).

3.5 Zwischenfazit:

Der FSE ging auf die Initiative der damaligen bolivianischen Regierung zurück, die darauf abzielte, die evidenten sozialen Kosten der eingeleiteten Strukturanpassungsmaßnahmen zu kompensieren, um so die Regierungsstabilität sowie die weitere Durchsetzung neoliberaler Reformen nicht zu gefährden (Witt 1998).

Die Weltbank verfolgte die konzeptionelle Entwicklung, strategische Ausrichtung und inhaltlichen Zielsetzungen des neuen Instrumentes aufmerksam, beteiligte sich aktiv und finanziell aber erst, nachdem die FSE-Struktur so an Kontur gewonnen hatte, dass die Erfolgsprognose von Seiten der Weltbank positiv ausfiel. Ab 1987 übernahm die Weltbank eine führende Rolle bei der weiteren Ausgestaltung der Fondsstruktur, sicherte sich nicht unerhebliches Mitsprache- und Gestaltungsrecht und bemühte sich nun auch andere multi- und bilaterale Geber ins Boot zu holen. Ein junges, motiviertes, gut ausgebildetes und an Durchschnittsgehältern der Privatwirtschaft orientiert bezahltes Mitarbeiterteam, trug maßgeblich zu einer erfolgreichen Konsolidierung der Fondsstruktur bei. Der Präsident sicherte zudem den notwendigen politischen Rückhalt, damit der FSE ungehindert von parteipolitischen Interesse oder der Einflussnahme der Sektorministerien und unberührt von nationalen Normen flexibel agieren konnte. Resümierend lässt sich also sagen, dass die Implementierung der Mehrebenenstruktur in der Entstehungsphase eine Kooperation zwischen der nationalen und internationalen Ebene reflektiert. Auf der lokalen Ebene waren wiederum Vertretern der NGOs, Gemeinden und Privatwirtschaft die eigentlichen Protagonisten, da sie die Projekte konzipierten und beantragten. Die lokale Bevölkerung war in diesen Entscheidungsprozess nicht oder nur in Ausnahmefällen involviert. Sie fungierte als stiller Empfänger der von anderen determinierten sozialpolitischen Schwerpunktsetzungen. Eine Begünstigung der lokal ansässigen Bevölkerung wurde dabei schlichtweg unterstellt.

Anzumerken bleibt, dass das Funktionieren und die beschriebene Dynamik, die der FSE entfaltete ohne die externe finanzielle Unterstützung und die ab 1987 verstärkt praktizierte Fürsprache der Weltbank unter anderem im Hinblick auf weitere Unterstützung von Seiten der internationalen Gebergemeinde nicht vorstellbar gewesen wäre und der reale Einfluss der Bretton-Woods-Institution nach der Anfangsphase als maßgeblich einzustufen ist.



4 Die Fortsetzung der Reformanstrengungen – Bolivien und der Post-Washingtoner-Prozess

Nach dem Regierungswechsel 1989³³ visierte die neue Regierung unter Präsident Paz Zamora (1989-1993) eine langfristig orientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik an, deren Grundzüge in der *Estrategia Nacional de Desarrollo* formuliert wurden. Die Armutsbekämpfung rangierte unter den zentralen sozialpolitischen Zielsetzungen des Regierungsprogramms (vgl. Witt 1998: 72 u. 76). Charakteristisch für die neue Regierung war eine schwache Verhandlungsmacht, die als ein Resultat der aus dem Bündnis mit der ADN resultierenden immanenten Interdependenzen zu interpretieren ist. Im Resümee blieb die Politik des Klientelismus mit der Regierung Paz Zamora weiter existent, was sich unter anderem in einem zunehmend aufgeblasenen Staatsapparat manifestierte. Die regelmäßige Aufdeckung von Korruptionsvorfällen und die Verwicklung von Staatsbeamten in illegale Drogengeschäfte führte zu einem massiven Vertrauens- und Autoritätsverlust der Regierungsmannschaft (vgl. Bukes 2000: 82).

Unter dem Präsidenten Sánchez de Lozada (1993-1997)³⁴ gewann der neoliberale Kurs der bolivianischen Regierung nochmals an Dynamik, allerdings wurden die wirtschaftlichen Maßnahmen, diesmal um institutionelle Reformen ergänzt. Kernelemente des unter dem Titel „*Plan General de Desarrollo Económico y Social – El Cambio para Todos*“ verabschiedeten Reformpakets bildeten:

- die „Kapitalisierung“ – eine spezifisch bolivianische Form der Privatisierung³⁵,
- eine Rentenreform mit Kapitaldeckungsprinzip³⁶,
- die breit angelegte Bildungsreform, die unter anderem eine mehrsprachige Grundschulbildung ermöglichte sowie
- die Verabschiedung der *Ley de Participación Popular* (vgl. Mesa Gisbert 2001: 373; Goedeking 2004: 304; Ströbele-Gregor 2000).³⁷

³³ Gemäß der Verfassung konnte Víctor Paz Estenssoro bei den Wahlen 1989 nicht mehr antreten. Statt dessen wurde sein Planungsminister Gonzalo Sánchez de Lozada zum Präsidentschaftskandidaten gekürt. Dieser zog es aus wahltaktischen Gründen vor, nicht in einem Bündnis mit der rechten ADN anzutreten, was den Missmut Banzers hervorrief, der sich um die Präsidentschaft betrogen fühlte.

Da aus der Wahl kein eindeutiger Sieger hervorging (Sánchez de Lozada rangierte knapp vor Hugo Banzer), Banzer allerdings weiterhin an der Macht bleiben wollte, kam es zu einem überraschenden Bündnis zwischen dem Parteiführer Jaime Paz Zamora des *Movimiento de la Izquierda Revolucionario* (MIR) und dem ADN, dem sogenannten *Acuerdo Patriótico*, aus dem mit entscheidender Unterstützung des ADN Jaime Paz Zamora als Drittplatzierter der Wahl auf den Präsidentsessel gesetzt wurde (vgl. hierzu Bukes 2000: 81f.).

³⁴ Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) ging ein Wahlbündnis mit der Aymara-Partei *Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación* (MRTKL) unter der Führung des Aymara Víctor Hugo Cárdenas ein, gewann dadurch die Unterstützung von der indianischen Bevölkerung und erreichte eine Stimmenmehrheit von 36,2%. Die Berufung von Hugo Cárdenas zum ersten Vizepräsidenten indigener Herkunft gewann (inter)nationale Beachtung (vgl. Witt 1998: 72).

³⁵ Im Zuge der *Ley de Capitalización* (1994) wurden 50 % der Aktien der wichtigsten Staatsunternehmen verkauft.

³⁶ Mit dem Privatisierungsprogramm war eine umfassende Reform der Altersversorgung verbunden: Die staatlichen Anteile der zu privatisierenden Betriebe wurden in zwei private Pensionsfonds eingebracht.

³⁷ Von Bedeutung war ebenfalls die Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen auf Grundlage des Gesetzes der administrativen Dezentralisierung 1995.

Direkt nach seinem Amtseintritt verkündete Sánchez de Lozada unter dem Namen *Reforma del Poder Ejecutivo* eine Reform der Zentralregierung. Zu den Hauptkomponenten der Reform zählte die Verkleinerung der Regierung von 17 auf 10 Ministerien, mit einer gleichzeitigen Neustrukturierung der Kompetenzen. Zu den wichtigsten Neuerungen zählte die im Zuge der anvisierten Staatsreformen eingeleitete Institutionalisierung von drei übergeordneten Superministerien:

- das Ministerium für Wirtschafts- und Finanzentwicklung,
- das Ministerium für Nachhaltige Entwicklung und Umwelt und
- das Ministerium für menschliche Entwicklung (*Ministerio de Desarrollo Humano* - MDH) als übergeordnete Instanz für soziale Belange (vgl. Carafa Rada 2000: 343; Velazco Reckling 2000: 330 u. 368).

Mit dem MDH wurde der Versuch unternommen durch eine themenbezogene Zusammenlegung, die bis zu diesem Zeitpunkt schwache Stellung der jeweiligen sektoralen Ministerien zu stärken. Zukünftig wurden die FONDES³⁸ nicht mehr direkt dem Präsidentialamt unterstellt, sondern unterstanden dem MDH, das mit einem eigenem Budget und Haushaltsautonomie ausgestattet werden sollte. Als umsetzungsorientierte Instanzen sollten die Fonds in diesem Rahmen zu effektiven Instrumenten der nationalen Politiken in den Bereichen menschliche Entwicklung und soziale Investitionen ausgebaut werden.

In der Praxis erwies sich die neue Struktur schon schnell als nicht funktionsfähig, zudem wurde die erwartete Budgetautonomie dem MDH letztlich nicht gewährt. Aufgrund der weiterhin schwierigen nationalen Finanz- und Haushaltssituation hatten die Vertreter der internationalen Kooperation eine deutliche Priorisierung der anvisierten Reformen sowie eine realistische Einschätzung der bestehenden administrativen sowie finanziellen Kapazitäten eingefordert. Und in diesem Kontext wurden von internationaler Seite deutliche Zweifel an einem Umsetzungserfolg einer derart ambitionierten Sozialpolitik, insbesondere unter Berücksichtigung der weiterhin hohen Auslandsverschuldung und des bestehenden Haushaltsdefizits geäußert, was auf bolivianischer Seite dazu führte, die anvisierte Finanzautonomie des MDH wieder zu verwerfen (vgl. Carafa Rada 2000: 343f.; Velazco Reckling 2000: 368). In der Konsequenz konnte weder der MDH die ihm zugewiesene Rolle ausfüllen, noch wurden neue Leitlinien für die FONDES konkretisiert und umgesetzt. Die sozialen Investitionsfonds fielen in alte Handlungsmuster zurück und agierten auch weiterhin unter den selben Rahmenbedingungen wie bis 1993 (vgl. Velazco Reckling 2000: 330f.). Erst mit der Institutionalisierung des *Directorio Único de Fondos* (DUF) 1999 wurde ein neuer Versuch unternommen, die Rolle der FONDES als Instrumente einer strategisch orientierten Sozialpolitik zu stärken.

Die Verfassungsreform von 1994 führte die Neugliederung des staatlichen Territoriums in 311 autonome Stadt- bzw. Landkreisregierungen (*gobiernos municipales*) ein. Damit einhergehend wurden territoriale Basisvertretungen, die *Organiza-*

³⁸ Die von Seiten der internationalen Kooperation und insbesondere von Seiten der Weltbank überaus positive Wahrnehmung des FSE hatte nicht nur zur Folge, dass das Konzept rasch in Entwicklungsländern mit vergleichbaren Rahmenbedingungen neu aufgelegt wurde, sondern trug darüber hinaus maßgeblich dazu bei, dass im bolivianischen Kontext die Förderung weiterer, unterschiedliche Schwerpunkte fokussierende Fonds von den Gebern nicht in Frage gestellt wurde. Im Gegenteil, die bi- und multilateral zum Teil isolierte Unterstützung von unterschiedlichen Programmen und Schwerpunkten begünstigte die Ausweitung der Fondsstrukturen, so dass Bolivien 1996 zahlreiche größere und kleinere soziale Investitionsfonds sowie *Fondos de Desarrollo* (FONDES) zählte (vgl. hierzu Kap. 5).

ciones Territoriales de Base (OTBs)³⁹ und als Mechanismen zivilgesellschaftlicher Kontrolle die sogenannten *Comités de vigilancia*⁴⁰ implementiert (vgl. Ley 1551 de Participación Popular: Artikel 2, Absatz a, Art. 3, Art. 10; Ley 1702: Art. 1ff.). Die Gesetzesänderung verankerte das Recht auf kommunale Selbstverwaltung und gewährte den lokalen Instanzen mehr Mitbestimmungsrechte. Das beinhaltete neben der Übertragung von Zuständigkeiten und dezentralen Planungskompetenzen insbesondere auch einen vertikalen Finanztransfer, dessen Ziel der Ausgleich von nationalen Entwicklungsdisparitäten war. Zu diesem Zweck erfolgte die Umschichtung von Finanzmitteln von der zentralstaatlichen und departamentalen Ebene auf die lokale Ebene: 20% des internen nationalen Steueraufkommens wird proportional zur Bevölkerungsgröße der Stadt- und Landkreise verteilt (vgl. Ley 1551: Art. 20 u. Art. 21). Mit der Einführung einer Gemeindesteuer verfügten die neuen territorialen Einheiten zumindest theoretisch über zusätzliche eigene Einnahmen, aus denen unter anderem die Investitionen in den neu übertragenen Kompetenzbereichen der lokalen Entwicklung und sozialen Infrastruktur getätigt werden sollten (vgl. Ley 1551: Art. 13 – 15 u. Art. 19). Darüber hinaus hatten (und haben) die Munizipien über die Fonds-Struktur Zugang zu Finanzmitteln der internationalen Kooperation (vgl. Abbildung 3).

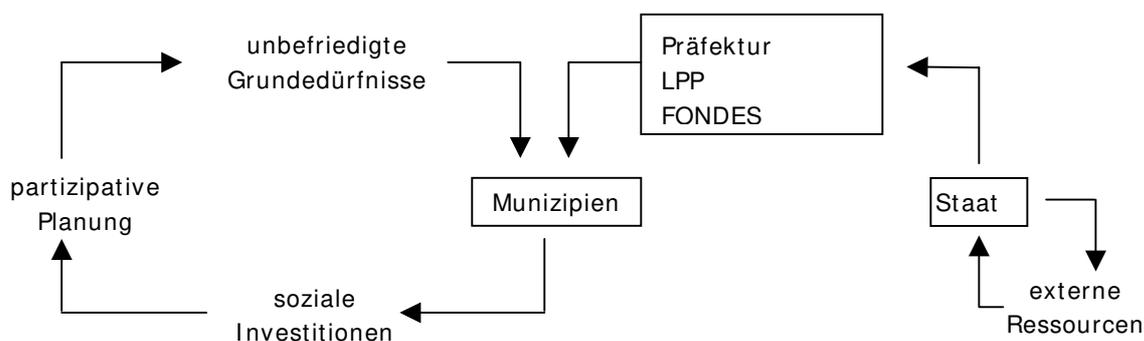


Abbildung 3: Finanztransfer an die lokale Ebene

Quelle: Velazco Reckling 2000: 326

Die Umschichtung von Finanzmitteln hatte zur Folge, dass ab 1994 nicht mehr allein bzw. automatisch die wichtigsten Großstädte respektive die traditionelle Entwicklungsachse La Paz, Cochabamba und Santa Cruz die höchsten Ressourcenanteile erhielten, sondern erstmalig das gesamte Territorium politisch-administrativ erfasst und somit auch entlegene Gebiete von staatlichen Ressourcen profitieren sollten. Damit repräsentierte der innerhalb der LPP festgeschriebene Ressourcetransfer einen deutlichen Schritt in Richtung eines Ausgleichs der enormen räumlichen Disparitäten.

Die *Ley de Participación Popular* schaffte darüber hinaus die rechtlichen Grundlagen für ein partizipatives Planungssystem auf kommunaler Ebene, welches die Priorisierung zu beantragender Fondsprojekte mit einschloss. Hierzu zählen der mit-

³⁹ Im Rahmen der Modifizierung und Erweiterung des Volksbeteiligungsgesetzes 1996 erhielten lokale Bauergemeinden, Nachbarschaftsvereinigungen, bis hin zu traditionellen soziopolitischen Strukturen und Organisationsformen der verschiedenen andinen Völker offiziell eine formelle Anerkennung als juristische Personen im Kontext der OTBs (vgl. Ley 1703: Art.1-3).

⁴⁰ Diese Instanz verfügte zwar über keine Entscheidungsbefugnis, diente aber durchaus als Informations-, Beratungs- und Kontrollinstanz gegenüber dem *Municipio* (vgl. Ströbele-Gregor 1997: 129).

telfristig angelegte *Plan de Desarrollo Municipal* (PDM)⁴¹ und der *Plan Operativo Anual* (POA). Beide Planwerke entstanden unter Beteiligung der lokalen Bevölkerung bzw. der OTBs. Diese Vorgehensweise implizierte eine stärkere Abstimmung der von Seiten der NGOs oder des Privatsektors beantragten Projekte mit den Munizipien und trug insgesamt zu einer stärkeren Identifizierung mit municipal formulierten Entwicklungsperspektiven bei (vgl. de Castillo 1996: 32f. u. 35; Camacho o.A. : 155).

Bei den Präsidentschaftswahlen im Juni 1997 konnte der Ex-Diktator Hugo Banzer Suárez mit seiner Partei ADN 22,2% der Stimmen auf sich vereinen. Im Zuge einer sogenannten „*Megacoalición*“, die das gesamte politische Spektrum umfasste wurde Banzer im Rahmen der Kongresswahlen im August 1997 zum Präsidenten (1997-2001) gewählt. Die Regierungsbildung zeichnete sich durch eine ausgefeilte Pfründesicherung innerhalb der Koalitionsmitglieder aus. Um sich von dem ihm anhaftenden Stigma des Diktators zu befreien und sich der Unterstützung aus dem Ausland sicher wähnen zu können, rief die Banzer-Regierung vor der Verkündung eines Regierungsprogramms alle politischen und gesellschaftlichen Akteure zu dem sogenannten „*Diálogo Nacional*“ auf. Zu den diskutierten Inhalten zählte neben der Reduzierung der Armut auch die Förderung der Produktivkräfte. Die Resultate dieses Nationalen Dialogs versanken angesichts der durch ihn geweckten politischen Erwartungen in der Bedeutungslosigkeit (vgl. Goedeking 2003).

Insgesamt zeichnete sich die Amtszeit Banzers durch eine gewisse politische Konzeptlosigkeit und deutliche Verringerung der vorangegangenen Reformanstrengungen aus. So wurde beispielsweise die Umsetzung der *Participación Popular* mit deutlich weniger Nachdruck fortgesetzt. Im Hinblick auf die eingeleitete Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen fiel die mangelnde Initiative der Regierung bei der Förderung der Kapazitätenbildung in den Kommunen bzw. bei der Unterstützung und Durchführung von Schulungen negativ ins Gewicht, was die ohnehin bestehende Überforderung verschärfte und zu einer spürbaren Resignation vieler lokaler Akteure führte (vgl. Bukes 2000: 93ff). Zu den wichtigsten Elementen der Banzer-Amtszeit zählte die Fortführung der Bildungs- und Justizreform. Das Vorhaben der Regierung Banzer die defizitäre Wasserversorgung in der Region Cochabamba im Jahr 2000 zu privatisieren, scheiterte an den breiten sozialen Protesten, die auf die mit der Privatisierung einhergehende massive Erhöhung der Gebühren folgten. Wochenlange Auseinandersetzungen zwischen großen Teilen der Bevölkerung und der Staatsgewalt endeten mit dem Rückzug des beteiligten ausländischen Konzerns und dem Rücktritt des Finanzministers. Die Situation führte zudem zu einer Schwächung der Regierungskoalition, welche aufgrund des Konfliktes im Parlament nur noch über die äußerst dünne Mehrheit von nur einer Stimme verfügte. Im September desselben Jahres brachen landesweit erneut massive Protestaktionen aus. Die von der Lehrer- und Lehrerinnengewerkschaft, der Landarbeitergewerkschaft und der Transportgewerkschaft angeführten Blockadeaktionen richteten sich gegen die ökonomischen Prioritätensetzungen der Regierung und erzwangen eine erneute Umbildung des Kabinetts sowie eine Reihe

⁴¹ Der PDM ist in etwa vergleichbar mit einem mehrjährigen Gemeindeentwicklungsplan, welcher die zukünftigen Entwicklungsachsen und Projektschwerpunkte innerhalb der Gemeindegrenzen festlegt. Bei dem POA handelt es sich um einem jährlich aufgestellten Implementierungsinstrument, welcher die planerischen Zielsetzungen des PDM schrittweise aufgreift.



politischer und wirtschaftlicher Zugeständnisse, die bis Ende des Jahres eingelöst werden sollten (vgl. Dresdener Bank 2000b: 31 u. 2000c: 31).

4.1 Die makroökonomische Entwicklung (1989 – 2001)

Die Prioritätensetzung der Regierung Paz Zamora richtete sich auch Anfang der 1990er weiterhin auf ökonomische Stabilisierung, Wachstum durch Exportförderung sowie Stärkung des Privatsektors. Die Verabschiedung einer Reihe gesetzlicher Neuregelungen wie beispielsweise die überarbeiteten Investitions- und Kohlenwasserstoffgesetze sowie das neue Bergbau-Gesetzbuch zielten in diesem Kontext auf eine Dynamisierung der nationalen und internationalen Investitionstätigkeit im Lande ab. Insbesondere die Förderung der Exporttätigkeit stellte eine der Grundkomponenten innerhalb der Wirtschaftspolitik der Regierung dar. Nach der Institutionalisierung des Ministeriums für Export und wirtschaftlichen Wettbewerb und einer entsprechenden Anpassung der Zollgesetzgebung wurden steuerliche Vorteile für die Produktion von Exporten eingeführt. Zudem wurden bereits erste Konzepte für die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und staatlicher Entwicklungsbanken entwickelt (vgl. OIT 1998: o.A.).

Die Anreizpolitik für Außenhandelsinvestitionen wurde nach 1993 fortgesetzt, indem weitere Handelsbarrieren abgebaut und Zolllsenkungen eingeleitet wurden. Ein neues Investitionsgesetz sicherte ausländischen Investoren überdies weitreichende Verfügungsrechte und förderte ausländische Direktinvestitionen im Bergbau- und Kohlenwasserstoffsektor (vgl. Witt 1998: 77).

Der konjunkturelle Aufschwung blieb insgesamt deutlich hinter den Erwartungen zurück. Erst mit dem intensiveren Ausbau der Mineralförderung und einer Zunahme der Weltmarktpreise für Rohstoffe sowie einer deutlichen Dynamisierung des Kohlenwasserstoff-, Bau- und Transportsektors setzte Anfang der 1990er ein etwas konsistenteres Wirtschaftswachstum ein (vgl. Baldavia Urdininea 2000: 71).⁴² 1995 stellte der Dienstleistungssektor mit 54,6% des BIP den wichtigsten Produktionssektor der bolivianischen Wirtschaft dar. Gefolgt von dem Sektor der verarbeitenden Industrie mit einem Anteil von 30,6%. Die Landwirtschaft trug offiziell 14,6% zum BIP bei, allerdings bleibt dabei der Anteil des Subsistenzsektors sowie der informellen Kokawirtschaft unberücksichtigt (Witt 1998: 77). 1996 sorgten die hohen Wachstumsraten im Kommunikationssektor, in der Elektrizitäts-, Wasser- und Gasversorgung, im Öl- und Gassektor sowie in der Bauwirtschaft im Vergleich zum Vorjahreszeitraum für eine Zunahme des Bruttoinlandsprodukt.

Aufgrund der negativen weltwirtschaftlichen Entwicklung fielen 1998 die Weltmarktpreise für Bergbauprodukte. Daraus resultierte ein markanter Exporteinahmeverlust des Minensektors (vgl. Dresdner Bank 1998: 39).

1990 waren nahezu 47% aller Erwerbstätigen im Agrarsektor beschäftigt⁴³. Der Anteil der im informellen Sektor Beschäftigten kletterte zwischen 1989 und 1993 auf über 60% (vgl. Krause 1998: 8; Bukes 2000: 82 u. 99).

Die widrigen Witterungsbedingungen Mitte der 1990er trugen zu deutlichen Einbußen in der Landwirtschaft bei, die sich auch negativ auf das angestrebte Wirtschaftswachstum auswirkten. Durch Ernteauffälle infolge des Niederschlagsman-

⁴² Eine ausführlichere Betrachtung der ökonomischen Entwicklung findet sich bei Baldavia (2000).

⁴³ 1989 bezifferte sich der Anteil der in der Kokainindustrie Beschäftigten auf 9,5% der ökonomisch aktiven Bevölkerung.

gels wurden wiederum Energiepreisanpassungen und Preissteigerungen für Nahrungsmittel notwendig. Daraus resultierte – ausgehend von der Jahresbasis - im Februar 1996 ein Anstieg der Inflationsrate auf 15,9% (vgl. Dresdner Bank 1996: 28).

Nichtsdestotrotz konnte die Teuerungsrate 1996 auf 8% gesenkt werden (Dresdner Bank 1997: 32). Mit etwa 4,7% erreichte die Inflation im Folgejahr 1997 den niedrigsten Stand seit 21 Jahren (Krause 1998: 7).

Von 1989 bis 1993 wuchs das Bruttosozialprodukt jährlich um rund 4% (vgl. Bukes 2000: 82). Und 1991 wurde zum ersten Mal seit 1980 ein realer Pro-Kopf-Zuwachs des BIP von circa 3% verzeichnet, welcher allerdings bereits 1992 von einer erneut regressiven Entwicklung des Pro-Kopf-Anteils abgelöst wurde (vgl. Baldivia Urdininea 2000: 70). Die nationalen Wachstumsraten des BIP erreichten 1991 mit 5,3% einen vorläufigen Höhepunkt und pendelten sich bis 1998 auf circa 4% ein. 1999 wurde ein deutlicher Einbruch auf 0,6% registriert, der sich im darauffolgenden Jahr wieder erholte und auf 2,4% anstieg. Zusammenfassend pendelte sich die jährliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts zwischen 1993 und 1999 bei durchschnittlich 4,5% ein; mit Blick auf das jährliche Bevölkerungswachstum von 2,4% nahm das Pro-Kopf-Einkommen indes nur um knapp 2% pro Jahr zu (vgl. Tab. 7).

Jahr	Wachstum des BIP in %	
	National	Pro Kopf
1991	5,3	2,8
1992	1,6	(0,8)
1993	4,3	1,8
1994	4,7	2,2
1995	4,7	2,2
1996	4,4	1,7
1997	4,4	1,8
1998	4,7	2,2
1999	0,6*	(2,7)
2000	2,4*	-

Tab. 7: Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (1991- 2000)

Quelle: Baldivia Urdininea 2000: 70; * Dresdner Bank Lateinamerika, Perspektiven

Ungeachtet aller Reformanstrengungen und punktuellen Verbesserungen stellte die Staatsverschuldung angesichts des herrschenden Verhältnisses von laufenden Schuldendienstleistungen und jeweiligen Exporteinnahmen weiterhin ein virulentes Problem dar. Infolge der hohen externen Kreditzuflüsse stiegen die Auslandsverbindlichkeiten von 3.783 Mio. US-Dollar im Jahr 1993 auf den Spitzenwert von 5,4 Mrd. US-Dollar im Jahr 1996 und pendelten sich bis zum Jahr 2000 um die 5 Mio. US-Dollar ein. Somit entsprach die Auslandsverschuldung 1996 einem Anteil von 400% der Exporteinnahmen (vgl. Dresdner Bank 2003; Dresdner Bank 1998; Baldivia Urdininea 2000: 117). Angesichts dieses hohen Schuldenstandes wurde Bolivien zu den *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC) gezählt und nahm an den Entschuldungsinitiativen HIPC I und HIPC II teil, die bei den Mitgliedern des Pariser Clubs eine Reduzierung der Auslandsschuld um 80% des zu diesem Zeitpunkt aktuellen Wertes und eine Senkung des Schuldendienstes auf deutlich weniger als 20% der Exporte anvisierte. Als ex-ante Kondition der erweiterten Entschuldungs-



initiative (HIPC II), musste Bolivien auf partizipativem Wege eine nationale Strategie zur Bekämpfung der Armut die sogenannte *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (EBRP) erarbeiten.⁴⁴

Bei der Analyse der Entwicklung der bolivianischen Auslandsverschuldung von 1990 bis 1997 zeichnet sich hinsichtlich der Gläubigerstruktur ferner eine Abnahme des bestehenden Schuldendienstes gegenüber Privatgläubigern ab. So sank der Schuldendienst in diesem Kontext von 7,1% im Jahr 1990 auf 0,8% im Jahr 1997. Im selben Zeitraum sank der Anteil der bilateralen Gläubiger von 47,8% auf 34,0% während sich der Anteil der Auslandsverschuldung gegenüber multilateralen Gläubigern von 45,1% auf 65,3% deutlich erhöhte. Zu den wichtigsten multilateralen Gläubigern zählten die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) mit 33,9% und die Weltbank mit einem Anteil von 21,9% im Jahr 1997 (vgl. Tab. 8).

Gläubiger	Anteil der Auslandsverschuldung in %		
	1990	1995	1997
multilateral	45,1	59,1	65,3
BID	25,1	31,8	33,9
WB/IDA	10,4	17,0	21,9
BIRF	5,1	2,1	0,9
CAF	3,0	5,7	5,8
FONPLATA	0,7	1,3	1,4
FIDA	0,5	0,7	0,9
Andere	0,3	0,5	0,4
bilateral	47,8	40,2	34,0
Regierungen	46,3	40,2	34,0
Andere	1,5	0,0	0,0
Private	7,1	0,7	0,8
Insgesamt	100,0	100,0	100,0

Tab. 8: Der Anteil der bolivianischen Auslandsverschuldung gegenüber multilateralen, bilateralen und privaten Gläubigern

Quelle: VIPFE/UDAPE (1997): El financiamiento externo en Bolivia

Um eine Milderung der Schuldendienstbelastung zu induzieren, wurden 1996 insbesondere mit den bilateralen Gläubigern Refinanzierungsvereinbarungen getroffen, zu denen auch Teilschuldenerlasse zählten. In Rahmen des mit der Bundesrepublik Deutschland vereinbarten Umschuldungsabkommens wurden dem bolivianischen Staat 67% der bundesverbürgten Handelsgeschäfte (70 Mio. DM) erlassen (vgl. Dresdner Bank 1996: 29).

1997 gaben auch der IWF und die Weltbank ihre Zustimmung zu einer Milderung der Schuldenlast, wodurch sich die Verbindlichkeiten um knapp 0,5 Mrd. US-Dollar verringerten. In diesem Zusammenhang verpflichtete sich die Regierung, die freiwerdenden Mittel im Gesundheits- und Bildungssektor zu investieren (vgl. Dresdner Bank 1997: 32).

⁴⁴ Eine kritische Betrachtung der *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (EBRP) und Bewertung ihres partizipativen Charakters lässt sich u.a. bei Ernst (2005) nachlesen.

Der Tabelle 9 kann entnommen werden, dass der Anteil der bereitgestellten externen Ressourcen, die aus multilateralen Quellen stammen zwischen 1991 bis 1997 von 43,8% auf 61,9% gestiegen ist, während der Anteil der Zuflüsse aus bilateralen Finanzquellen von 50,6% auf 34,6% sank.

Zu den wichtigsten multilateralen Geldgebern zählten die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB), die Weltbank und die *Cooperación Andina de Fomento* (CAF), wobei der Finanzierungsanteil des IDB im Durchschnitt 20,1% ausmachte. Insbesondere der Anteil der von der Weltbankgruppe zur Verfügung gestellten Geldmenge stieg von 8,3% im Jahr 1991 auf 21,1% im Jahr 1997 und lag somit erstmals über dem Anteil der vom IDB bereitgestellten Finanzierung.

Der Anteil der von der CAF bereitgestellten Geldmenge verzeichnete im Verlauf des Betrachtungszeitraumes ebenfalls einen deutlichen Zuwachs von 5,8% (1991) auf 11,8% (1997). Zu den wichtigsten bilateralen Geldgebern zählten die USA mit durchschnittlich 11,8%, gefolgt von der Bundesrepublik Deutschland mit einem durchschnittlichen Finanzierungsanteil von 7,49% und Japan mit durchschnittlich 6,75% (vgl. Tab. 9).

Finanzierungsquelle	Finanzierungsanteil in %						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
a.	Multilaterale Agenturen						
BID	19,2	21,6	21,1	21,6	19,7	17,8	19,7
Weltbank/IDA	8,3	7,4	11,1	11,9	15,7	14,5	21,1
CAF	5,8	1,7	4,6	8,1	14,2	5,4	11,8
Vereinte Nationen	6,4	5,8	6,8	4,5	5,0	3,7	3,0
Europäische Union	1,4	1,2	2,1	2,3	1,8	3,2	4,2
andere	2,8	1,4	2,8	2,6	3,7	2,5	2,1
a. insgesamt	43,8	39,0	48,5	51,0	60,0	47,1	61,9
b.	Bilaterale Agenturen						
Deutschland	10,1	7,2	9,2	7,9	5,7	6,8	5,5
Spanien	2,9	5,8	7,8	2,5	0,5	3,9	0,8
USA	18,3	17,6	12,7	11,2	6,8	8,6	7,7
Niederlande	5,3	2,4	5,0	3,8	5,6	6,6	6,8
Japan	5,2	7,8	4,8	6,8	8,7	9,3	4,7
Schweiz	1,7	2,9	3,2	3,8	2,1	3,2	2,9
andere	7,1	10,8	8,7	6,3	6,9	7,4	6,2
b. insgesamt	50,6	54,5	51,5	42,3	36,5	45,8	34,6
IWF	5,6	6,6	0,0	6,7	3,5	7,1	3,5
a.+ b. insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tab. 9: Der Anteil der Finanzierungen nach Finanzierungsquelle

Quelle: Grebe López 1997

Im September 1998 bewilligte der IWF ein dreijähriges Strukturanpassungsdarlehen über umgerechnet 138 Mio. US-Dollar.

Parallel dazu gewährten im September 1998 sowohl multilaterale als auch bilaterale Gläubiger (vor allem Japan und Deutschland) im Rahmen der Entschuldungsinitiative (HIPC I) Bolivien als erstem lateinamerikanischen Land eine Reduzierung der Schuldenlast. In der Folge sanken die Auslandsverbindlichkeiten um insge-



samt 448 Mio. US-Dollar. Mit Hilfe der freiwerdenden Mittel sollten Investitionen im Sozialsektor finanziert werden (vgl. Dresdner Bank 1998: 39f.).

Anhand der Entwicklung der sozioökonomischen Indikatoren zeichnete sich keine Besserung ab. Zwar konnte zwischen 1990 und 1998 ein Anstieg der öffentlichen Investitionen im sozialen Sektor von 18% auf 53% verzeichnet werden, was sicherlich auch auf die umfangreichen Investitionsleistungen im Rahmen der Bildungsreform zurückzuführen ist, die Armutsindikatoren blieben allerdings weiterhin besorgniserregend (vgl. Baldavia Urdininea 2000: 121).

Zwischen 1989 und 1993 nahm der Anteil der Armen von 60,1% auf 61,6% respektive der Prozentsatz der extrem Armen von 28,2% auf 29,3% zu (vgl. World Bank 1996: 8). Zwischen 1987 und 1992 wurde ein Anstieg der Menschen, die in Armut leben um 6% registriert, wobei die Armut auf dem Land nahezu doppelt so groß war wie in der Stadt. Auch im Hinblick auf die Einkommensverteilung wurde eine anhaltende Polarisierung registriert.⁴⁵ Das Einkommen von 71% der Bevölkerung lag zum Teil erheblich unter dem registrierten Durchschnittseinkommen. 1995 verfügten die ärmsten 50% der Bevölkerung über einen Anteil von lediglich 16,37% am Gesamteinkommen, während die reichsten 5% knapp 31% auf sich vereinen konnten (Bukes 2000: 102ff).

⁴⁵ Der Gini-Koeffizient verschlechterte sich von 0,465 auf 0,482 (World Bank 1996).

5 Die Ausweitung der Fondslandschaft

Aus nationaler Sicht lag das grundsätzliche Interesse an einer Ausweitung der Fondslandschaft nicht zuletzt in der damit verbundenen Hoffnung auf die zusätzliche Akquirierung externer Ressourcen begründet.

Bereits 1987 wurde der *Fondo Nacional de Desarrollo Regional* (FNDR) und 1989 der *Fondo de Desarrollo Campesino* (FDC) eingerichtet und auf den in Paris stattfindenden *Consultative Group Meetings* am 6./7. Juli 1988 und 7./8. November 1990 der internationalen Kooperation präsentiert. Im Unterschied zu FSE und FIS, sollte der FNDR über die Bereitstellung von voll rückzahlungspflichtigen Krediten den Ausbau der sozialen und produktiven Infrastruktur explizit in größeren urban geprägten Gemeinden fördern und so zum Ausgleich der regional stark ausgeprägten Disparitäten beitragen. Die geförderten Projekte unterschieden sich von den Projekten des FSE folgerichtig auch durch einen deutlich größeren Projekt- und damit Kostenumfang (vgl. Carafa Rada 2000: 349 u. 367).

Im Verlauf der 1990er erfolgte eine koordinierte Aufgabenteilung zwischen dem FNDR und der Nachfolgeinstitution des FSE, dem *Fondo de Inversión Social* (FIS): der FNDR investierte in Gemeinden und Städte mit mehr als 10.000 Einwohner, während der FIS sich auf Gebiete mit weniger als 5.000 EinwohnerInnen konzentrierte. Bei der Durchführung von Basisinfrastrukturprojekten in Ansiedlungen mit einer EinwohnerInnenzahl zwischen 5.000 und 10.000 erfolgte die Zuweisung auf der Basis ökonomischer und administrativer Indikatoren sowie auf der Grundlage des Verschuldungspotentials der jeweiligen Stadt oder Gemeinde (vgl. de Castillo 1996: 7).

Der FDC, der dem Ministerium für Agrarfragen, dem *Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios* (MACA) unterstellt war, wurde mit dem Ziel ins Leben gerufen, insbesondere in infrastrukturschwachen Regionen des ländlichen Raumes bei der Bereitstellung produktiver Infrastruktur aktiv zu werden sowie durch die Finanzierung von produktiven Projekten eine Einkommensverbesserung bzw. Armutsreduzierung der ruralen Bevölkerung zu erreichen. Zu Beginn war der FDC nicht als Ersatz für die bestehende Agrar-Kreditbank, dem *Banco Agrícola de Bolivia* (BAB) konzipiert worden. Vielmehr sollte die Bank weiterhin Kredite für Kleinbauern in individueller Form bereitstellen, während der FDC sich an assoziierte kleinbäuerliche Produzenten richtete, die ansonsten keinen Zugang zum privaten oder staatlichen Kreditsystem hatten. Zu diesem Zweck sollte der FDC über ein Gesamtbudget von 30 bis 40 Mio. US-Dollar verfügen. Die schlechten Erfahrungen mit dem BAB, die sich insbesondere durch eine mangelnde Zielgruppengenauigkeit und Defizite in der Bereitstellung angefragter Kredite äußerten, wurden allerdings auf den FDC übertragen (vgl. Niekerk 1992: 122f.).⁴⁶

Tatsächlich fehlte ein ausformuliertes Kreditvergabesystem. Das improvisierte Konzept, die Haltung der Kreditnehmer bei einem sich abzeichnenden Problem nicht mehr der Zahlung nachzukommen und stattdessen politischen Druck auf öffentlichen Institutionen auszuüben sowie die wachsende parteipolitische Einflussnahme auf den FDC trugen maßgeblich dazu bei, dass der Fonds schon bald ein Zahlungsdefizit von 90% aufwies und sich eine zunehmende Handlungsunfähigkeit perpetuierte (vgl. Baldavia Urdininea 2000: 136; Carafa Rada 2000: 349; de Castillo 1996: 7). Sowohl der Internationale Währungsfonds als auch die Welt-

⁴⁶ Nach dem Regierungswechsel im August 1989 mehrten sich die Forderungen nach einer Schließung der BAB, die schließlich 1991 auch tatsächlich eingeleitet wurde.



bank vertraten im Hinblick auf den FDC eine beharrlich ablehnende Haltung, deren Hauptargumentation darauf basierte, dass aufgrund der enttäuschenden Bilanzen des BAB grundsätzlich keine Kreditleistungen mehr von staatlichen Institutionen bereitgestellt werden sollten. Der Kreditsektor sollte folglich ausschließlich in die Hand privater Banken gelegt werden (vgl. Niekerk 1992: 123).

Unter dem neuen Präsidenten Jaime Paz Zamora (1989-1993) wurde der Präsident des FDC bzw. das Exekutiv-Gremium sowie alle parteinahen Mitarbeiter der Vorgängerregierung entlassen und durch regierungsnahe Parteigänger ausgetauscht. Dem neu eingesetzten FDC-Präsidenten Hugo Lozano gelang es in der Folge sich den Rang eines Ministers zu sichern; des Weiteren wurde der FDC direkt dem Präsidentsamt unterstellt. Die neue Führung setzte die Bemühungen der Vorgänger, signifikante externe Unterstützung einzuwerben fort (vgl. ebd.).

Doch auch unter den veränderten politischen Vorzeichen konnte mit keiner wohlwollenden Unterstützung der Weltbank gerechnet werden. Die Weltbankgruppe hielt an ihrer Grundeinstellung fest, wonach die Rolle des Staates allmählich zurückgebaut werden sollte und somit die Bereitstellung von Krediten von Seiten öffentlicher Instanzen abzulehnen sei. Zudem äußerte die Weltbank massive Bedenken hinsichtlich der Managementfähigkeit des FDCs und wies immer wieder auf mögliche parteiliche Einflussnahme hin. Angesichts der rigorosen Abwehrhaltung der Weltbank, hielten sich auch bilaterale Geberorganisationen mit größeren Finanzierungszusagen zurück. Einzelne, wie beispielsweise die schweizer und niederländische Kooperation stellten durchaus strategische Unterstützung bereit, die tatsächlich bereitgestellte Finanzhilfe fiel allerdings ebenfalls verschwindend gering aus.

Zwischen August 1990 und September 1991 wurden dem FDC lediglich 2,9 Mio. US-Dollar zur Verfügung gestellt, von denen 1,3 Mio. US-Dollar der schweizer und niederländischen Kooperation zugeordnet werden konnten (vgl. ebd.: 124 u. 127).

Auf die von Seiten der externen Geldgeberorganisationen geäußerten Bedenken, reagierte die FDC-Führung mit Unverständnis, vielmehr herrschte hier die Meinung vor, dass private Kreditinstitutionen keinerlei Interesse hätten ausgerechnet Kleinbauern in entlegenen Regionen, Kredite zur Verfügung zu stellen. Hinzukäme, dass die entsprechenden Privatbanken ihre Infrastruktur auf urbane Räume beschränken würden und somit weite Teile des Landes „unerschlossen“ blieben. In Anbetracht dieser Gegebenheiten resultierte sehr wohl der Bedarf einer Institution, wie die des FDC (vgl. ebd.: 125).

Im Zuge der Kredit-Neuverhandlungen zwischen der bolivianischen Regierung und der Weltbank und dem IWF im Mai 1991 in Washington wurde schließlich eine Restrukturierung der FDC-Struktur und Förderinhalte festgeschrieben (vgl. ebd. 127). Unter dem Eindruck des massiven externen Drucks bzw. der unmissverständlichen Konditionierung von Seiten der multilateralen Finanzinstitutionen erfolgte schließlich 1993 die Restrukturierung des FDC, die u.a. regionale Vertretungen des Fonds vorsah, welche sich für die Förderung, die Evaluation, die Bewilligung und fachliche Begleitung von kleineren Projekten verantwortlich zeichnen sollten, während die Zentrale dasselbe Aufgabenspektrum für größere Projektvorhaben zu übernehmen hatte sowie die operativen Aspekte aller bewilligten Projektfinanzierungen lenkte. Das neue Leitziel lautete die Bekämpfung der ländlichen Armut. Die Reorganisation des Fonds sah folgende Förderungsschwerpunkte vor:

- a. Subventionierung bzw. nicht rückzahlungspflichtige Finanzierung produktiver Infrastruktur ((Aus)Bau kommunaler Wege und Straßen, kleinere Brückenbauten, Bewässerungssysteme, Silos, etc.) sowie finanzielle Unterstützung für die Produktion (technische Unterstützung, produktive Kapazitätenbildung, Rückgewinnung von Böden, etc.);
- b. die Bereitstellung von Krediten, hier fungiert der Fonds als ein banco de segundo piso, indem er Ressourcen an spezialisierte private Institutionen weiterleitet, die von der nationalen Bankenaufsicht anerkannt werden;
- c. die dezentrale Umsetzung von national angestoßenen, aber sehr speziellen Projekten (bspw. für die Züchtung von Cameliden und für die Quinoa-Produktion).

Trotz dieser Neuausrichtung, die eine bedeutsame Fokussierung der Förderbereiche beinhaltete, blieben die Grundprobleme bis zur Auflösung des FDC im Jahre 2000 bestehen. Verschärfend kamen die hohen operativen Kosten des FDC hinzu, die vor 1992 60% (!) und nach 1993 immer noch 11% der insgesamt ausgezahlten Gelder ausmachten, wobei direkte Unterstützungen des bolivianischen Schatzamtes sowie direkte Finanzaufzahlungen der internationalen Kooperation in diesem unberücksichtigt blieben. Zudem führte der offenkundige Missbrauch von Fördergeldern zu wachsender Kritik. Zum einen wuchs der Unmut der lokalen Ebene, da hier die in Aussicht gestellten Ressourcen oft nicht ankamen, zum anderen beschreiben ehemalige Mitarbeiter den FDC heute offen als Selbstbedienungstopf der jeweiligen Regierungsparteien, welche die personelle Besetzung als eine Art parteiinternes Pfründesystem betrachteten. Diese Entwicklung aktualisierte die ohnehin bestehende Infragestellung des FDC durch Mitglieder der internationalen Kooperation. Die juristische Verfolgung der nicht zu verleugnenden Korruptionsskandale zog sich hin, erst im Jahr 2004 wurden in einem von der Weltbank initiierten Verfahren zahlreiche FDC-Mitarbeiter wegen Veruntreuung und Korruption verurteilt (vgl. World Bank 2004b).

Anfang der 1990er wurden darüber hinaus die nachfolgenden Fonds implementiert:

- der *Fondo Nacional del Medio Ambiente* (FONAMA), welcher Finanzmittel für Projekte in den Bereichen Raumplanung, Naturressourcen-Management, Schutz der Biodiversität, Umweltschutzmaßnahmen kanalisierte;
- der *Fondo Nacional de Vivienda Social* (FONVIS), welcher die Bereitstellung von Wohnraum für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen förderte und
- der *Fondo Nacional para el Desarrollo Alternativo* (FONADAL), der eine spezielle Stellung hatte und nicht mit den anderen FONDES gleichgesetzt wurde; er finanzierte den Anbau von alternativen landwirtschaftlichen Produkten, mit der Zielsetzung, dadurch die mit Coca bewirtschaftete Fläche entscheidend zu verringern.

Trotz dieser zumindest theoretisch deutlichen Arbeitsteilung der verschiedenen FONDES, blieben in der Realität Kompetenzüberschneidungen nicht aus. Ferner gelang es nicht, die Vielzahl neuer Fonds zu effizienten Instrumenten klar definierter sektoraler Politiken zu entwickeln, was einerseits an fehlenden Strategien und Konzepten, andererseits aber auch an nicht funktionsfähigen Strukturen und



mangelnder Transparenz scheiterte (Bsp. FONAMA u. FONVIS) (vgl. Velazco Reckling 2000: 324). Die direkte Kontrollfunktion, die der Präsident und die internationalen Geber in der Entstehungs- und Implementierungsphase sowie im Rahmen der weiteren Institutionalisierung des FSE wahrgenommen hatten, waren mit wachsender Fondslandschaft nicht möglich und angesichts der z.T. auch nur geringen finanziellen Ausstattung und Bedeutung der neuen Fonds auch gar nicht gewollt. Da gleichzeitig klientelistische Verteilungsstrukturen und Denkmuster Tradition besitzen, erleichterte und beschleunigte die Ausweitung der Fondslandschaft den Missbrauch der Fondsressourcen durch die Interessen und Mitglieder, der an der Regierung beteiligten Parteien. In der Konsequenz drohte die nationale Fondsstruktur, immer undurchsichtiger und anfälliger für die Durchsetzung parteipolitischer Interessen sowie persönlicher Bereicherungsversuche zu werden (Bsp. FDC u. FONAMA). Diese negative Entwicklung wurde als *fonditis* umschrieben. Aufgrund des zunehmenden Drucks von Seiten der internationalen Geldgeber und insbesondere der Weltbank wurden 1997 erste Vorschläge entwickelt, den FIS, den FDC, FONAMA und FONADAL in einer einzigen Institution aufgehen zu lassen, um so das institutionelle Angebot etwas übersichtlicher zu gestalten und Kompetenzüberschneidungen zu vermeiden (vgl. Camacho o.A. (b): 23).

5.1 Zwischenfazit

Die Übernahme des FSE-Prozedere erwies sich beim FDC als nicht besonders konstruktiv, da sich die Erfahrungen des bewährten Projektzyklus nicht einfach auf die meist komplexer zu realisierenden produktiven Projekte übertragen ließ. Während der FSE bei der Durchführung von Infrastrukturprojekten im Bildungs- oder Gesundheitsbereich durchaus mit Projekttypen-Kategorien arbeiten konnte, erforderten Projekte im produktiven Sektor viel häufiger Einzelkalkulationen und Fall zu Fall-Lösungen.

Sicherlich von Nachteil für den potentiellen Erfolg des neuen Fonds war daneben die Tatsache, dass der FDC nur mit einem geringen politischen Rückhalt und einem sehr viel kleinerem, ausschließlich aus internationalen Geldern zusammengesetzten Fördertopf operierte.

Über die gesamte Dauer seines Bestehens wurde von verschiedenen Ebenen und Akteuren wiederholt auf die mangelnde Transparenz, das ineffiziente Management und die damit einhergehenden operativen Schwächen, die zu einer im Vergleich zum FSE deutlich geringeren Investitionsfähigkeit führten, kritisiert.

Die Entwicklung der bolivianischen Fondslandschaft illustriert die zentrale Rolle der internationalen Kooperation im Allgemeinen und der Weltbank im Besonderen, welche diese als bedeutende Geldgeber gegenüber dem von externer Finanzierung stark abhängigen bolivianischen Staat einnehmen. Gleichzeitig wird eine gewisse Beliebigkeit der bolivianischen Regierung im Umgang mit den Sozialfonds, aber auch den sozialpolitischen Schwerpunktsetzungen insgesamt evident. So sind die Schwächen und Fehlentwicklungen der neuen Fonds offensichtlich, dennoch werden Kurskorrekturen erst angeboten, nachdem die extern vorgebrachte Kritik derart wächst, dass der Entzug der finanziellen Unterstützung droht.

6 Institutionalisation eines bewährten Instrumentes: Der *Fondo de Inversión Social* (1991 bis 2000)

Aufgrund der weiterhin negativen sozioökonomischen Indikatoren und der relativ erfolgreichen Bilanz des FSE entschieden sich Regierung und Geber einvernehmlich, das Förderkonzept im Rahmen eines eigens dafür institutionalisierten Implementierungsinstrumentes dem *Fondo de Inversión Social* (FIS) weiterzuführen. Die tiefgreifenden strukturellen sowie institutionellen Reformen Mitte der 1990er und insbesondere die Verabschiedung des Gesetzes zur Volksbeteiligung (*Ley de Participación Popular* - LPP) 1994 - international als Modell für die Demokratisierung von politischen und administrativen Strukturen gehandelt - veränderten die Rahmenbedingungen der bisherigen Fondstätigkeiten nachhaltig und machten entsprechende Modifikationen in der Arbeitsweise und Förderkonzeption des *Fondo de Inversión Social* (FIS) zwingend notwendig. Im weiteren Verlauf werden folgende zwei Phasen des FIS differenziert: Phase I für die Jahre 1991-1993 und Phase II für die Jahre 1994-2000.

6.1 Phase I (1991-1993)

Mit Unterstützung der Weltbank wurde der FSE 1991 durch den FIS substituiert und unter der direkten Weisungsbefugnis des Präsidialamtes als das Kerninstrument einer mittel- bis langfristigen angelegten Entwicklungsstrategie, der *Estrategia Social Boliviana* (ESB) fest institutionalisiert (vgl. de Castillo 1996: 14).

Im Gegensatz zu der zeitlichen Befristung des FSE erhielt der FIS somit permanenten Charakter. Die ESB wurde der internationalen Geberrunde von der bolivianischen Delegation im Rahmen des von Weltbank organisierten V. *Consultative Group Meetings* vom 4. bis 6. November 1991 in Paris vorgestellt (vgl. Velazco Reckling 2000: 367).

Zu den wichtigsten Entwicklungszielen der ESB zählte der Entwurf und die Konsolidierung einer integralen, strategisch ausgerichteten Sozialpolitik, welche durch fokussierte Investitionen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Basisinfrastruktur eine über die Armutslinderung hinausgehende Wachstumsförderung ermöglichen sollte. Insbesondere stark benachteiligte Gemeinden sollten finanziell bevorzugt und ihre Partizipationsmöglichkeiten generell erhöht werden. Die neue Losung beinhaltete die Förderung des Humankapitals und eine daraufhin ausgerichtete landesweite Verbesserung der Sozialindikatoren. Im Rahmen der FIS-Tätigkeiten sollten die sektoralen Infrastrukturmaßnahmen zukünftig durch Bildungs- und Gesundheitsprogramme flankiert werden (vgl. Alton 1999: 13; Arauco 2000: 242; Baldavia Urdininea o.A.: 122; Boletín 3, 2002: 8; Cuba R. o.A.; Sepeda 1992: 101).

Der FIS wurde als Ressourcenmittler mit dem Mandat der langfristigen Armutslinderung, dem sogenannten "*alivio a la pobreza*" für Investitionen in den Bereichen Gesundheit und Primarschulbildung konzipiert. Erklärte Zielgruppe und damit Begünstigte der FIS-Aktivitäten sollten die besonders benachteiligten Bevölkerungsegmente sein (vgl. Velazco Reckling 2000: 322). In der Kontinuität des FSE führte auch der FIS keine eigenen Projekte durch, sondern finanzierte über multi- und bilaterale Kredite sowie Schenkungen Projekte, die den Förderungsleitlinien des FIS entsprachen. Entsprechend ausgewählte Projekte wurden einer begleiten-



den Supervision unterstellt, welche neben der Sicherung qualitativer Aspekte die sinnvolle Verwendung der zur Verfügung gestellten Gelder sichern sollte (vgl. CEP o.A.: 2; de Castillo 1996).

Aufgrund der veränderten Prioritätensetzungen und damit im Gegensatz zu dem Projektmenü des FSE wurde die Förderung von ökonomischer Infrastruktur und Projekten im produktiven Sektor aus dem Förderungskatalog des FIS gestrichen (vgl. BID 1996: 60).

Im Zuge der Neuimplementierung des Sozialfonds wurden einige Anstrengungen unternommen, um bestehende Verfahrensweisen effizienter zu gestalten und den Fonds stärker in die staatliche Institutionenstruktur einzubinden: Der vom Präsidenten ernannte Exekutivdirektor erhielt den Rang eines Ministers. Für die Gestaltung der internen Fondsstruktur, die Definition der Arbeitsschwerpunkte sowie des Prozedere, die Bewilligungszyklen von Projekten sowie die Erstellung von Jahresberichten, die der Regierung regelmäßig vorgelegt werden mussten, zeigte sich der sogenannte Verwaltungsrat (*Consejo de Administración*) zuständig. Zu den Mitgliedern des Rates zählten der Exekutivdirektor, ein Repräsentant des Planungsministeriums und drei weitere vom Präsidenten ernannte Mitglieder (vgl. CEP o.A.: 2). Um eine bessere Koordination mit den entsprechenden Sektorministerien zu gewährleisten, wurde der für Sozialpolitik zuständige Subsekretär des Planungsministeriums in das Direktorium des FIS aufgenommen. Ferner mussten die Pläne und Strategien des Fonds dem Nationalen Rat für Sozialpolitik (*Consejo Nacional de Política Social* – CONAPSO) vorgestellt werden. Der vom Planungsminister präsierte CONAPSO setzte sich wiederum aus den für soziale Belange zuständigen Ministern und dem Exekutivdirektor des FIS zusammen. Das heißt von Seiten der bolivianischen Regierung wurden elementare Schritte unternommen, um die Abstimmung und Kohärenz der Fondsaktivität mit den Sektorministerien und nationalen Sozialprogrammen deutlich zu verbessern. Der bolivianische Präsident bewahrte sich zudem die Möglichkeit der direkten Kontrolle und Einflussnahme, ein Vorgehen, welches die Bedeutung illustriert, welche die Regierung dem Fonds als Kanalisierungsinstrument externer Ressourcen beimaß.

Auch die regionalen Prioritätensetzungen des Sozialfonds erforderten zukünftig eine stärkere Abstimmung mit den jeweiligen Sektorpolitiken (Gesundheit und Bildung), welche sich für die Instandhaltung und die personelle Ausstattung der sozialen Infrastruktur verantwortlich zeichneten. Des weiteren wurden halbjährliche Treffen des Exekutivdirektors und der Sektorministerien, die eine koordinierte Abstimmung der laufenden Programme zum Ziel hatten, anberaunt. Die jeweiligen Ministerien hatten - auf der Grundlage von technisch-fachlichen Kriterien - die Möglichkeit vor einer Projektbewilligung, Einwände zu äußern (vgl. CEP o.A.: 3; de Castillo 1996: 14; Sepeda 1992: 102ff).

Während die Förderkapazität des FSE maßgeblich durch die Höhe der externen Finanzhilfen determiniert wurde, orientierte sich beim FIS der Umfang der zu finanzierenden Projekte an der Kapazität der jeweiligen Sektorministerien, Investitionen zu absorbieren (vgl. Sepeda 1992: 102). Ähnlich wie beim FSE wurden den FIS-Angestellten im nationalen Vergleich deutlich höhere Durchschnittsgehälter gezahlt, wodurch hohe Qualität und Leistungsbereitschaft gesichert werden sollten. Diese Gehälter wurden mit externen Ressourcen finanziert, da es der bolivianischen Regierung nicht möglich war, diese am Privatsektor orientierten Gehälter

zu finanzieren.⁴⁷ Auf nationale Initiative hin, sollten die Gehaltsstufen des öffentlichen Sektors im Zuge der institutionellen Reformen mittel- bis langfristig nach oben hin modifiziert werden. Während einer Übergangsphase von 4 bis 5 Jahren wurde mit Hilfe eines von der Weltbank finanzierten Projektes ein Fonds eingerichtet, welcher über die gezielte Akquisition externer Ressourcen die Gehälter der staatlichen Schlüsselfiguren zahlen sollte (vgl. Sepeda 1992: 103).

6.1.1 Das Finanzierungsvolumen und die Finanzierungsquellen

Erneut hatte die Zusicherung einer Finanzierungsabsicht von Seiten der Weltbank eine entscheidende Signalwirkung auf die Unterstützung anderer Geber. In der Folge wurden dem FIS zwischen 1991 bis 1994 insgesamt Ressourcen in Höhe von insgesamt 137,7 Mio. US-Dollar zur Verfügung gestellt. Der Anteil der Darlehen an dem Gesamtfinanzvolumen des FIS betrug 57,68% während 37,38% in Form von Zuschüssen bereitgestellt wurden (vgl. Witt 1998: 329). 51% der bereitgestellten Ressourcen (70 Mio. US-Dollar) - die im Rahmen von drei Kredittranchen ausgezahlt wurden - entfielen auf die Weltbankgruppe. Wie bereits beim FSE fungierte die Weltbank auch beim FIS als Treuhänder für kleinere bilaterale Geber wie bspw. Dänemark und Schweden. Die zweitwichtigste Geberinstanz war die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die einen Anteil von 11% der FIS-Finanzressourcen auf sich vereinen konnte. Von den insgesamt 14,9 Mio. US-Dollar wurden 13,1 Mio. US-Dollar als nicht rückzahlbare Zuschüsse bereitgestellt. Bei den verbleibenden 1,8 Mio. US-Dollar handelte es sich um Restmittel eines FSE-Darlehens. Der Beitrag der bolivianischen Regierung bezifferte sich auf 6,8 Mio. US-Dollar (vgl. Witt 1998: 160f. u. Tab. 10).

Finanzierungsquelle	Finanzierungsanteil in %
Weltbankgruppe	50,8
Deutschland (Durchführung: KfW)	10,8
Kanada	6,2
OPEC Entwicklungsfonds	5,8
Vereinigtes Königreich	5,3
Schweden	4,9
Schweiz	4,4
Dänemark	3,6
Niederlande	3,4
Bolivianische Regierung	4,9
insgesamt	100,0

Tab. 10: Finanzierungsquelle und Finanzierungsanteil des FSE (1991-1994)

Quelle: Eigene Darstellung modifiziert nach Witt (1998: 161f.)

Entgegen der üblichen Verfahren zur Ressourcenakquisition wurde in den Vereinbarungen zwischen der KfW und dem FIS eine regionale Fokussierung der Investi-

⁴⁷ Im Rahmen des im Juni 1995 vom BID bereitgestellten Darlehens in Höhe von 60 Mio. US-Dollar, waren zu einem geringen Anteil auch Ressourcen für die Deckung der laufenden Kosten enthalten (Witt 1998: 162).

tionsleistungen festgeschrieben. In der Konsequenz wurden einzig Projektmaßnahmen in der Chaco-Region, der designierten Schwerpunktregion der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gefördert (vgl. Witt 1998: 161). Die Tatsache, dass sich der FIS - trotz der Prioritätensetzung benachteiligte Gemeinden landesweit verstärkt fördern zu wollen - auf diese Ausschließlichkeitsregelungen einließ, deutet auf die Wirksamkeit der KfW-Geberkonditionalität hin und muss als Eingriff in die Allokations-Souveränität des FIS interpretiert werden. Da insgesamt mehr als 95% der bereitgestellten Ressourcen von ausländischen Geberorganisationen beigesteuert wurden, muss der Fonds als stark außenabhängig bezeichnet werden. Der Einfluss der internationalen Akteure auf die konkrete Ausgestaltung der Fondspolitik sollte zudem nicht zu gering eingeschätzt werden. Der geringe Finanzierungsanteil von Seiten der bolivianischen Regierung illustriert die staatliche Entscheidung, den FIS und seine Struktur primär als effektiven Transfer- und Allokationsmechanismus zusätzlich akquirierter ausländischer Geldmittel zu nutzen, die über den begrenzten nationalen Etat hinaus Investitionen insbesondere im Gesundheits- und Bildungssektor erlauben sollten.

6.1.2 Die Förderschwerpunkte

Die von 1991 bis 1993 finanzierten Projekte entsprachen einem Gesamtfördervolumen von 42,3 Millionen US-Dollar; wobei 1991 aufgrund des Auslaufens der FSE-Projekte und der noch nicht abgeschlossenen Institutionalisierung des FIS lediglich 0,9 Millionen US-Dollar investiert wurden (vgl. de Castillo 1996: 16).

Der größte Anteil der Finanzierung floss mit 42,4% aller bewilligten Projekte in den Bildungssektor, gefolgt von Basisinfrastrukturprojekten (31,2%) und Gesundheitsprojekten (25,4%). Am wenigsten Fördergeldern wurden für den Bereich der institutionellen Unterstützung bzw. Kapazitätenbildung ausgezahlt (vgl. de Castillo 1996: 16). Gemessen an den gesamten öffentlichen Ausgaben im sozialen Sektor betrug der Anteil der FIS-Investitionen im Bildungssektor 72%, in der Versorgung mit Basisinfrastruktur 18% und im Gesundheitssektor 16% (vgl. Abbildung 4 und Tab. 11).

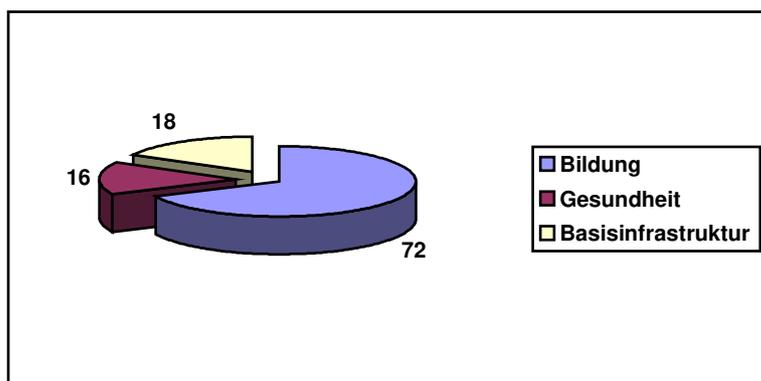


Abbildung 4: Der Anteil der FIS-Investitionen an den gesamten öffentlichen Ausgaben in den verschiedenen Sektoren

Quelle: Eigene Darstellung

Anteil der FIS-Investitionen an den gesamten öffentlichen Ausgaben im sozialen Sektor (in Millionen US-Dollar und Prozent)									
Sektor Jahr	Gesundheit			Bildung			Basisinfrastruktur		
	insg.	FIS	%	insg.	FIS	%	insg.	FIS	%
1991	11,2	0,3	3	2,1	0,2	10	13,0	0,4	3
1992	25,2	2,5	10	8,5	6,7	79	30,9	5,3	17
1993	30,5	7,7	25	14,5	11,1	77	34,3	8,1	24
insgesamt	66,9	10,5	16	25,1	18,0	72	78,2	13,8	18

Tab. 11: Der Anteil der FIS-Investitionen an den gesamten sozialen öffentlichen Ausgaben

Quelle: modifiziert nach de Castillo 1996: 4

6.1.3 Defizite der FIS-Struktur

Doch nicht alle im Zuge der FIS-Institutionalisierung initiierten Modifikationen führten zu einem besseren Ergebnis und in sich konsistenterem Prozedere. Bei der Projektausführung mussten neben den von der Weltbank vorgegebenen Normen - anders als beim FSE - nun teilweise auch die nationalen Vorgaben des öffentlichen Sektors berücksichtigt werden, die den Ressourcentransfer von staatlichen Institutionen an private Akteure regeln (vgl. Baldavia Urdininea o.A.: 123). Diese rechtliche Angleichung sowie die stärkere Anpassung an die normativen Leitlinien der Sektorministerien führten zu einer starken Bürokratisierung der Verfahrenswege und deutlichen Beeinträchtigung der Reaktionsfähigkeit und operativen Flexibilität des Fonds. So hatten beispielsweise detailliertere Projektevaluierungen sowie neu eingeführte Ausschreibungsmodalitäten eine signifikante Verlängerung der Projektdauer zur Folge und die Zahl der abgelehnten Vorhaben nahm zu (vgl. BID 1996: 60; Camacho o.A. (b): 150).

Darüber hinaus führten die beschriebenen Neuregelungen zu einer Benachteiligung von lokalen Basisorganisationen, da diese Projekte nicht direkt beantragen konnten, sondern professionelle Vermittler einsetzen mussten, welche die Kosten in die Höhe trieben und den Prozess der Projektumsetzungen verlangsamten. Dieser Zustand änderte sich erst mit der Verabschiedung des Volksbeteiligungsgesetzes, der *Ley de Participación Popular* 1994 und der Anerkennung von Basisorganisationen *Organizaciones Territoriales de Base* (OTBs) als juristische Personen (vgl. Baldavia Urdininea o.A.: 123).

Der gestiegene Bürokratisierungsgrad sowie die schwerpunktmäßige Finanzierung von kleineren Projekten in entlegenen Gebieten führten außerdem zu einem deutlichen Anstieg der administrativen Kosten, die 1993 einen Anteil von 13,8 % der Ausgaben ausmachten, während es beim FSE lediglich 3,6 % waren (vgl. de Castillo 1996: 15f.).

Kritisch anzumerken bleibt, dass auch weiterhin eine *top-down*-Politik verfolgt wurde, die lokale Bedürfnisse weitgehend ignorierte und folglich Projekte realisierte, die laut eigenen Erhebungen von den "Begünstigten" nicht immer als prioritär empfunden wurden. Das impliziert, dass keine Lehren aus der teilweise geringen Nachhaltigkeit und Nutzungsdauer der FSE-Projekte gezogen wurden. Die Reaktionen bzw. Perspektiven der lokalen Ebene wurden weder vom Fonds, noch von der nationalen oder internationalen Ebene angemessen aufgegriffen. Sozialpolitische Strategien wurden auch weiterhin für die Bevölkerung entworfen, nicht mit ihr.



Zu den großen Enttäuschungen des FIS zählte zudem die nicht realisierte Durchführung von anfänglich proklamierten, begleitenden Programmen im Gesundheits- und Bildungssektor. Anzumerken bleibt, dass derartige Programme eventuell ohnehin in Konkurrenz zu Initiativen im Rahmen der ebenfalls 1994 verabschiedeten Bildungsreform sowie der nationalen Gesundheitsprogramme operiert hätten und so zu Kompetenzüberschneidungen und einem wenig effizienten Einsatz der begrenzten Ressourcen beigetragen hätten. In der Konsequenz konzentrierte sich die Tätigkeit des FIS vor allem in der Anfangsphase auf die Finanzierung von sozialer Infrastruktur in ruralen und urbanen Armutsgebieten (vgl. Baldavia Urdininea o.A.: 122; Baldavia 2000: 61).

Eine mangelnde Koordination mit anderen Institutionen des öffentlichen Sektors beförderte eine ungenaue Einflusswirkung der FIS-Projekte, so dass oftmals nicht die anvisierten Zielgruppen zu den Leistungsempfängern zählten. Witt (1998: 175) fasst diesen Sachverhalt wie folgt zusammen: „Durch die Sektorministerien wurden dem FIS offenbar teilweise Provinzen als Zielregionen vorgegeben, die anhand der *targeting*-Verfahren keinen Anspruch auf Projekte gehabt hätten. Der FIS akzeptierte in Zweifelsfällen die Prioritäten der Ministerien und nahm deren Zielprovinzen in seine Vergabeverfahren auf; so wurde z.B. bei der Festsetzung der Zielprovinzen des Basissanitärversorgungsprogramms verfahren, die durch das Gesundheitsamt festgelegt wurden.“

6.2 Institutionelle Reformen und die Folgen für den Fonds: Phase II (1994-2000/ 2001)

Die Implementierung der strukturellen Reformen 1994 hatte nicht nur aufgrund der Partizipationsvorgaben, sondern insbesondere wegen der Ausstattung der Munizipien mit eigenen Ressourcen eine Verschiebung in den Zielsetzungen und der Arbeitsweise des Fonds zur Folge.

Von diesem Zeitpunkt an kann von einer dritten Fondsgeneration gesprochen werden. Die Mittelvergabe des Fonds wurde stärker nachfrage- bzw. bedürfnisorientiert ausgerichtet: So konnten die OTBs fortan gleichberechtigt zu den Munizipien FIS-Projektanträge stellen, während die *Comités de Vigilancia* sicherzustellen hatten, dass die zur Verfügung stehenden Gelder tatsächlich den Projekten zugute kamen (vgl. de Castillo 1996: 23). Für die Beantragung von FIS-Projekten wurde im Zuge der Neuerungen die finanzielle Selbstbeteiligung der Munizipien zwingend. Dadurch sollte einerseits die Verantwortlichkeit der Munizipien für den Bau und den Erhalt der sozialen Infrastruktur bzw. Basisinfrastruktur erhöht und andererseits der effektive Einsatz von Ressourcen gefördert werden. Der Selbstkostenanteil der Munizipien staffelte sich einerseits je nachdem in welchem Sektor investiert wurde und andererseits nach der Einwohnerzahl sowie dem Armutsniveau des Munizipis (vgl. Tab. 12 und Tab. 13).

Kategorie der Munizipien	Bevölkerung	Selbstbeteiligung (in %)
A	unter 5.000 EinwohnerInnen	25
B	zwischen 5.000 und 14.999	25
C	zwischen 15.000 und 49.999	40
D	mehr als 50.000	50

Tab. 12: Der Anteil der kommunalen Selbstbeteiligung bei FIS-Projekten unterteilt nach der EinwohnerInnenzahl

Quelle: Fondo de Inversión Social (o.A.): 42

Sektoren	Selbstbeteiligung (in %)
Gesundheit	25
Bildung	25-50*
Basisinfrastruktur	30
Eigenkonstruktion	10 monetär; 15 in nicht monetären Ressourcen**

* Der Prozentanteil staffelt sich je nach Armutsniveau des Munizips

** 15% in nicht monetären Ressourcen können sich zusammensetzen aus menschlicher Arbeitskraftressourcen und Bereitstellung von Materialien und Infrastruktur

Tab. 13: Der Anteil der kommunalen Selbstbeteiligung bei FIS-Projekten unterteilt nach Sektoren

Quelle: de Castillo 1996: 6

Dem FIS gelang es auf diese Weise, die kommunalen Ausgaben für soziale und Basisinfrastruktur zu erhöhen: Für jeden vom FIS transferierten Dollar, investierte das Munizip durchschnittlich 0.55 US-Dollar in Projekte mit sozialem Bezug (vgl. Parker/Serrano 2000: 21). Dieser Förderungsschwerpunkt hatte zur Folge, dass Munizipien mit geringen Einnahmen ihre knappen Ressourcen tatsächlich auf diese Bereiche konzentrierten, um in den Vorzug der finanziellen Unterstützung zu kommen. Andererseits implizierte diese Vorgehensweise den Nachteil, dass selbst dann in diese Sektoren investiert wurde, wenn der Bedarf nicht prioritär war, so dass finanzielle und personelle Ressourcen für andere Investitionen oftmals fehlten und lokal geäußerte Bedürfnisse wiederum unberücksichtigt blieben (vgl. Parker/Serrano 2000: 21; Tandler 2000: 88).

Dem FIS gelang es auf diese Weise, die kommunalen Ausgaben für soziale und Basisinfrastruktur zu erhöhen: Für jeden vom FIS transferierten Dollar, investierte das Munizip durchschnittlich 0.55 US-Dollar in Projekte mit sozialem Bezug (vgl. Parker/Serrano 2000: 21). Dieser Förderungsschwerpunkt hatte zur Folge, dass Munizipien mit geringen Einnahmen, ihre knappen Ressourcen tatsächlich auf diese Bereiche konzentrierten, um in den Vorzug der finanziellen Unterstützung zu kommen. Andererseits implizierte diese Regelung Vorgehensweise den Nachteil, dass selbst dann in diese Sektoren investiert wurde, wenn der Bedarf nicht priori-



tär war, so dass finanzielle und personelle Ressourcen für andere Investitionen oftmals fehlten und lokal geäußerte Bedürfnisse wiederum unberücksichtigt blieben (vgl. Parker/Serrano 2000: 21; Tandler 2000: 88).

Inwiefern die konditionierten Transfers über den FIS einen Beitrag zu der anvisierten Raumausgleichspolitik geleistet hat, muss kritisch betrachtet werden. Dio/Terán (o.A.) verweisen in diesem Kontext auf eine Studie⁴⁸, die keine höheren Pro-Kopf-Investitionen in stärker benachteiligten bzw. bedürftigen Munizipien erkennen lässt. Die Ergebnisse der Studie weisen somit keine eindeutige Korrelation zwischen dem Armutsniveau und dem Umfang der Förderungen nach. Vielmehr deutete sich an, dass sowohl die Höhe, als auch in welchem Munizip investiert wurde, von fondsinternen und nicht objektivierbaren Entscheidungen abhing. Bestätigt wird diese Erkenntnis durch die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung erfolgten Lokalanalysen.⁴⁹ So ergab die komparative Datenanalyse von vier Beispielmunizipien, dass ausgerechnet das Munizip mit den vergleichsweise positivsten Sozialindikatoren, die mit Abstand größte finanzielle Unterstützung von Seiten der Sozialfonds erhielt. Anders formuliert, sorgten lokal höhere Armutsindikatoren und ein besonders hoher Grad an nicht befriedigten Grundbedürfnissen keineswegs für mehr oder gar überdurchschnittliche hohe Investitionen von Seiten des Sozialfonds. Allerdings muss in diesem Kontext auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die bolivianischen Munizipien über tendenziell geringe und zudem höchst ungleiche technisch-administrative Kapazitäten verfügen, die jedoch notwendig sind, um Projektanträge in hinreichender Bewilligungsqualität stellen zu können. Insofern kann die eher negativ erscheinende Bilanz der Fondspolitik im Hinblick auf die Zielsetzung räumlicher Ausgleich nicht allein dem Fonds angelastet werden, sondern muss gleichzeitig den Faktor der lokal vorhandenen Kapazitäten berücksichtigen, die vor allem in kleineren, abgelegenen Munizipien, die meist besonders stark von Armut betroffen sind, im Durchschnitt geringer ausfallen.

Die überaus detaillierte Studie von Matthias Witt zum FIS und seiner Effektivität hinsichtlich der Armutsbekämpfung kommt - auf der Basis seiner empirischen und institutionenökonomischen Analyse - zu dem Schluss, dass der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und den Armen sehr wohl ein grundlegendes Interesse an der Armutsbekämpfung zu attestieren sei, der nationalen Ebene respektive den Sektorministerien und dem Fonds selbst konstatiert er das Ziel der Armutssenkung nicht als vorrangig zu betrachten (vgl. Witt 1998: 221; 229 - 231).

Nachdem der FIS im Sinne einer kohärenten und zentral koordinierten Sozialpolitik zeitweilig dem neu geschaffenen Superministerium *Ministerio de Desarrollo Humano* unterstellt war, dieser allerdings aufgrund einer fehlenden finanziellen Unterstützung eine äußerst schwache Stellung hatte, wurde dem Präsidialamt 1995 erneut die Supervision des Fonds übertragen. Eine Entscheidung, die illustriert, welche Bedeutung die Regierung unter Sánchez de Lozada dem Fonds, der ja fast ausschließlich mit extern finanzierten Geldern operierte, im Rahmen der Realisierung nationaler Sozialpolitik beimaß. Dem Fonds selbst sollte durch dadurch wieder mehr Entscheidungsbefugnis überantwortet werden, die durch die Angliederung an das Ministerium beschränkt worden war. Damit einhergehend

⁴⁸ *Proyecto SINACOF* - DUF/GTZ; 2000

⁴⁹ Vgl. Ernst 2006

erhielt der FIS die Verantwortlichkeit in der Finanzierung von Wasser- und Basisinfrastrukturprojekten in Städten und Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern und avancierte in der Folge zu einem immer wichtigeren Investitionsinstrument innerhalb der staatlichen Sozialpolitik (vgl. D.S. Nr. 24010).

Zur besseren Abstimmung der nationalen Sozialpolitik insgesamt wurde der FIS als Mitglied des Nationalen Entwicklungsrats (*Consejo de Desarrollo Nacional – Codena*) aufgenommen.

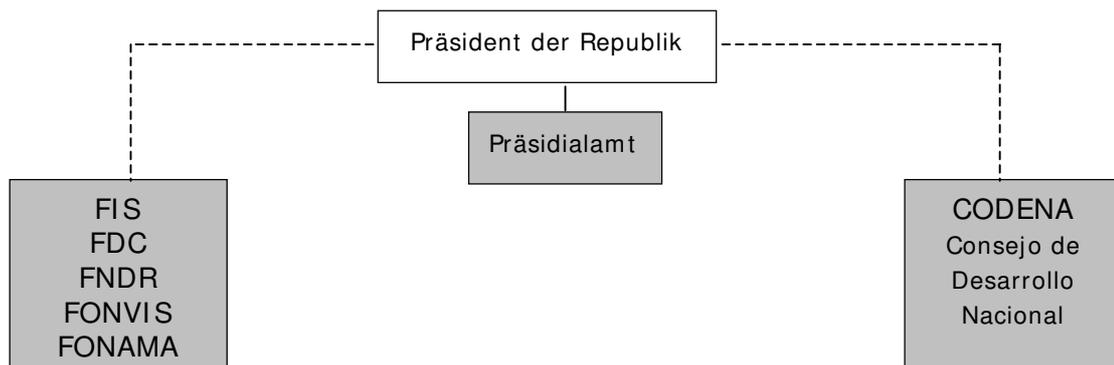


Abbildung 5: Der FIS in der Struktur des Staates

Quelle: modifiziert nach Fondo de Inversión Social (o.A.): 26

6.2.1 Das Finanzierungsvolumen und die Finanzierungsquellen

Mit der Wahl bzw. dem Regierungsantritt des ehemaligen Diktators Hugo Banzer im August 1997 setzte eine Phase deutlicher Verunsicherung innerhalb der internationalen Kooperation ein, da eine Unterbrechung der seit 1993 laufenden Reformanstrengungen befürchtet wurde.

Diese Unsicherheit spiegelte sich nicht nur in der zusätzlichen Anberaumung eines lokalen *Mini-Consultative Group Meetings* als eine Art Zwischenstandsanalyse, sondern ging auch mit einer deutlich höheren Kontrollausübung von Seiten der internationalen Kooperation einher. Carafa Rada (2000: 344f.) verweist in diesem Zusammenhang u.a. auf Dokumente der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF), in denen explizit festgehalten wurde, dass die begonnenen Reformen weitergeführt werden sollten. Darüber hinaus wurden insbesondere im Zusammenhang mit ökonomischen Zielsetzungen sowie sozialen Aspekten zusätzliche Reformanstrengungen von Seiten der Banzer-Regierung eingefordert.

Die Weltbank zählte mit 100,4 Millionen US-Dollar (1991-2001) auch im Verlauf der zweiten und dritten Fondsgeneration zu den wichtigsten Geldgebern des FIS und beeinflusste weiterhin die strategische Ausrichtung und die Bestimmung der inhaltlichen Zielsetzungen des FIS maßgeblich. So geht das Konzept der menschlichen Entwicklung und die damit verbundene Schwerpunktausrichtung auf die Bereitstellung sozialer Infrastruktur in den Sektoren Bildung und Gesundheit vor allem auf die Initiative der Weltbank zurück. Mitte der 1990er begann die Weltbank verschärft Kritik an der bis dato erzielten finanziellen Tragfähigkeit respektive der administrativen sowie operativen Kostendeckung des FIS zu äußern. Gleichzeitig oder trotz der geäußerten Bedenken wurde die Wichtigkeit der FIS-Struktur betont und der Fonds weiterhin als das einzige Instrument betrachtet,



welches größere Finanzvolumen gezielt in soziale Investitionen umzusetzen vermochte.

So zeigte sich die internationale Gebergemeinde denn auch mehrheitlich einig, dass der Fonds zum integralen Bestandteil der nationalen Sozialpolitik werden und die bolivianische Regierung eine darauf ausgerichtete Strategie für den FIS entwickeln sollte. Die anfängliche Position der Bundesrepublik Deutschland respektive der bolivianischen KfW-Vertreter, die in diesem Zusammenhang stärker die Meinung vertraten, der FIS solle seine Kapazitäten und operativen Kenntnisse den Ministerien übertragen, damit diese sich zunehmend für die Sozialpolitik verantwortlich zeichnen und die entsprechenden Sektoralpolitiken anstelle von Parallelstrukturen gestärkt würden, konnte sich nicht durchsetzen. Zum einen bestanden bei vielen Gebern nicht unbegründete Ängste, dass diese Übertragung mit Effizienzverlusten einhergehen würde. Zum anderen hätte die Übertragung an die Sektorministerien, eine Einbusse angestammter und sehr direkter Einfluss- und Kontrollfunktionen für die Geber beinhaltet, auf die sie anscheinend mehrheitlich nicht verzichten wollten.

Das in den Jahren von 1991 bis 2001 im Rahmen von FIS-Projekten aus KfW-Mitteln stammende investierte Kapital bezifferte sich trotz der gerade beschriebenen Bedenken an der weiteren Förderung der international alimentierten Parallelstruktur auf 25,8 Millionen US-Dollar.

Von der Interamerikanischen Entwicklungsbank, dem *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID) erhielt der FIS erstmals 1995 einen Kredit der programmgebunden war und darüber hinaus die technische Unterstützung und Aufsicht eines sektoralen Experten durch die BID-Vertretung in Bolivien vorsah (vgl. de Castillo 1996: 9f.). Bis 2001 erhöhte der BID seine Finanzzusagen beträchtlich und investierte insgesamt 71,5 Millionen US-Dollar (vgl. DUF 2004a).

Investiertes Ressourcenvolumen nach Finanzierungsquellen	Betrag (in Millionen US-Dollar)
Weltbank	100,4
BID	71,5*
KfW	25,8
Kanada	10,8
Schweden	7,7
Dänemark	7,6
Großbritannien	5,3
Schweiz	4,5
Niederlande	4,1
Corporación Andina de Fomento CAF	1,6
UNICEF	1,2
TGN	46,9
Selbstbeteiligung der Munizipien	5,5
Fondo FIS	0,3
andere Finanzierungsquellen	17,4
insgesamt	310,6

* 1995-2001

Tab. 14: Das von 1991 bis 2001 durch den FIS investierte Ressourcenvolumen differenziert nach Finanzierungsquellen

Quelle: modifiziert nach DUF 2004a

Zu den wichtigsten Geldgebern zählten somit die Weltbank (32,3%), die Interamerikanische Entwicklungsbank (BID) (23%) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (8,3%) (vgl. Tab. 14).

6.2.1.1 Exkurs:

Unter dem Titel "*Nuevo Marco de Relacionamento Gobierno-Cooperación Internacional Hacia el Siglo XXI*" (1998) unterbreitete die bolivianische Delegation der internationalen Kooperation auf dem *Consultative Group Meeting* 1999 den Vorschlag, einen gemeinsamen Arbeitsrahmen ins Leben zu rufen, der eine deutliche Beschleunigung der Armutsreduzierung leisten und eine effiziente Koordination der Regierung, der internationalen Kooperation, des Privatsektors sowie der Zivilgesellschaft zum Ziel haben sollte.

Im Jahr 2000 fand eine Evaluation des *Nuevo Marco de Relacionamento* statt, die konkrete Aussagen über den Stand der Implementierung und die Tiefenwirkung der proklamierten Kooperationsziele treffen sollte. Im Zusammenhang mit der konzeptionellen Ausrichtung des *Nuevo Marco* wurde kritisch angemerkt, dass auf keiner Ebene, weder national, regional noch lokal ergebnisorientierte integrale Programme existierten und die Zuweisung von öffentlichen Ressourcen sowie von Fördermitteln der internationalen Kooperation oft nicht mit den national proklamierten Prioritäten korrespondierten. Resümierend wurde die notwendige Dezentralisierung und Flexibilisierung der multi- und bilateralen Finanzinstitutionen bzw. Entwicklungsagenturen als ein wichtiges Ergebnis der Evaluation festgehalten. Ziel sollte es sein, den lokalen Vertretungen in Bolivien mehr Entscheidungsbezug zu übertragen, da das bis zu diesem Zeitpunkt praktizierte Prozedere der Entscheidungsfindung in den jeweiligen Zentralen mit erheblichen Verzögerungen bei der Bewilligung und Durchführung von Projekten und Programmen einherging. In diesem Zusammenhang fand bei der Weltbank eine leichte Stärkung der lokalen Weltbankvertretung in Bolivien statt, so dass Finanzierungsfragen und Projektausschreibungen zukünftig dezentral bearbeitet und geklärt werden sollten. Die Bewilligung von größeren Finanzbeträgen und Entscheidungen von größerer Tragweite oblagen allerdings auch weiterhin der Weltbankzentrale in Washington. Bei dem BID zeigten sich lokale Experten für Projektmaßnahmen verantwortlich; allerdings gab es auch hier spezifische Aufgabengebiete, die nicht von der Vertretung vor Ort übernommen wurden. Im Rahmen der *Cooperación Andina de Fomento* (CAF) wurden explizit keine Dezentralisierungskonzepte umgesetzt und es standen auch keine zur Diskussion, schließlich agiere die CAF über länderbezogene mittelfristige Strategien. Die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) hat zwar bereits eine lokale Vertretung in Bolivien und die Verantwortung für die Projekte oblag auch dem lokalen Team, allerdings wurden auch hier die abschließenden Bewilligungen in der GTZ-Zentrale in Eschborn ausgesprochen. Die KfW zeigte sich deutlich stärker zentralisiert als die GTZ, zählte allerdings seit kurzem ebenfalls mit einer KfW-Vertretung in Bolivien. Die Entscheidungsfindung erfolgte allerdings auch hier in der Zentrale in Deutschland (vgl. VIPFE).⁵⁰

⁵⁰ Dirección General de Financiamiento Externo; *Nuevo Marco de Relacionamento Gobierno Cooperación Internacional; Informe de Evaluación*, in: <http://www.vipfe.gov.bo/dgfe/index.html>



6.2.2 Die Förderschwerpunkte

1996 präsentierte das *Ministerio de Desarrollo Humano* ein in direkter Kooperation mit dem FIS erstelltes Programm⁵¹, in dem erstmals unter einem sektorenübergreifenden, dezentralisierten und partizipativen Fokus Leitlinien für die Förderung der menschlichen Entwicklung mit besonderem Augenmerk auf der Verbesserung der Lebensqualität von Kindern, Frauen und indigenen Völkern eruiert wurden (vgl. Camacho o.A. : 154ff; Fumo 2000: 6).

Damit erhielten einerseits Investitionen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Basisinfrastruktur sowie die *capacitación productiva*⁵², sowie andererseits die institutionelle Stärkung der Stadt- und Landkreise, aber auch der NGOs und die besondere Förderung von ländlichen Gemeinden im Rahmen der Fondsaktivitäten Priorität (vgl. de Castillo 1996: 17).

	FSE	FIS I (1991-1993)	FIS II (1994-2000)
sozio-politische Prioritäten	kurzfristige Linderung der sozioökonomischen Krise	Armutsinderung	Menschliche Entwicklung
Investitionsschwerpunkte	soziale und ökonomische Infrastruktur	Gesundheit, Bildung und Basisinfrastruktur	Bildung, Gesundheit, Basisinfrastruktur; capacitación productiva; institutionelle Stärkung der Munizipien sowie gezielte Förderung von benachteiligten Gemeinden (capacity building)
strategische Zielsetzung	Förderung von temporären Beschäftigungsprogrammen	punktuelle Ausgleich räumlicher Entwicklungsdisparitäten	Verbesserung der Lebensqualität
nationaler Interventionsgrad	kein landesweiter Fokus; punktuelle Interventionen	isolierte Fokussierung; nach wie vor punktuelle Interventionen	nach regionalen Schwerpunkten koordinierte Fokussierung
Art der Partizipation	ohne kommunale Partizipation	beginnende kommunale Beteiligung	Stärkung der kommunalen Beteiligung

Tab. 15: Die verschiedenen Fondsetappen

Die FIS-Ressourcen wurden unter Berücksichtigung der in der Armutskarte (*Mapa de Pobreza*) operationalisierten Indikatorenindizes, die das Armutsniveau mit der Bevölkerungszahl korrelierten, gezielt benachteiligten Munizipien zur Verfügung gestellt (vgl. Camacho o.A. : 154; de Castillo 1996: 32f.; Fumo et al. 2000: 22). Dabei ist kritisch anzumerken, dass die Armutskarte sehr grobe, großflächige Kategorisierungen vornimmt, so dass Armutssinseln innerhalb der klassifizierten Territorien vernachlässigt und besonders bedürftige Gemeinden oftmals nicht identifiziert werden und damit ohne Zugang zu Projektmitteln bleiben (vgl. de Castillo 1997, Anexo B: 2). Die bereits dem FSE anhängige Kritik, dass Fondsmittel selten den Ärmsten der Armen zugute kamen, musste sich somit auch der FIS gefallen

⁵¹ *Programa de Acciones Estratégicas para el Desarrollo Humano*

⁵² Unter *capacitación productiva* wurde die Bereitstellung von produktiver Infrastruktur und persönlichen Dienstleistungen verstanden.

lassen: „Higher per capita SF expenditures often go to better-off communities or provinces than to the poorer or the poorest. Even in the “star” Bolivian SF, the richest of five income areas received two-and-a-half times as much SF funding per capita as the poorest five (\$ 25 versus \$ 10).“ (Tendler 2000: 94).

Die auf die LPP neu abgestimmte Fondspolitik sollte auf kommunaler Ebene zu einer Stärkung demokratischer Prinzipien und einer Minimierung der politisch-parteilichen Einmischung hinsichtlich der Zusammensetzung der Projektmappe beitragen. Das heißt, es sollte sichergestellt werden, dass die beantragten Projekte im Rahmen der partizipativen Planung durch die Beteiligung lokaler Organisationen bzw. Strukturen identifiziert und priorisiert worden waren (vgl. de Castillo 1996: 28 u. 36; Jørgensen/Van Domelen 1999: 10).

Zu den Defiziten der FIS-Projekte zählte – trotz aller Neuerungen - auch weiterhin die mangelnde Nachhaltigkeit von einmal abgeschlossenen Vorhaben. Bereits vor 1994, als noch die jeweiligen Sektorministerien für die Instandhaltung und die personelle Ausstattung zuständig waren, ergaben ex-post-Evaluierungen, dass sowohl bei Bildungs- als auch Gesundheitsprojekten meist eine einmalige Grundausstattung mit Medikamenten respektive mit Lehrmaterial erfolgte, die Kontinuität der laufenden Kostenübernahme allerdings oftmals ausblieb (vgl. de Castillo 1996: 31).

Resümierend kann festgehalten werden, dass der FIS während der gesamten Laufzeit (1991 - 2001) ein Ressourcenvolumen von 310,6 Millionen US-Dollar investiert hat, wobei 55% in Bildungs- und Fortbildungsprojekte flossen, weitere 25% für Basisinfrastruktur sowie 15% für den Gesundheitssektor bereitgestellt wurden (vgl. Abbildung 6).

In den Jahren 1998 und 1999 machten die Investitionen des FIS, FDC und FNDR ungefähr 18% der öffentlichen Investitionen aus. Von den investierten 90 Millionen US-Dollar wurden 65% über konditionierte Transfers und 35% über Kredite an Municipien und Präfekturen getätigt (vgl. Dio/Terán (o.A.): 10).

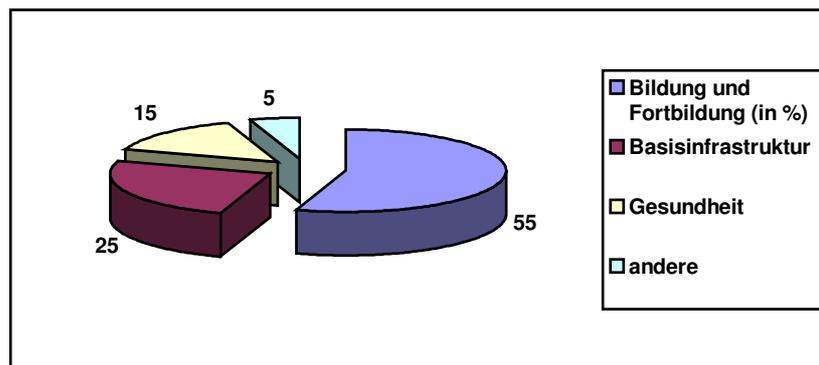


Abbildung 6: Das Investitionsvolumen des FIS (1991-2001) nach Sektoren

Quelle: Eigene Darstellung

In den Jahren 1996 und 1997 wurden die höchsten Investitionsleistungen erzielt. Die Stagnationsphase 1994/1995 lässt sich mit der Verabschiedung der *Ley de Participación Popular* und der konzeptionellen Umorientierung des FIS erklären, während sich ab 1996 die neuen Vergabekriterien und inhaltliche Modifikation des Fonds bereits zu etablieren begannen. Die ab 1998 unter der Regierung Banzer wiederum abnehmenden Förderleistungen weisen auf zunehmende Effizienz- und



Investitionsprobleme hin, die erst mit der kompletten Restrukturierung der Fondsstruktur und der Fusion des FIS und FDC zum *Fondo de Inversión Productiva y Social* (FPS) 2001 behoben wurden. So erfolgte bis zum Jahr 2000 ein unverhältnismäßiger Ausbau der institutionellen Struktur des FIS, der sich unter anderem darin äußerte, dass landesweit regionale Vertretungen geschaffen wurden, deren einzige Aufgabe darin bestand, den Fonds und dessen Arbeit zu vermarkten und die Finanzierungsanträge an die Zentrale zu schicken, wo sie nach eingängiger Evaluation entweder angenommen oder abgelehnt wurden. Trotz der Implementierung von regionalen FIS-Büros und einer verbesserten Interaktion mit den Munizipien, war keine effektive institutionelle Dezentralisierung der Sozialfondsstruktur zu beobachten. So erfolgte die Bewilligung von Projektvorhaben bzw. Entscheidungsfindung weiterhin ausschließlich in der FIS-Zentrale. Zudem fand keinerlei Austausch oder gar Abstimmung mit den betroffenen Sektoralkriterien statt. Diese streng vertikale und starre Struktur sowie die zunehmende Bürokratisierung können als ein wesentlicher Aspekt für die wachsende Ineffizienz bei der Ressourcenzuweisung und der Projektfinanzierung gewertet werden (vgl. Dio/Terán o.A.: 9).

6.3 Zwischenfazit:

Als ein langfristig orientiertes sozialpolitisches Instrument konzentrierten sich die Zielsetzungen des FIS im Vergleich zu denjenigen des FSE primär auf die Armutsbekämpfung.

Trotz der Beibehaltung der grundlegenden Organisationsmerkmale (Organisationsstruktur, Infrastruktur, teile der Programmpalette) des FSE, benötigte der FIS eine Anlaufzeit von drei Jahren, bis die von Seiten der internationalen Kooperation bereitgestellten Mittel wieder im größeren Umfang investiert werden konnte. Dies war neben der konzeptionellen Neuausrichtung und damit verbundenem Organisationsaufwand insbesondere der verwaltungsintensiveren Vergabepaxis geschuldet.

Inwiefern die sozialpolitischen Maßnahmen respektive die armutsreduzierende Wirkung der FIS-Tätigkeit von Erfolg war, stellt sich angesichts der mangelnden Zielgruppenorientierung und Treffsicherheit der Maßnahmen als extrem fragwürdig dar.

Für den Zeitraum der 1980er Jahre bis Mitte der 1990er kann insbesondere im Zusammenhang mit der Implementierung der zweiten und dritten Fondsgeneration eine starke Einflussnahme sowohl der multilateralen als auch bilateralen Akteure der internationalen Kooperation bei der Definition neuer Modelle der sozialen Fürsorge und der möglichen Ausgestaltung einer übergeordneten sozialpolitischen Strategie registriert werden (vgl. Clemente 2003: 7).

Hinsichtlich der Existenz oder Nichtexistenz einer einheitlichen Geberabstimmung kann konstatiert werden, dass die unter der Leitung der Weltbank koordinierten bi- und multilateralen Finanziers des Sozialfonds sich zwar regelmäßig im Rahmen informeller Treffen über die Mittelverwendung austauschten, eine konkrete Abstimmung im Hinblick auf gemeinsame strategische Zielsetzungen allerdings nicht zu realisieren war.

7 Die Implementierung des Directorio Único de Fondos (DUF)

Eine Reihe institutioneller Reformen einerseits sowie das Missfallen bzw. die deutliche Kritik der Geber an den allseits lauter werdenden Korruptionsvorwürfen insbesondere im Zusammenhang mit dem FDC andererseits beschleunigten Ende der 1990er Jahre die geforderte Restrukturierung der FONDES-Struktur. Unter massiven Druck der Weltbank wurden im Juni 1999 die Direktorien des FIS, des FNDR, des FDC und des FONAMA aufgelöst und stattdessen eine zentrale Verwaltungsaufsicht, der *Directorio Único de Fondos* (DUF) konzipiert, welche die Tätigkeit der drei Fonds koordinieren und nicht zuletzt kontrollieren sollte (vgl. D.S. N° 25441: Art. 2).

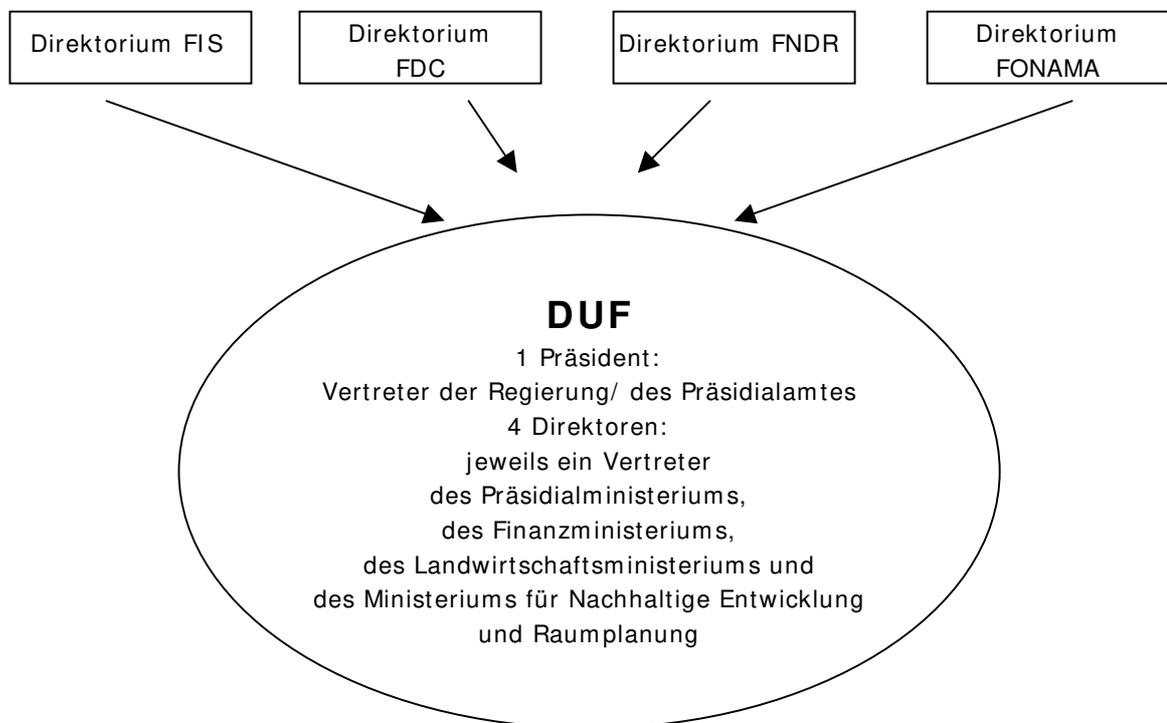


Abbildung 7: Die Auflösung der einzelnen Fonds-Direktorien unter dem Dach des DUF

Quelle: Eigene Darstellung

Zukünftig mussten alle organisatorischen sowie projekt- bzw. programmrelevanten Entscheidungen dem DUF vorgelegt werden.⁵³ Im Rahmen einer klar formulierten übergeordneten Strategie, welche die Verteilung der Finanzressourcen wieder unter politische Kontrolle stellte, sollte der DUF sich für die Entbürokratisierung der wirren Fondslandschaft mit den sich zum Teil überschneidenden Aufgabenbereichen einsetzen und eine Refokussierung der jeweiligen Ressorts sowie die Behebung der detektierten Korruptionsanfälligkeit gewährleisten (vgl. Bolivia Press 2000).

⁵³ vgl. *Decreto Supremo* (D.S.) N° 25441 vom 23. Juni 1999 sowie *Ley de Diálogo Nacional* 2000 (Ley N° 2235): Art. 24



Im Dezember 1999 erfolgte die offizielle Institutionalisierung des DUF als oberste Entscheidungsinstanz der oben genannten Fonds.⁵⁴ Mit der Implementierung der DUF-Struktur ging die Neubesetzung der Leitungsfunktionen in den Fonds einher. Allerdings versäumte man es in diesem Kontext, Korruptionsvorwürfe gegen ehemalige Führungskräfte gezielt zu verfolgen: "(...) *si realmente hubiera voluntad de cambiar las cosas, se empezaría por someter a juicio a anteriores gerentes y directores (sobre los que pesan preocupantes informes de Contraloría), se intentaría recuperar los dineros malversados y se establecería mecanismos eficaces de control social (que en la práctica no existen). Ni en el nuevo personal gerencial ni en la nueva estructura se encuentra elementos que permitan esperar cambios sustanciales.*" (Bolivia Press 2000).

Erst in den Jahren 2003 und 2004 rückte auf Initiative der Weltbank die gezielte Verfolgung von Korruptionsvorfällen in Zusammenhang mit ehemaligen Funktionären des FDC und FNDR stärker in den Vordergrund und endete schließlich mit der konkreten Verurteilung von 15 ehemaligen Funktionären (vgl. Novedades 2003/01; World Bank 2004b). Die Aufdeckung von Korruption erwies sich als schwieriges Unterfangen, da sie oftmals über gezielte Begünstigungen bei der Auswahl von Bauunternehmen oder der Vergabe von Personalstellen erfolgte und direkte Verbindungen trotz *checks and balance* in diesem Zusammenhang nur schwer nachweisbar war.

7.1 Nationale Kompensationspolitik und die neue Rolle des Sozialfonds - vom FIS zum FPS

Die Einführung eines vertikalen räumlichen Finanzausgleichssystems, der Nationalen Kompensationspolitik (*Política Nacional de Compensación* - PNC) sowie die realisierte Verschmelzung des FIS und des FDC zum *Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social* (FPS), welcher als das zentrale Implementierungsinstrument der PNC fungieren sollte, gehen nicht auf ein originär von nationalen Akteuren gestaltetes Konzept zurück. Die Kernelemente wurden in dem 2001 von der Weltbank genehmigten ersten "*Programatic Structural Adjustment Credit for Decentralization*" (PSAC I – IDA 3507-0-BO) eruiert, so dass die Einflussnahme der Weltbank auf die nationale Institutionenbildung und Politikgestaltung erneut als dominant bezeichnet werden kann. In der *Policy*-Matrix des PSAC-I wurden zeitliche Vorgaben für die Umsetzung institutioneller Reformen des FPS festgelegt, in denen sich die Regierung verpflichtete, bis Juni 2001 einen Vierjahresfinanzierungsplan für die FPS-Struktur zu präsentieren. Des Weiteren sollten im Rahmen der folgenden Finanzierungs-Tranchen (PSAC II bis IV - 2002 bis 2005) die weiteren Finanzierungsmodalitäten geklärt werden sowie die endgültige Institutionalisierung der FPS-Struktur umgesetzt werden. Das qualitativ neue dieser Kreditlinie bestand darin, dass internationale Ressourcen hier nicht sektorgebunden zur Verfügung gestellt wurden und auch nicht mit der Auflage verbunden waren lediglich in bestimmten Schwerpunktregionen investiert zu werden, sondern als sogenann-

⁵⁴ D.S. N° 25626 vom 24. Dezember 1999. Der DUF wurde als dezentralisierte Instanz des öffentlichen Rechts, mit eigener Rechtspersönlichkeit, eigenem technisch-administrativem Management, eigenem Haushalt und nationaler Handlungsbefugnis institutionalisiert. Mit dem D.S. N° 25882 vom 25. August 2000 wurde die Weisungsbefugnis dem Präsidenten der Republik übertragen. Im Oktober 2001 wurde dem DUF unterstützend ein Technisches Sekretariat (*Secretaría Técnica*) zur Seite gestellt, das sich u.a. für die Evaluierung der Fonds verantwortlich zeichnet (vgl. D.S. N° 26370 vom 24. Oktober 2001).

te "Programmorientierte Gemeinschaftshilfe" (PGF) für verschiedene Projekte und Programme zur Verfügung stehen sollten. Im Rahmen des PSAC I kooperierten die Niederlande, Großbritannien, Dänemark, Schweden und der BID, so dass PSAC I als Beispiel für eine gemeinsame Position der Geber, mehr nationale *ownership* und als Umsetzungserfolg eines erfolgreichen *Comprehensive Development Frameworks* (CDF)⁵⁵ gehandelt wurde.

Der DUF erhielt den Auftrag, einheitliche Prozedere und Mechanismen für eine effektive nationale Finanzausgleichspolitik der PNC zu entwerfen sowie den institutionellen Reformprozess zu fördern. Maßgeblich unterstützt wurde er dabei von der GTZ und weiteren Experten der internationalen Kooperation (vgl. Camacho 2004: 3). In diesem Kontext beteiligte sich die KfW maßgeblich an der Konzeptionierung der PNC.

Im Verlauf des Jahres 2001 entwickelten die Vertreter und Vertreterinnen von KfW und DUF im Kontext der PNC verschiedene Optionen für die zukünftige Ausgestaltung der finanziellen Zusammenarbeit. Unter Berücksichtigung der bisherigen Finanzierungspraxis der KfW wurden drei unterschiedliche Vorschläge konzipiert, die zusammen sowohl einen landesweiten Finanzausgleich als auch die Finanzierungsinteressen der KfW berücksichtigten:

1. **Fokussierte Finanzierung im Kontext der PNC:** Ressourcen sollen weiterhin gezielt sektoral und regional eingesetzt werden können. Durch diese Fortsetzung des *earmarking* sollen jahrelange Erfahrungen der deutschen Kooperation in Bolivien produktiv genutzt werden und zu Effizienzsteigerungen führen (*sector policy dialogue*). Zu den Schwerpunkten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zählt die Förderung von Basisinfrastrukturprojekten im Norden von Potosí und dem Chaco.
2. **Breit angelegtes Finanzierungskonzept:** Durch die unabhängig von spezifischen Sektoren oder Regionen offen gehaltene Zuweisung von Ressourcen soll der DUF bzw. FPS flexibler auf die municipale Nachfrage reagieren und die Bandbreite der verschiedenen Sektoren stärker bedienen können. Die Konzeption dieser Finanzierungslinie der KfW kann als Parallelförderung zu der Kreditlinie PSAC der Weltbank interpretiert werden.
3. **Komplementäre Finanzierung zur PNC:** Mit einer zusätzlichen Bereitstellung von Ressourcen soll die Effizienz von Ressourcenzuweisungen erhöht und Defizite im PNC-Design kompensiert werden. So sollen beispielsweise Munizipien, die ihr Ressourcenkontingent im Rahmen der PNC ausgeschöpft haben, zusätzliche Finanzmittel akquirieren können. Darüber hinaus sollen bspw. auch größere Investitionsvorhaben über diese Komponente finanziert werden.

Die PNC, die mit dem Nationalen Dialoggesetz, *Ley del Diálogo Nacional*, im Juli 2001 definitiv konsolidiert wurde, versuchte mittels der gezielten Instrumentali-

⁵⁵ Im Januar 1999 stellte der Präsident der Weltbank, James Wolfensohn, das neue Konzept des *Comprehensive Development Frameworks* (CDF) vor. Bolivien zählte in diesem Kontext zu den 13 Pilotländern in denen in einem partizipativen Prozess zwischen der Regierung, internationalen Organisationen, privatwirtschaftlichen Akteuren, lokalen und internationalen, öffentlichen und privaten NGOs und den Zielgruppen zukünftige Entwicklungsperspektiven im Kontext verschiedener Politikfelder (u.a. Sozialpolitik) eruiert werden sollten. Das konzeptionell Neue am CDF war die gemeinsame Geberkoordination sowie Stärkung der nationalen Akteure (*ownership*) mit dem Ziel eine Verbesserung der Interaktion und Transparenz sowie die Zielgenauigkeit und Erfolgchancen von Programmen zu steigern. Strategisch sollte der CDF langfristig die Transaktionskosten der Entwicklungszusammenarbeit senken und die Rolle der nationalen Regierungen stärken. (vgl. Burchardt 2003: 23).

sierung der Sozialfondsstruktur, die zentralstaatlichen Transferleistungen erstmals kompensatorisch auf *alle* Munizipien auszuweiten. Aufgabe der PNC ist es, konkrete Lösungsansätze für bestehende Defizite im Rahmen der Dezentralisierungsprozesse sowie horizontaler und vertikaler Ressourcendisparitäten zu liefern: Es gilt, die auf die Munizipien ausgerichteten zentralstaatlichen Transfermechanismen bzw. -leistungen effizienter zu gestalten, institutionelle Aufgaben neu zu definieren und die Verteilungsgerechtigkeit des Ressourceneinsatzes zu Gunsten der ärmsten Bevölkerungsgruppen bzw. im Sinne einer aktiven räumlichen Ausgleichspolitik zu erhöhen. Gleichzeitig soll die Rolle der dezentralen Instanzen und ihre Beziehung zur zentralstaatlichen Ebene neu bestimmt werden (vgl. Camacho 2004: 2, DUF 2004b). In diesem Zusammenhang soll die PNC gewährleisten, dass die von der internationalen Kooperation bereitgestellten Finanzmittel für Investitionen im öffentlichen Sektor auf gerechte und transparente Weise auf alle Munizipien verteilt werden (vgl. DUF 2004b). Somit ist die PNC ein entscheidender Pfeiler bei der Implementierung der in der *Ley de Diálogo* festgeschriebenen bolivianischen Armutsbekämpfungsstrategie, die den zentralen Referenzrahmen der internationalen Kooperation darstellt. So mussten nun sämtliche von den internationalen Finanzorganisationen, privaten Entwicklungsagenturen und Institutionen der öffentlichen Zentral- oder Departmentverwaltung für die Munizipien zur Verfügung gestellten Finanzmittel im Finanzministeriums registriert und von den vom Sozialfonds zur Auszahlung vorgesehenen Budget abgezogen werden.

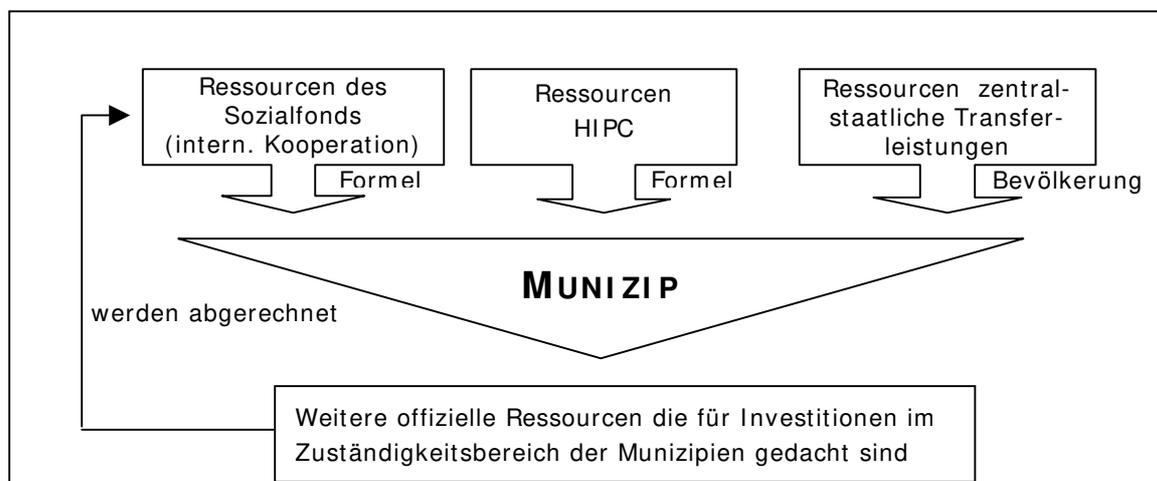


Abbildung 8: Das bis 2004 geltende PNC-Finanztransfermodell

Quelle: Dio 2002

Die konkrete Ressourcenverteilung erfolgt auf der Grundlage der in der *Ley de Diálogo* verankerten Bestimmungen (vgl. Ley N° 2235: Art. 17):

Zunächst wird mit Hilfe der Armutskarte die Bevölkerung jedes Munizips in fünf Kategorien klassifiziert. Der dabei zugrunde gelegte Armutsindikator orientiert sich an den sogenannten *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), den unbefrie-

digten Grundbedürfnissen: es werden fünf verschiedene Niveaus der Grundbedürfnisbefriedigung differenziert (vgl. Abbildung 9).

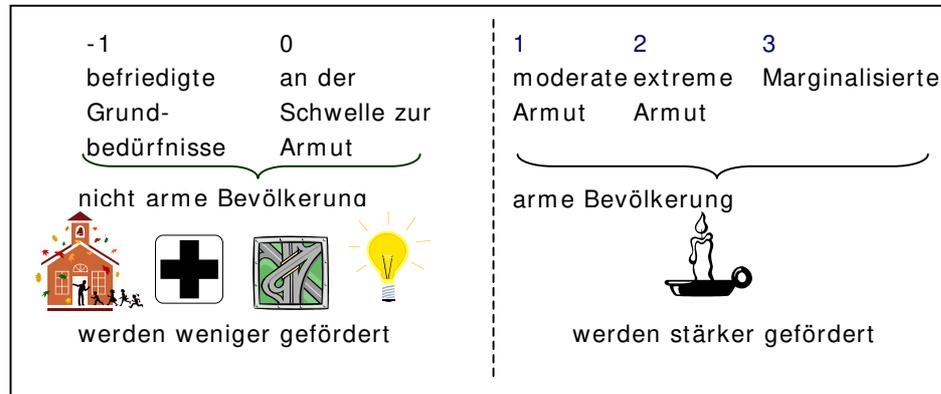


Abbildung 9: Die Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), die unbefriedigten Grundbedürfnisse

Quelle: DUF 2004b

Die gesamte Bevölkerung eines Munizips wird anschließend dem Niveau der Grundbedürfnisbefriedigung entsprechend den beschriebenen fünf Kategorien zugeordnet. In einem nächsten Schritt wird die jeweilige EinwohnerInnenzahl einer Kategorie mit der dem Grad der Grundbedürfnisbefriedigung entsprechenden Variablen multipliziert und abschließend alles addiert.

Beschreibung	Zahl der EinwohnerInnen	Multiplikationsfaktor	berechnete Bevölkerung
Zahl der EinwohnerInnen des Munizips mit befriedigten Grundbedürfnissen	A	-1	$A \times -1$
Zahl der EinwohnerInnen an der Schwelle zur Armut	B	0	$B \times 0$
Zahl der EinwohnerInnen an moderaten Armen	C	1	$C \times 1$
Zahl der EinwohnerInnen an extrem Armen	D	2	$D \times 2$
Zahl der EinwohnerInnen an Marginalisierten	E	3	$E \times 3$
insgesamt	$A + B + C + D + E$		$-1A + 0B + 1C + 2D + 3E$

Das Resultat entspricht der Zahl der berechneten Bevölkerung (*populación recalculada*), die als Grundlage für die weitere Ressourcenzuweisung dient (vgl. Anhang A):

- 30% der im Rahmen der PNC insgesamt zur Verfügung stehenden Ressourcen werden unter den 9 Departements zu gleichen Anteilen verteilt.
- In den Departements wiederum erfolgt die Aufteilung gemäß den



Armutskindikatoren der jeweiligen Munizipien.

- c. Die restlichen 70% der Ressourcen werden entsprechend den Armutsindizes unter allen Munizipien verteilt.

Anhand dieser Auszahlungsformeln werden Förderhöchstgrenzen für die Munizipien festgesetzt (*fijación de techos*). Darüber hinaus soll durch diese formelabhängige Zuweisung die Transparenz und Ausgewogenheit bei der Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel zumindest theoretisch gesichert werden.

Allerdings zeigten sich schon bald und bis heute anhaltende Defizite. Dies galt nicht nur im Hinblick auf die Summe der tatsächlich ausgezahlten Ressourcen, sondern insbesondere hinsichtlich der anvisierten Begünstigung besonders benachteiligter und armer Munizipien. Das für die insgesamt 314 Munizipien im Rahmen einer ersten Auszahlungstranche zur Disposition gestellte Investitionsvolumen wurde vom FPS auf 100 Millionen US-Dollar beziffert. De facto standen dem FPS allerdings nur 70 Mill. US-Dollar zur Verfügung, was dazu führte, dass die municipale Nachfrage deutlich höher ausfiel, als Ressourcen zur Verfügung standen (vgl. DUF 2004b; FPS 2002). Zudem sollten die auszuzahlenden Gelder innerhalb von 18 Monaten (von Mitte 2001 bis Ende 2002) an die Munizipien transferiert werden, was allerdings selbst nach 40 Monaten nicht geschehen war. Dies ist sowohl den mangelnden Auszahlungs- und Investitionskapazitäten des Sozialfonds als auch der institutionellen Überforderung zahlreicher Munizipien anzulasten. Laut eigenen Erhebungen, erfolgte von Seiten der Regierung keine ernstzunehmende Unterstützung des PNC-Konzepts. So vertraten Vertreter der bilateralen Kooperation die Ansicht, dass das Interesse der Regierung vor allem darin bestand, der internationalen Kooperation gegenüber Handlungsbereitschaft zu demonstrieren, um mit der Bereitstellung entsprechender Finanzmitteln rechnen zu können. Bis 2002 wurden lediglich 36,6 Millionen US-Dollar zur Verfügung gestellt. Die Nachfrage von Seiten der Munizipien belief sich zeitgleich auf 83 Millionen US-Dollar.

Zu der am häufigsten vorgetragenen Kritik zählt, dass für Munizipien mit geringer institutioneller und personeller Kapazität grundsätzlich die selben Konditionen gelten und somit Munizipien mit einem gut ausgebildeten Personal und breiterem institutionellen Verwaltungsaufbau bzw. entsprechenden Erfahrungen nach wie vor begünstigt werden.⁵⁶ Darüber hinaus zeigt sich, dass die geltenden Förderhöchstgrenzen für kleine Munizipien mit geringer EinwohnerInnenzahl insbesondere im ruralen Raum eine Realisierung von Infrastrukturmaßnahmen mit einem Mindestinvestitionsvolumen, wie beispielsweise kommunale Straßenverbindungen oder ländliche Krankenhäuser, unmöglich machen, da die auf der Grundlage der Bevölkerungsgröße zur Disposition gestellten Ressourcen für größere Infrastrukturprojekte nicht annähernd ausreichen. Durchaus notwendige Investitionen in häufig benachteiligten Gebieten werden somit per se ad absurdum geführt. Diese Handhabung bzw. Defizite tragen zu einem spürbaren Glaubwürdigkeitsverlust auf Seiten der Munizipien und einer massiven Infragestellung der Sozialfondsstruktur bei.

⁵⁶ Weiterführende Literatur zu den Defiziten in der konzeptionellen Gestaltung und der Umsetzung der PNC (vgl. Aguilar Perales/ Ruiz Mier 2004).

8 Der Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS)

Mit dem *Decreto Supremo* N° 25984 vom 16. November 2000 wurden die programmatischen Schwerpunkte des FDC und des FIS der neuen Struktur des *Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social* (FPS) übertragen, welcher sich zukünftig für Investitionen sowohl im sozialen als auch produktiven Sektor zuständig zeigt (vgl. Abbildung 10).

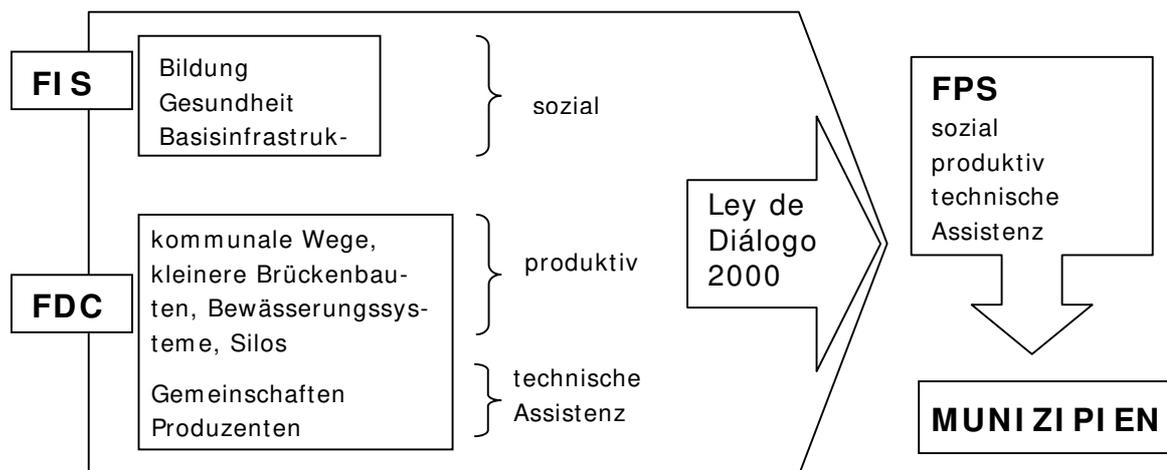


Abbildung 10: Die Fusion des FIS und FDC und der neue Zuständigkeitsbereich des FPS

Quelle: FPS 2004c

Während der allgemein als korrupt und ineffizient geltende FDC von der Struktur des FPS isoliert wurde und als aufzulösende Instanz für die verbleibende Existenzdauer der Weisungsbefugnis des Arbeitsministeriums unterstellt wurde, sollten die bereits laufenden Projekte und Programme des FIS im Rahmen der neuen FPS-Struktur zum Abschluss gebracht bzw. die zugesagten Ressourcen investiert werden. Durch die Zusammenlegung sollte eine Bündelung von Know-how, Kompetenzen sowie Kontroll- und Aufsichtsfunktionen erreicht werden.

Offiziell nahm der FPS am 1. Februar 2001 seine Tätigkeit ohne zeitliche Befristung und als dezentrale Förderinstitution des öffentlichen Rechts ohne Gewinnbestrebungen unter der Weisung des Präsidentsamtes auf. Die neue Fondstruktur ist dezentral organisiert, das heißt, in allen neun Departements wurden Büros des FPS eingerichtet, die jeweils unter der Führung eines durch den DUF eingesetzten departementalen Leiters stehen. Der Exekutiv-Direktor der in La Paz ansässigen FPS-Zentrale wird ebenfalls vom DUF eingesetzt und ist diesem weisungsgebunden.

Der generelle Handlungsrahmen und die Zielorientierung der FPS-Tätigkeit wird bereits in den Kredit- und Schenkungsvereinbarungen zwischen der Zentralregierung und der Regierung des Kooperationslandes bzw. der Kooperationsorganisation definiert. Daran anknüpfend werden die Bestimmung der Auswahlkriterien für Projekte sowie die Zusammensetzung des Projektmenüs in gemeinsamer Interaktion zwischen nationalen und internationalen Akteuren (Regierung bzw. Finanzmi-

nisterium/Sektorministerien sowie internationaler Kooperation) bestimmt. Des weiteren werden unter Mitwirkung des Finanzministeriums und Sektorministerien die grundsätzlichen Voraussetzungen für den konditionierten Transfer von Ressourcen konkretisiert.

Die in den Rahmenverträgen mit der internationalen Kooperation getroffenen Zielformulierungen werden auf nationaler Ebene über subsidiäre Vereinbarungen zwischen dem FPS und dem Finanzministerium bekräftigt. An der Schnittstelle zwischen nationaler und lokaler Ebene definiert schließlich die PNC die konkreten Vorgaben, die von Munizipien erfüllt werden müssen, wenn sie die über den FPS kanalisierten Förderleistungen in Anspruch nehmen wollen (vgl. Prömmel Querejazu 2004).

Die Rolle der lokalen Ebene beschränkt sich auf die des Leistungsempfängers, welcher über keinerlei Definitionsmacht bei der Ausgestaltung des FPS-Prozedere bzw. der inhaltlichen Schwerpunktsetzung verfügt. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass weder zwischen der internationalen und der lokalen noch zwischen der nationalen und lokalen Ebene eine Interaktion hinsichtlich der inhaltlichen, konzeptionellen oder technisch-administrativen Ausgestaltung der Fonds- bzw. PNC-Politik stattfindet. Die Munizipien werden als Klienten des FPS wahrgenommen und nicht als stimmberechtigte Akteure betrachtet.

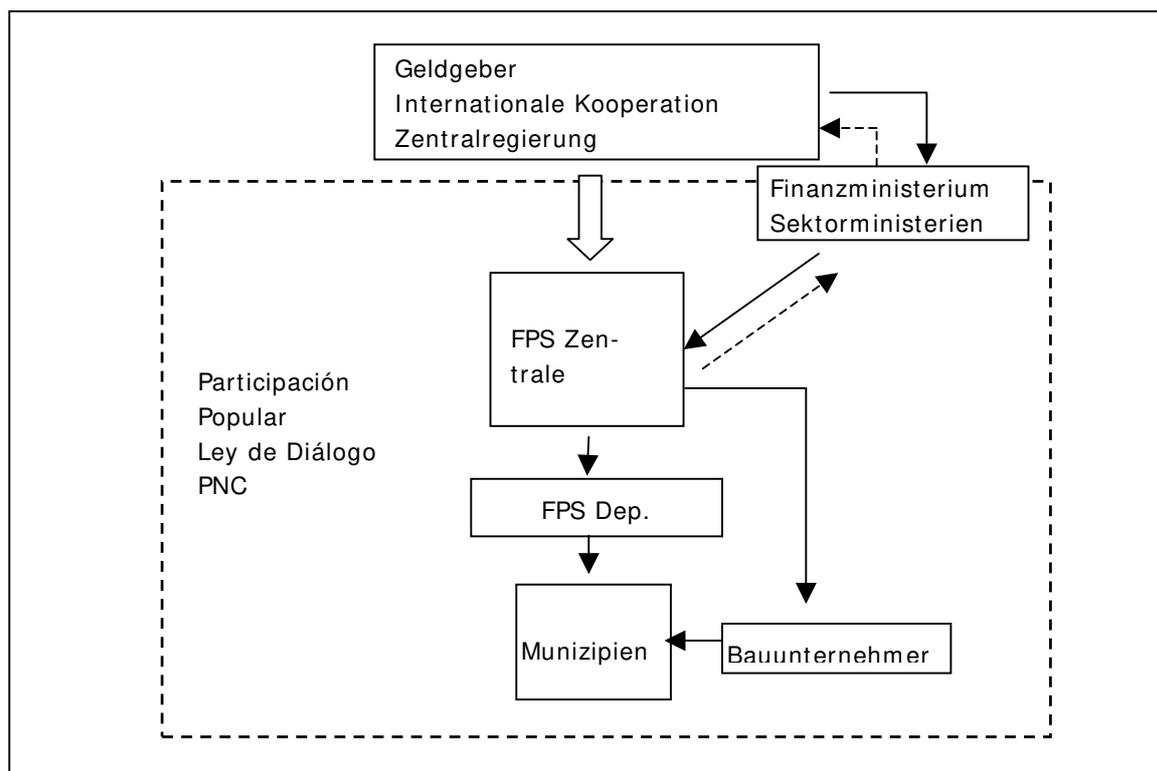


Abbildung 11: Die Interaktion der verschiedenen Ebenen

Quelle: Eigene Darstellung

Der FPS ist gegenüber den nationalen und internationalen Instanzen rechenschaftspflichtig. So muss der FPS sowohl dem Schatzamt (*Tesoro General de la Nación* - TGN) als auch den internationalen Geldgebern regelmäßig Auskunft über

die Verwendung seiner Finanzen erteilen und einen Tätigkeitsbericht vorlegen. Zudem müssen dem Finanzministerium und den jeweiligen Sektorministerien Informationen über die im öffentlichen Sektor getätigten Investitionen eingereicht werden, die wiederum an die nationalen bzw. internationalen Geldgeber weitergeleitet werden.

Aufgabe des FPS ist es, die von den Municipien in den Sektoren Bildung, Gesundheit, Basisinfrastruktur, ländliche Energie, ländliche Entwicklung, natürliche Ressourcen und Umwelt sowie institutionelle Stärkung beantragten Programme und Projekte sowie alle mit der bolivianischen Armutsstrategie konform gehenden Projekte mit zu finanzieren. Die zu fördernden Sektoren wurden von den jeweiligen Sektorministerien bestimmt, die sich bei ihrer Wahl an den Ergebnissen des landesweiten konsultativen Prozesses des Nationalen Dialogs 2000⁵⁷, der im Jahr 2000 unter Beteiligung von über 1000 Repräsentanten und Repräsentantinnen der lokalen Regierungen und zivilgesellschaftlicher Organisationen auf kommunaler, departamentaler sowie nationaler Ebene stattfand, orientierten.⁵⁸ Der FPS hat einerseits den Auftrag, dazu beizutragen, dass die für die Armutsreduzierung vorgesehenen Maßnahmen implementiert werden und andererseits mittels nicht zurück zu zahlender Ressourcen, den Dezentralisierungsprozess zu vertiefen und folglich die Stärkung institutioneller Kapazitäten in den Municipien zu fördern. Um den Zugang zu den bereitstehenden Mitteln zu gewährleisten und die Investitionstätigkeit zu erhöhen, soll der FPS - je nach Bedarf der jeweiligen Stadt- bzw. Landkreise - zusätzliche Ressourcen für die technische Begleitung von Projektbeantragungen und -realisierungen bereitstellen. Darüber hinaus werden in den neun Departements Regionale Projektannahmekomitees, die *Comités Departamentales de Aprobación de Proyectos* (CDAP) eingerichtet. Die Komitees stellen im Rahmen des *Decreto Supremo* N° 25984 neu geschaffene und in der *Ley de Diálogo* endgültig implementierte Einrichtungen dar, die als regionale Kontrollinstanzen regelmäßig tagen und die Transparenz der bewilligten Projektprozesse gewährleisten sollen (vgl. D.S. N° 25984: Art. 12, Art. 14, Art. 20 u. Art. 24; FPS 2003; Ley N° 2235: Art. 21). Ein Komitee setzt sich aus Vertretern der Municipien, der Präfektur und der Zivilgesellschaft zusammen. Zudem konstituiert sich der entscheidungsbefugte *Comité técnico* des CDAP aus zwei Vertretern der gewerkschaftlichen Vereinigung, zwei kommunalen Vertretern sowie zwei weiteren Vertretern der Sektorministerien. Zusätzlich eingeladen werden: der Bürgermeister, zwei weitere lokale Vertreter sowie zwei Vertreter der Gesundheitsreform, die allerdings alle nicht stimmberechtigt sind.⁵⁹

In operativer Hinsicht wurden neue Kontrollmomente institutionalisiert. So erfolgte eine vollständige Einbindung in das nationale Softwareprogramm des Haushalts- und Finanzverfolgungssystems (SIGMA) sowie die Anwendung eines neuen Projektverfolgungssystems (SAP).

⁵⁷ vgl. hierzu auch die kritischen Bilanzen zum partizipativen Gehalt des Nationalen Dialogprozesses von CEDLA (2003); Christian Aid (2002); Spanger/Wolff (2003); Stewart/Wang (2003); Walther/Hentschel (2002) sowie Williams (2003).

⁵⁸ vgl. FPS Internetauftritt in <http://www.fps.gov.bo/vozfps/faq.htm#3>

⁵⁹ vgl. <http://www.fps.gov.bo/vozfps/faq.htm#3>



Leistungsberechtigt sind zukünftig nur noch Munizipien oder freiwillige Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden (*mancomunidades*).⁶⁰ Dies kann im Vergleich zu der im Rahmen der LPP für den FIS gültigen Förderungsberechtigung von OTBs und anderen lokalen Strukturen bzw. Organisationen als ein Rückschritt gewertet werden, da die ehemals bestehende Möglichkeit, dass verschiedene lokale Akteure die Förderung von sozioökonomischen Infrastrukturinvestitionen beantragen konnten und somit variierende Bedürfnisse gedeckt wurden, nicht mehr greift. Die lokalen Akteure müssen zukünftig die im kommunalen Kontext bestehenden politisch-administrativen Einflussmöglichkeiten bzw. die direkte Einflussnahme auf die kommunalen Entscheidungsträger und deren Programmatik bewusst nutzen, so dass die offiziell existierenden Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen von Planungsprozessen bei der Ausrichtung kommunaler Projekt- und Programminvestitionen zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Bei den FPS-Mitteln handelt es sich um konditionierte Ressourcen, die von den internationalen Geldgebern unter der Bedingung zur Verfügung gestellt werden, dass die Gemeinden sich an den Gesamtkosten der Projektvorhaben beteiligen (vgl. Ley N° 2235: Art. 12). Die Höhe des von den Munizipien zu tragenden Selbstkostenanteils errechnet sich auf der Basis von drei Indikatoren:

1. Der Armutskarte; wobei die ärmsten Munizipien durch den niedrigsten Selbstfinanzierungsanteil begünstigt werden,
2. dem gewählten Sektor der beantragten Investition (produktiv, sozial, technische Unterstützung u.a.); wobei Investitionen im Rahmen der national gesetzten Prioritäten begünstigt werden,
3. und dem freiwilligen Zusammenschluss zu suprakommunalen Gemeindeverbänden (*mancomunidades*); der Schritt sich zu größeren territorialen Planungs- und Verwaltungseinheiten zusammenzuschließen, wird mit geringeren Selbstbeteiligungsanteilen belohnt.

Als Geldquellen dienen den Munizipien Zuweisungen aus dem nationalen Steuerfinanzausgleich (*coparticipación tributaria*), eigene Einnahmen oder die HIPC-II Ressourcen⁶¹, die bis dato direkt auf den kommunalen Konten eingehen (vgl. Ley N° 2235: Art. 12).

⁶⁰ vgl. <http://www.fps.gov.bo/vozfps/faq.htm#3>

⁶¹ Bereits 1997 profitierte Bolivien vom HIPC I -Schuldenerlass und konnte sich als eines der ersten Länder für den erweiterten Schuldenerlass für *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC II) qualifizieren. Die ex-ante Kondition der erweiterten Entschuldungsinitiative, auf partizipativem Wege eine nationale Strategie zur Bekämpfung der Armut, die *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (EBRP) zu erarbeiten, absolvierte das "Musterland" der internationalen Kooperation - trotz des enormen Zeitdrucks - zur vollen Zufriedenheit der Exekutivgremien der Internationalen Finanzinstitutionen. Im Rahmen der EBRP sollten 70% der freiwerdenden HIPC II -Mittel als direkte Blocktransfers unter Bevorzugung der ärmsten Stadt- und Landkreise verteilt werden. Das Nationale Dialoggesetz schreibt zudem die Verwendung der Mittel vor: 70% sind für soziale und produktive Infrastrukturinvestitionen vorgesehen. 20% sollen in die Grundbildung fließen und die verbleibenden 10% für die Basisgesundheitsversorgung ausgegeben werden (Ernst 2005).

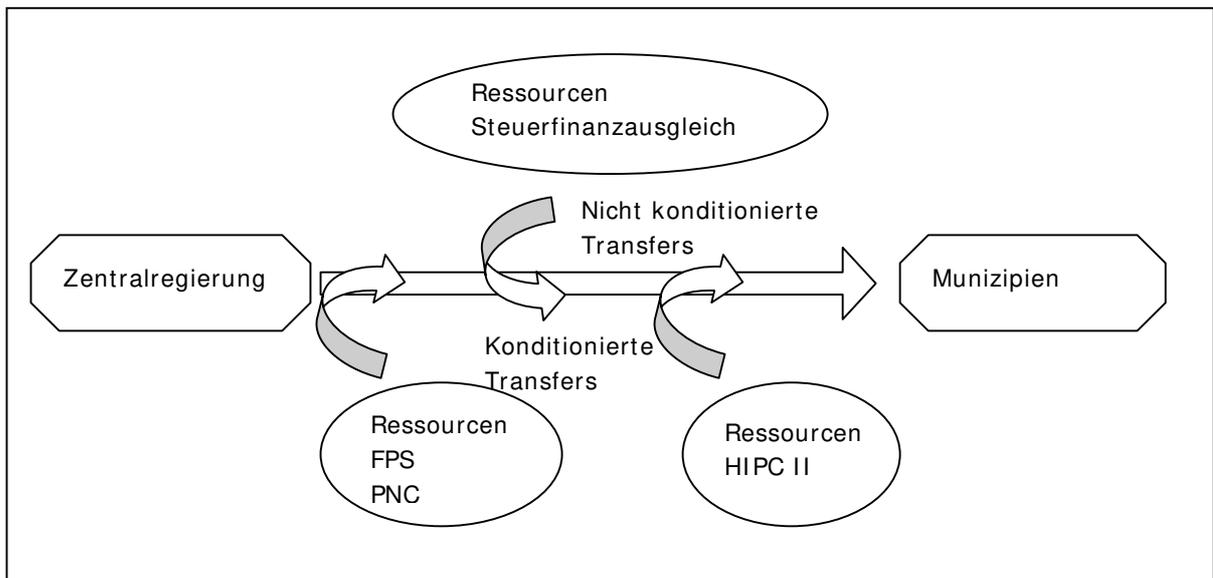


Abbildung 12: Ressourcentransfer an die Munizipien

Quelle: modifiziert nach DUF 2004b

Die Vorgabe, wonach Munizipien je nachdem, in welchen Sektor sie investieren, unterschiedlich hohe Selbstkostenbeiträge zu leisten haben (siehe Punkt 2.) wird allerdings von verschiedenen Akteuren als ineffizient bemängelt. Da sich die Differenzierung von "produktiven" und "sozialen" Projekten lediglich in einer Variation der Selbstbeteiligung von 5%-Punkten äußert, ergo statt 20% Selbstbeteiligung 25% angesetzt werden, fällt die Motivation in einen bestimmten Sektor zu investieren nicht nur gering aus, sondern die beabsichtigte Priorisierung von sektoralen Investitionen wird oftmals nicht als solche wahrgenommen.

Für die konkrete Beantragung von Projekten hält der FPS für ungefähr 30 verschiedene Projekttypen und Programme standardisierte Formulare bereit, die in einem vom DUF festgelegten, für alle Munizipien gleichermaßen geltenden Zeitraum, wieder beim FPS eingegangen sein müssen. Durch diese Vorgehensweise wird gewährleistet, dass binnen einer bestimmten Frist alle kommunalen Anträge zeitgleich vorliegen und vergleichende Begutachtungen sowie Evaluierungen erleichtert werden.

Die Zugangsbarrieren zu FPS-Mitteln werden als niedrig eingestuft. Prinzipiell gilt, dass von Seiten des Munizips keine Zahlungsrückstände gegenüber dem FPS bestehen dürfen. Zudem fordert der DUF von den Munizipien die Bereitstellung von allgemeinen Informationen über die aktuelle Steuerbilanz und kommunalen Investitionsleistungen, sowie die Erstellung eines kommunalen Analyseinstrumentes, dem *Plan de Ajuste Institucional* (PAI). Mit Hilfe des PAI sollen nicht nur Aussagen über die bestehenden kommunalen Verwaltungskapazitäten und -kompetenzen, sondern insbesondere über die Finanzsituation des Munizips getroffen werden (vgl. Dio 2002).



8.1 Mehr Schein als Sein? - Umstrukturierung ohne tiefgreifende strukturelle Veränderungen

Bis 2002 gelang es trotz der oben beschriebenen Anstrengungen und konzeptionellen Modifikationen nicht, die mit der Implementierung der FPS-Struktur erhoffte Verbesserung der Verwaltungs- und Allokationseffizienz sowie *accountability* und Transparenz umzusetzen. Noch im September 2002 prägten ein stark bürokratisierter Verwaltungsaufbau sowie schwerfällige Entscheidungsstrukturen die FPS-Struktur: Der Personalbestand zählte 400 Funktionäre bzw. Angestellte, von denen 333 als Experten, Ingenieure und Führungskräfte arbeiteten (vgl. Camacho 2004: 8). Der nach dem - aus gesundheitlichen Gründen - erfolgten Rücktritt Banzers die Regierungsgeschäfte übernehmende Vizepräsident Jorge Quiroga bemühte sich verschiedenen Interviewpartnern zufolge besonders aktiv gegenüber der internationalen Kooperation aufzutreten, was u.a. zu einer völlig überstürzten Institutionalisierung des FPS führte. Die Tatsache, dass der FPS-Apparat derartig anwachsen konnte, liegt nicht zuletzt in der bestehenden Praktik parteipolitischer Einflussnahme und der Logik des Klientelismus begründet. So werden Träger parteipolitischer Ämter bei der Personalbesetzung nach wie vor bevorzugt (*cuoteo político*) und diese „Tradition“ oder Dynamik kann von Einzelpersonen auch in höheren Entscheidungspositionen nicht einfach ausgehebelt werden.

Mit dem Regierungswechsel 2002 wurde ein neuer Exekutiv-Direktor, Marco A. Camacho, mit der Leitung des FPS betraut. Im Zusammenhang mit seiner Person wurde sowohl von nationaler als auch internationaler Seite ein ernstzunehmender Wille zur Reformierung des internen Prozedere des FPS konstatiert. Camacho hatte nach eigenen Aussagen den Posten des Exekutiv-Direktors nur unter der Voraussetzung angenommen, dass er bei der Restrukturierung und konzeptionellen Neugestaltung des FPS bzw. bei den anstehenden Personalentscheidungen keine politische Einmischung akzeptieren und politische Gefälligkeiten erweisen würde. Er verfügte in diesem Kontext über die persönliche Rückendeckung des wiedergewählten Präsidenten Sánchez de Lozada. Sein Engagement und seine Fachkompetenz trugen maßgeblich dazu bei, eine ernstzunehmende Dynamisierung der Fondsstruktur in die Wege zu leiten. Durch drastische Restrukturierungen auf der nationalen FPS-Ebene, zu denen bspw. die Externalisierung (*outsourcing*) von einzelnen Aufgabengebieten an private Unternehmen zählte, senkte er den Personalbestand bis Februar 2004 von 400 auf 255 Mitarbeiter. Da interne Kontrollen ergeben hatten, dass viele Bewerber für die Verwaltungslaufbahn nicht den geltenden Bestimmungen bzw. nicht über die adäquate fachliche Eignung verfügten, wurden zudem die Einstellungsmodalitäten einer Revision unterzogen. Erweise-nermaßen wurde der Einstieg in den Fonds bis dato weniger durch fachliche Qualifikationen bestimmt, sondern häufig durch Korruption bzw. parteipolitische Gefälligkeiten ermöglicht (vgl. Camacho 2004: 8). Dieser neue Führungsstil rief schnell den Unmut der Regierungsparteien (des *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) sowie des *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria* (MIR)) hervor und es begann eine langwierige Auseinandersetzung, bei der es konkret darum ging, dass die Mehrzahl der FPS-Funktionäre entlassen und die frei werdenden Posten mit eigenen Parteifunktionären besetzt werden sollten. Die MNRistas beanspruchten gemäß ihrem Wahlergebnis 60% der öffentlich zu vergebenden Stellen und die Leute vom MIR die restlichen 40%. Die Funktionäre des FPS setzten sich aber aus den Vorgängerzeiten der Regierung Banzer und Quiroga von 1997 bis 2001 noch überwiegend aus ADNistas (*Acción Democrática Nacional*) zusam-

men, die zudem oftmals direkte Verträge mit der internationalen Kooperation (so z.B. mit der BID) abgeschlossen hatten. Da sich Camacho dem zunehmenden politischen Druck nicht mehr entziehen konnte, einigte man sich schließlich darauf, dass der größte Teil der departamentalen und operativen Führungspositionen durch Parteigänger mit einem adäquaten Qualifikationsprofil ersetzt werden sollten. Im Gegenzug verlangte Camacho völlige Handlungsfreiheit bei den Reformanstrengungen sowie die Zusicherung, dass insbesondere die Positionen von Experten und Fachkräften sowie Abteilungsleitern nicht zur Disposition gestellt werden sollten. Im Einklang mit den gemeinsam mit der KfW und der Weltbank getroffenen Absprachen sollten die zu besetzenden Führungspositionen gemäß den in der *Ley de Diálogo* getroffenen Bestimmungen in nationalen Periodika öffentlich und landesweit ausgeschrieben werden. In Kooperation mit dem Präsidenten des DUF, Sergio Weisse, wurden die neuen Modalitäten, welche die Transparenz erhöhen und Korruption und Klientelismus innerhalb der Institution erschweren sollten, konkretisiert. In diesem Kontext wurde die Unterstützung der GTZ angefragt, die allerdings eine Absage erteilte, da bei einer ähnlichen auch vom DUF durchgeführten Ausschreibung im Jahr 2000 bereits Irregularitäten verzeichnet wurden. Daraufhin beauftragte der FPS vier externe Consultants mit der Aufgabe. Im Februar 2002 wurden die Ausschreibungen in dem offiziellen Mitteilungsblatt der Regierung (*Gaceta Oficial*) und der überregional erscheinenden Zeitung *La Razón* publiziert. Daraufhin gingen 400 Bewerbungen ein, auf welche die Vorauswahl geeigneter Kandidaten sowie die Phase der Bewerbungsgespräche hätte folgen müssen. Stattdessen wurde das gesamte Verfahren auf Intervention des DUF-Präsidenten eingestellt. Die Entscheidung wurde seinerseits damit begründet, dass in der regionalen Zeitung *El Deber de Santa Cruz* keine Anzeige erschienen war und somit das Bewerbungsverfahren aufgrund von fehlender Transparenz abgesagt werden musste. Dieser Sichtweise schloss sich auch der Minister für Volksbeteiligung Roberto Bárbery an (Camacho 2005: o.A.).⁶²

Mit den Februarunruhen von 2003, die ein Resultat der von Sánchez de Lozada angekündigten Einführung von Einkommensteuern waren, nahm der parteipolitische Druck auf den Exekutiv-Direktor des FPS etwas ab, so dass rückblickend, insbesondere in dieser Zeit deutliche Fortschritte bei der administrativen, finanziellen und operativen Restrukturierung zu verzeichnen waren. Im September/Oktober 2003 folgten die Auseinandersetzungen um eine Neuregelung des fossilen Brennstoffgesetzes, welche immer stärker eskalierten und die Flucht Sánchez de Lozada erzwangen. Die Krise endete mit vielen Toten und der Regierungsübernahme des Vizepräsidenten Carlos Mesa. Unter der neuen Regierung erhielt Camacho als Direktor des FPS den Auftrag alle "politischen" Funktionäre innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu entlassen: Im offiziellen Diskurs wurde der Klientelismus und die Vetterwirtschaft verurteilt, inoffiziell änderte sich allerdings wenig an der parteipolitischen Einflussnahme, so dass erneut eine Vielzahl von Positionen nicht aufgrund von Qualifikation mit entsprechenden Funktionären besetzt wurden, sondern dem politischen Willen entsprochen wurde. Die permanenten Versuche der Einflussnahme insbesondere auf Personalentscheidungen

⁶² Zur Erklärung des politischen Hintergrunds dieser Entscheidung muss hinzugefügt werden, dass die alte Forderung nach regionaler Autonomie im Kern die ökonomische und sozio-kulturelle Polarisierung Boliviens in den armen andinen Westen und das reiche östliche Tiefland illustriert. Im bolivianischen Diskurs drückt sich dieses in den allgemein an Popularität und Erklärungskraft gewinnenden Identitätszuschreibungen der Nation *kolla* und der Nation *camba* aus. Sowohl der Präsident des DUF, als auch der Minister der Volksbeteiligung sind junge, gut ausgebildete Vertreter der Nation *camba*. Sie stammen aus Santa Cruz.



sowie der große Druck von Seiten des *Ministerio de Participación Popular* führten schließlich zum willkommenen Rücktritt Camachos.

Die beschriebenen Entwicklungen illustrieren die Schwierigkeiten traditionelle Klientelstrukturen nachhaltig zu transformieren. Trotz einer zunehmend eingeforderten Transparenz sowohl von internationaler als auch nationaler Seite sowie konkreten Maßnahmen gegen Korruption und Pfründewirtschaft verfügen die nationalen Eliten über eine hohe Eigendynamik zum Erhalt angestammter Macht und Privilegien.

Zudem änderten die eingeleiteten institutionellen Modifikationen wenig an dem Glaubwürdigkeitsverlust des FPS und seinem generell, aber insbesondere im lokalen Kontext weit verbreiteten, schlechten Image. Vor allem im Zusammenhang mit der Auszahlung der PNC-Mittel wurde dem Fonds Versagen und Ineffizienz vorgeworfen. Hauptursache war in diesem Kontext das extrem bürokratische Projektbeantragungs- und Bewilligungsprozedere. Die defizitäre Freisetzung von Ressourcen sowie der geringe Umfang an Projektausführungen beförderten nicht nur die von kommunaler Seite bestehenden Vorbehalte gegenüber der Institution, sondern wurden in zunehmendem Maße auch von den bi- und multilateralen Gebern zum Anlass genommen verstärkt Reformanstrengungen und Effizienz sowie die Einführung von Sanktionspotentialen bei Regelverletzungen einzufordern.

Als Ende 2002 bei der Weltbank eine Neubewertung der institutionellen Rahmenbedingungen der PNC einsetzte, die eine grundsätzliche Infragestellung der Rolle des FPS implizierte, begann das im Rahmen von PSAC I noch sehr geschlossen wirkende Auftreten der internationalen Geber aufzuweichen.

Insbesondere die in den Jahren 2002/2003 erfolgte massive Entlassung von FPS-Angestellten sowie die personellen Neubesetzungen wurden von der Weltbank weniger als sinnvolle Restrukturierung und Verschlinkung des Verwaltungsapparates aufgefasst, sondern als beständige Korruptionsanfälligkeit und erneute Politisierung der FPS-Struktur interpretiert. Gegen die klare Mehrheitsposition der beteiligten Geber und der bolivianischen Regierung setzte sie daraufhin ohne vorherige Evaluation der PSAC I-Erfahrungen neue instrumentelle und institutionelle Lösungen für ihre Finanzierungslinien durch, die eine deutliche Distanzierung von der FPS-Struktur erkennen lassen. Die in den PSAC II-Konditionen dokumentierten Neuregelungen machen deutlich, dass die Weltbank in Bolivien entwicklungspolitisch zukünftig wieder stärker mehrgleisig fährt und den Ressourceneinsatz im Rahmen der PNC nicht mehr allein über die FPS-Struktur tätigen läßt, sondern zukünftig auf drei verschiedene Schienen verteilt:

1. Das Portefeuille des PSAC I sowie des Gesundheitsprojekts (IDA 3541-BO) werden weiterhin über den FPS abgewickelt.
2. Im Rahmen von PSAC III sollen 25% und im Rahmen von PSAC IV 50% auf der Basis von Ergebnisvereinbarungen als direkte Transfers an die Munizipien verteilt werden.
3. Darüber hinaus werden die Investitionsmittel des Projekts "Partizipative ländliche Investitionen" (*Programa de Desarrollo en Comunidades Rurales*, PDCR II - Cr 3065 BO) zur Abwicklung an eine internationale Consultingfirma übertragen. Dieses Programm lief ursprünglich über den FDC, allerdings behinderten die zunehmende Korruption und schließlich die Auflösung des FDC einen effektiven Einsatz der Ressourcen. Mit der US-amerikanischen Consultingfirma FUPAD hat sich die Weltbank eine eigene Exekutivstruktur (Geschäftsführung) im FPS geschaf-

fen. Nach den Korruptionsvorwürfen wollte die WB zunächst alle ihre Finanzausgaben zurückziehen, für die 8 Millionen die im Rahmen des PDCR-II-Kredits vorgesehen waren, bestand die Weltbank auf externer Abwicklung, d.h. von insgesamt 23,44 Millionen der WB-Kreditausgaben (IDA 3065-Bo) sollten 8,6 Millionen extern bzw. fremdvergeben abgewickelt werden und 14,84 Millionen weiter über die FPS-Struktur kanalisiert werden.

Der FUPAD sitzt mit in der FPS-Zentrale und hat darüber hinaus zwölf Vertretungen in den neun Departements, davon sind drei regional und orientieren sich an der Projektzahl. FUPAD verpflichtet sich vertraglich spätestens bis zum 30. Juni 2006 die Gelder kanalisiert zu haben. Die in diesem Rahmen gewährte Vertragshöhe beziffert sich auf 1,3 Millionen US-Dollar (vgl. FPS 2004b).

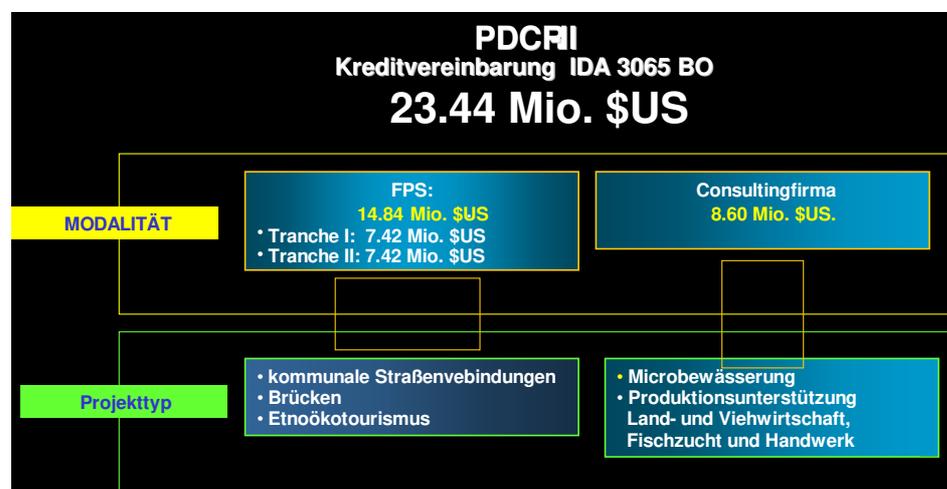


Abbildung 13: Die Abwicklungsmodalitäten des PDCR II - Ressourcen

Quelle: modifiziert nach FPS 2004b

Der Entschluss und die Vorgehensweise der Weltbank hat insbesondere von Seiten der bilateralen Geber und hier vor allem der deutschen Kooperation zu erheblichen Zweifeln an der Ernsthaftigkeit des CDF-Anspruchs und des "Partnership"-Gedankens geführt. Die Einschätzungen und das unabgestimmte Vorgehen der Weltbank hatten u.a. zur Konsequenz, dass die Kofinanziers des PSAC I (die Niederlande, Großbritannien und Dänemark) sich aus einer weiteren Finanzierung im Rahmen von PSAC II zurückgezogen haben.

Im Rahmen von Interviews wurde deutlich, dass die KfW sich sehr deutlich von der Neuausrichtung der Weltbank distanzierte und sich vielmehr darauf konzentrierte, die bereits weit vorangetriebenen Institutionalisierungsbemühungen im Rahmen der PNC und des FPS weiterzuführen. Diese Positionierung hängt damit zusammen, dass sowohl die GTZ als auch die KfW maßgeblich an dem Entwurf der PNC beteiligt waren und somit kein Interesse besteht neue Parallelstrukturen aufkommen zu lassen oder gar eine endgültige Demontage des FPS zuzulassen.

Unter dem Eindruck dieser Entwicklungen sind die Bemühungen für die Implementierung einer zügigeren, effizienteren und transparenten Organisations- und Arbeitsstruktur des FPS besonders groß. Das Ziel lautete nicht nur das Projektprozedere qualitativ zu verbessern, sondern insbesondere, die vom FPS angebotenen Dienstleistungen effizienter und transparenter zu gestalten. Zu diesem



Zweck sollte u.a. der Einsatz moderner Kommunikations- bzw. Informationsmittel erhöht werden. Ferner wurden auf der Verwaltungsebene neue Buchhaltungsprogramme installiert, die mehr *accountability* gewährleisten sollten (vgl. Camacho 2004: 5f). Diese Modernisierung leistete überdies einen maßgeblichen Beitrag zu der Senkung der Verwaltungskosten (*overheads*) von 2002 auf 2003 um 24,3% (vgl. ebd.: 8). In diesem Kontext werden in Kooperation mit der GTZ ernste Anstrengungen unternommen um das ISO-Zertifikat 9001:2000 zu erhalten, das die Implementierung eines prozessorientierten Managements unterstützen und zu deutlichen Effizienzfortschritten beitragen soll. Durch die in diesem Zusammenhang beabsichtigte transparente Gestaltung von Finanz- und Verwaltungsprozedere soll insbesondere das Vertrauen der internationalen Geldgeber wiedererlangt werden (vgl. FPS 2004 b; Prömmel Querejazu 2004). Auf die nicht nur von Seiten der Municipien häufig vorgetragene Kritik, die Projektannahmeverfahren seien zu komplex, langwierig und nach wie vor hochgradig bürokratisiert, wurde mit einer weitreichenden Modifizierung und wesentlichen Beschleunigung geantwortet (vgl. CEPAS/ProPACS 2003). Die einzelnen Verfahrensschritte und die durchschnittliche Zeitdauer, die für den Projektentwurf und die Bauausschreibung benötigt wurden, konnten 2004 von 140 auf 50 Verfahrensschritte bzw. von 485 auf 190 Tage reduziert werden (vgl. Camacho 2004: o.A.).

Darüber hinaus wurde eine dezidierte Aufarbeitung und Ahndung früherer Korruptionsfälle eingeleitet. Mit dem Resultat, dass schließlich Anfang Juli 2004 der departamentale Ex-Leiter eines FPS-Büros zu der Höchststrafe von 10 Jahren sowie ein weiterer Mitarbeiter zu zwei Jahren Gefängnis verurteilt wurden. Ihnen konnte für den Zeitraum von 2000 bis 2002 u.a. Bestechung, Veruntreuung von Geldern sowie Urkundenfälschung nachgewiesen werden. Wegen ähnlicher Delikte steht eine weitere Anklage gegen einen ehemaligen Leiter eines FPS-Büros noch aus (vgl. Opinión 2004, 3. Juli; La Prensa 2004, 3. Juli; El Diario 2004, 3 Juli; La Razón 2004, 4. Juli; El Mundo 2004, 4. Juli). Inwiefern unter dem seit Mai 2004 amtierenden neuen Exekutiv-Direktor eine ebenso entschiedene Verfolgung von Korruption zu erwarten ist, bleibt abzuwarten. In Gesprächen wurde wiederholt auf die Verbindungen zwischen dem aktuellen Exekutiv-Direktor und dem verurteilten Personenkreis in Cochabamba verwiesen.

Darüber hinaus wurde am 06.01.2005 in einem Zeitungsartikel (*La Razón*) denunziert, dass unter der Leitung des FPS in Totora – einer Region, die 2002 von einem Erdbeben und starken Regenfällen erschüttert wurde und in der in den folgenden Jahren mit Unterstützung des FPS, Infrastruktur und Wohnbebauung sowohl neu errichtet als auch restauriert worden ist - wesentlich Gebäude und vor allem Dächer mit mangelhaftem Baumaterial errichtet wurden. Was dazu führt das die errichteten Gebäude größtenteils bereits wieder baufällig seien. Dem FPS wird in diesem Kontext Korruption und die Veruntreuung von Geldern vorgeworfen. Der FPS verweist seinerseits auf die Verantwortung der Municipien bzw. der lokalen Verantwortlichen und jeweiligen Baufirmen.

Pikanterweise war der aktuell amtierende Exekutiv-Direktor zum fraglichen Zeitraum der Verantwortliche für Erosions- und Naturkatastrophen (*director de emergencias*) innerhalb des FPS. Bereits damals sollen Irregularitäten festgestellt worden sein. Der BID hatte damals für den Wiederaufbau bzw. die Sanierung von 55 zweistöckigen Wohnhäusern Gelder zur Verfügung gestellt, die über den FPS abgewickelt wurden. Allerdings weisen nicht nur die bis dato ausgeführten Baumaß-

nahmen erhebliche Mängel auf, sondern die veranschlagten Kosten erscheinen übermäßig hoch angesetzt, so dass von Seiten der städtischen Verantwortlichen Zweifel an der ordnungsgemäßen Ausführung der Bauvorhaben laut wurden: so sind pro Wohnhaus für die Sanierung 9.000 US-Dollar in Rechnung gestellt worden, was angesichts der durchgeführten Arbeiten und der Qualität des Baumaterials überdimensioniert erscheint. Darüber hinaus wurden die Arbeiten zwar am 13. August 2004 abgeschlossen, in den Dokumenten wird aber mit Februar 2004 signiert. In Anbetracht dieser nachweisbaren Irregularitäten baten die städtischen Verantwortlichen des BID im Dezember 2004 eine *auditoria técnica y financiera* hinsichtlich der vom FPS ausgeführten Bauarbeiten einzuberufen. Unter diesen Umständen werten Kenner der Fonds-Interna, den Weggang von Marco A. Camacho als einen Verlust für die eingeleiteten Reformanstrengungen.

8.1.1 Die Förderschwerpunkte

In den Jahren 2002 und 2003 hat der FPS 97 Millionen US-Dollar investiert, wobei der Bildungssektor mit 60% den größten Anteil auf sich vereinte, während Investitionen im Bereich der Ausstattung mit Basisinfrastruktur 7% und Förderungen im Gesundheitssektor 12% des Gesamtvolumens ausmachten. Mit 9% rangierten Investitionen zur Förderung der ländlichen Entwicklung ebenfalls unter den Investitionsschwerpunkten des FPS, was mit der Eingliederung der ehemaligen FDC-Förderschwerpunkte/ Tätigkeiten unter dem Dach des FPS zu erklären ist (vgl. Abbildung 14). Zu den weiteren Förderbereichen des FPS zählten die Sektoren Energie (4,5 %), Prävention (3,6%), Stadtplanung und Wohnungsbau (2,4%) sowie multisektorale Investitionen, Umweltschutz, institutionelle Stärkung und Transportwesen (1,5%) (vgl. DUF 2004a).

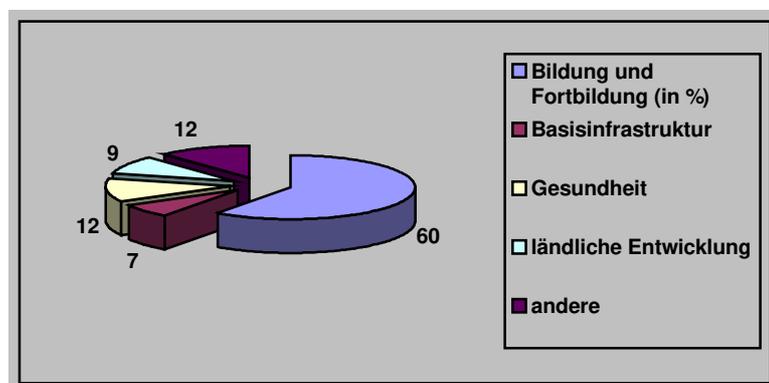


Abbildung 14: Der Investitionsanteil des FPS (2002-2003) nach Sektoren

Quelle: modifiziert nach DUF 2004a

Im Jahr 2004 wurden 68,4 Millionen US-Dollar investiert. Davon flossen 30% in Basisinfrastrukturprojekte und 26% in die Förderung der ländlichen Entwicklung, 23% wurden für Bildungs- und Fortbildungsprojekte sowie 10% für den Gesundheitssektor bereitgestellt (vgl. Abbildung 15).

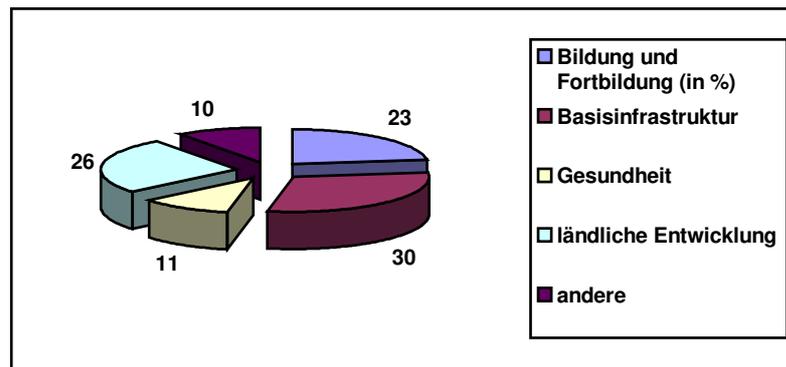
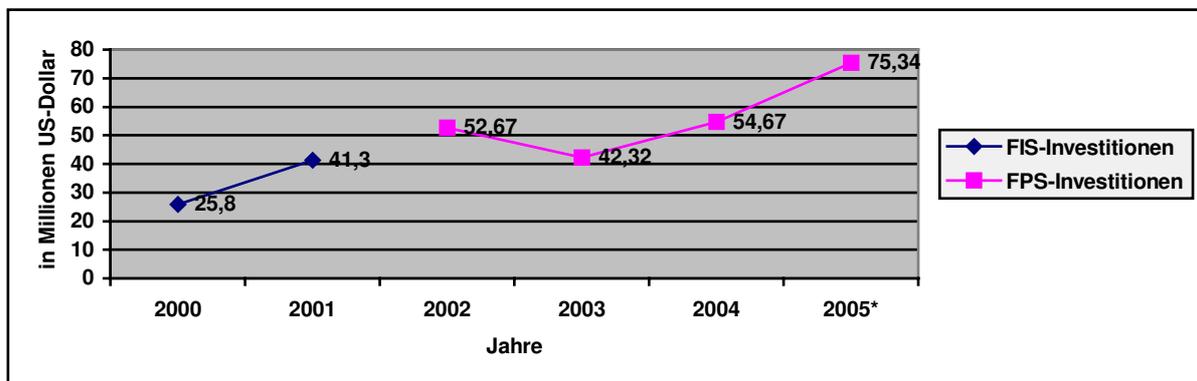


Abbildung 15: Der Investitionsanteil des FPS 2004 nach Sektoren

Quelle: FPS 2005 Internet

Seit der Institutionalisierung des FPS sind steigende Investitionsleistungen zu beobachten. In dem Zeitraum zwischen 2002 bis 2004 wurden insgesamt 149,66 Millionen US-Dollar investiert (vgl. Abbildung 16).



* Die Zahlen für 2005 stellen das beabsichtigte Investitionsvolumen dar.

Abbildung 16: Die Entwicklung des Investitionsvolumen des FIS und des FPS von 1991 bis 2004

Quelle: FPS 2004 (Taller)

Im Kontext der PNC wurde trotz aller Schwierigkeiten eine größere Verteilungsgerechtigkeit zugunsten der ärmeren bis ärmsten Munizipien erreicht, so dass man dem postulierten nationalen sowohl vertikalen als auch horizontalen Finanzausgleich näher kommt (vgl. Camacho 2004: 9).

Die Munizipien werden je nach Armutsniveau in fünf verschiedene Kategorien unterteilt, wobei die Kategorie I für reiche Munizipien und die Kategorie V für besonders arme Munizipien steht (vgl. Abbildung 17).

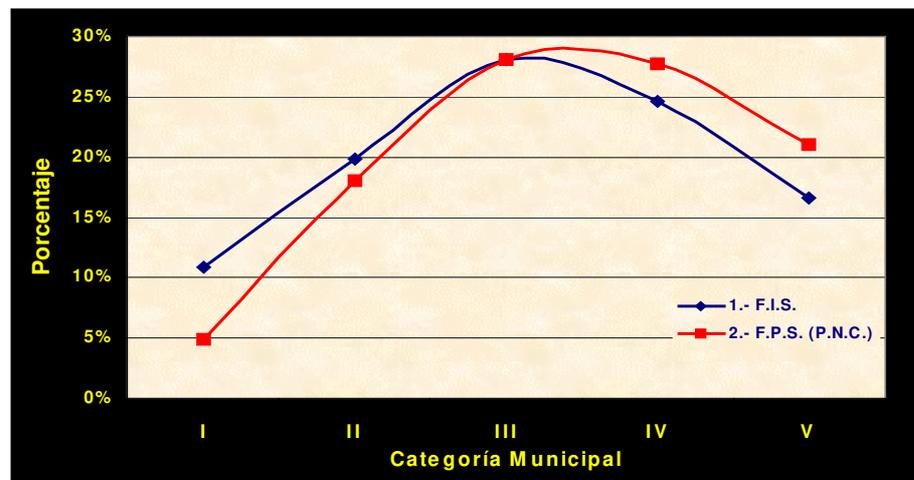


Abbildung 17: Der Investitionsanteil differenziert nach FIS- bzw. FPS-Finanzierungen und kommunaler Kategorie

Quelle: FPS 2004b

8.1.2 Das Fördervolumen und die Finanzierungsquellen

In den Jahren 2002 und 2003 rangierte die Weltbank mit 56% weiterhin an erster Stelle unter den externen Finanzierungsquellen des FPS gefolgt von dem BID mit 12,6% und der KfW mit 7%. Im Vergleich zu der Zusammensetzung der Finanzierungsquellen des FIS von 1991 bis 2001 fällt auf, dass die Schweiz, Dänemark und Großbritannien dem FPS 2002 und 2003 keine direkten Ressourcen zur Verfügung gestellt haben. Ebenso wenig erhielt der FPS Gelder von der CAF.

Investiertes/ ausgezahltes Ressourcenvolumen nach Finanzierungsquellen	Betrag (in Millionen US-Dollar)
Weltbank	54,2
BID	12,3
KfW	6,8
Kanada	3,1
Schweden	5,4
Dänemark	0
Großbritannien	0
Schweiz	0
Niederlande	2,5
CAF	0
UNI CEF	0
TGN	9,6*
andere Finanzierungsquellen	3,1
Insgesamt	97

* nur für 2002

Tab. 16: Investiertes/ Ausgezahltes Ressourcenvolumen Finanzierungsquellen des FPS in den Jahren 2002 und 2003

Quelle: modifiziert nach DUFA



Im Rahmen der PNC stehen aktuell 125,65 Millionen US-Dollar zur Verfügung. Der BID stellt in diesem Kontext mit 64 Mill. US-Dollar (51%) knapp die Hälfte des Finanzvolumens und ist somit der größte Geldgeber der PNC. Dabei werden über das Programm PROAGUAS 35 Mill. US-Dollar für Basisinfrastrukturinvestitionen bereitgestellt, weitere 16,4 Mill. US-Dollar über das Programm DUSAF, das Investitionen im sozialen und produktiven Sektor fördert und schließlich 12,6 Mill. US-Dollar im Rahmen des Bildungsprogramms *Reforma Educativa II*.

Die Weltbank stellt insgesamt 37,77 Mill. US-Dollar (30%) zur Verfügung. Zu den Finanzierungslinien zählen hier PSAC I mit 8 Mill. US-Dollar für Investitionen im produktiven und sozialen Sektor, MAR II mit 5,1 Mill. US-Dollar für Projekte im Gesundheitssektor und PDCR II mit knapp 25 Mill. US-Dollar für produktive Investitionen im ländlichen Raum.

Die KfW finanziert die FPS-Tranchen ALEMANIA IV und V. Ursprünglich wollte die KfW mit ALEMANIA IV (15 Millionen US-Dollar) nur fünf der neun Departaments (Santa Cruz, Tarija, Chuquisaca und Potosí) und damit die erklärten Schwerpunktregionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Bolivien unterstützen. Der FPS hat allerdings in Verhandlungen mit der KfW darauf bestanden, dass im Rahmen der PNC-Konzeption nicht nur ein ausgewählter Teil der Munizipien gefördert werden kann, sondern eine landesweite Ausgleichsstrategie verfolgt wird, so dass mit ALEMANIA V immerhin 5 Mill. US-Dollar für die restlichen Departaments (La Paz, Oruro, Beni und Pando) bzw. Munizipien zur Verfügung gestellt wurden. Hier zeigt sich das Beispiel der Durchsetzung einer nationalen Position bzw. Ansätze einer inhaltlich begründeten Definitionsmacht einer nationalen Institution.

Des Weiteren finanziert Frankreich mit 2,6 Mill. US-Dollar den Bau eines Krankenhauses in Santa Cruz und Kanada investiert insgesamt 2 Mill. US-Dollar in Basisinfrastrukturprogramme in den Departements Chuquisaca, Oruro, Potosí, Tarija, Beni und Pando und stellt weitere 0,7 Mill. US-Dollar für Projekte und Programme im Gesundheitssektor in den Departements Chuquisaca, La Paz, Potosí, Tarija, Beni und Pando zur Verfügung.

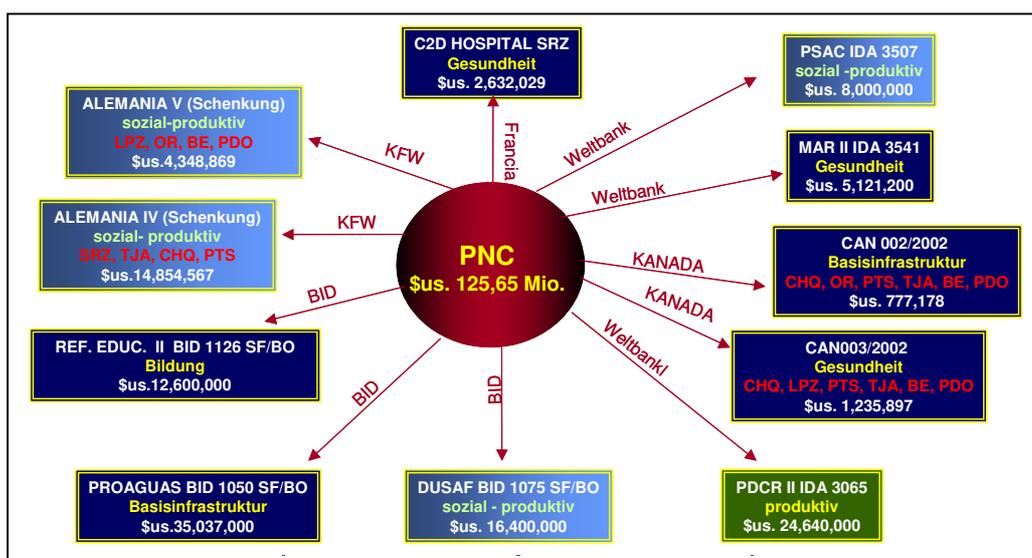


Abbildung 18: Die Finanzquellen der PNC

Quelle: FPS 2004c

8.1.3 Defizite in der FPS-Förderung

Trotz dieser anzuerkennenden Fortschritte, besteht jedoch auch weiterhin die Dringlichkeit, die vorgegebenen Verfahrenswege zu vereinfachen sowie weiter zu beschleunigen. Hierzu müssten insbesondere die unterschiedlichen Konditionalitäten der multilateralen und bilateralen Geber vereinheitlicht und mit den nationalen Vorgaben abgestimmt werden. Von Seiten des FPS, aber auch auf lokaler Ebene wurde in diesem Kontext wiederholt darauf hingewiesen, dass die Einhaltung der externen Geber-Normen oftmals nicht mit den lokalen Rahmenbedingungen bzw. der Realität vor Ort korrespondiert. Zudem sorgt die Fülle an unterschiedlichen Vorgaben, die im Rahmen einer Projektumsetzung zu berücksichtigen sind, für enorme Verzögerungen und einer Überforderung vieler Gemeinden. Insbesondere die BID zeigt sich laut bolivianischer Seite sehr unflexibel und beharrt auf Anforderungen, die der Realität des Landes nicht entsprechen. Die mangelnde Flexibilität führt oftmals zu unsinnigem Prozedere, die Zeit und Ressourcen rauben, ohne die Effektivität der Investitionen zu erhöhen. Positiver wird da die Haltung der Weltbank beurteilt, die zwar ebenfalls eigene Kriterien einbringt, aber durchaus Dialogbereitschaft zeigt. Schweden und die Niederlande übernehmen die Normen der Weltbank. Die Europäische Union, kanadische und deutsche Kooperation hingegen unterstützen die Berücksichtigung der bolivianischen Normen und verzichten auf die Implementierung eigener Vorgaben.

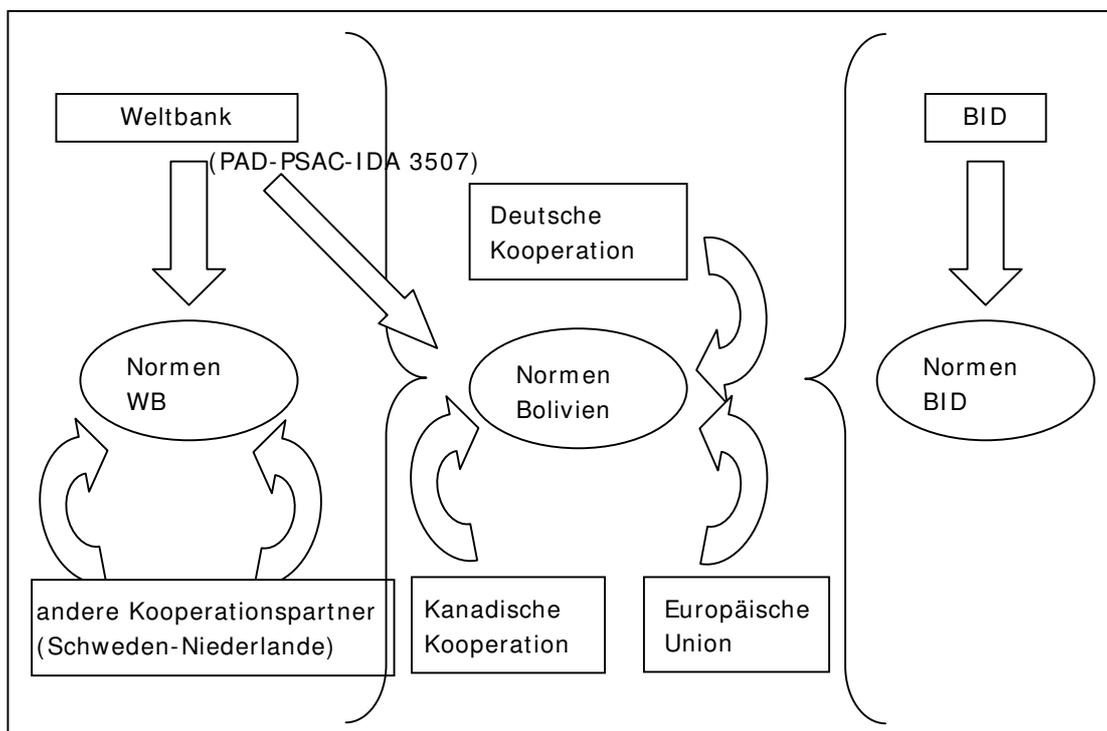


Abbildung 19: Die Anwendung der verschiedenen Normen

Quelle: FPS 2004

In diesem Kontext wurden während eines vom FPS im November 2004 organisierten Workshops notwendige Modifikationen konkretisiert. Bei den Normen der Weltbank wurde bemängelt, dass die standardisierten Projektbeantragungsformul-



lare oftmals nicht mehr der Aktualität entsprechen und zum Teil auf Gesetzesregelungen verweisen, die keine Gültigkeit mehr haben. Im Falle des BID und der *Normas Básicas* wurde kritisiert, dass die ex-ante-Überprüfungen von Projekten zu massiven Verzögerungen führen und im Falle des BID eine ex-post-Evaluierung sinnvoller erscheint. Darüber hinaus wurde bemängelt, dass zu viele verschiedene Standard-Vordrucke zum Einsatz kommen, obwohl es sich um denselben Geldgeber handle und folglich eine Vereinheitlichung dringend notwendig erscheint. Generell müssten die Munizipien stärker unterstützt (*capacity building*) und bessere Einführungen bekommen (vgl. FPS 2004 b).

Die Aktualität der Thematik spiegelt sich u.a. darin, dass die bolivianische Regierung Ende 2004 eine nationale Consultingfirma mit einer Studie beauftragt hat, die in Absprache mit der bolivianischen Regierung und den externen Finanzinstitutionen, Lösungen eruieren soll, um die Vielzahl normativer Vorgaben zu vereinheitlichen. Die Ergebnisse der Studie sollten Ende Januar 2005 unter dem Titel „*Plan Nacional de Armonización*“ national vorgestellt und auf dem *Consultative Group* Treffen 2005 der internationalen Kooperation präsentiert werden. Es bleibt also abzuwarten, inwiefern sich die in der „*Rome Declaration on Harmonization*“ vom 25. Februar 2003 grundsätzlich zum Ausdruck gebrachte Bereitschaft der Vertreter der wichtigsten bilateralen und multilateralen Gläubigerorganisationen, die Vergabemodalitäten von Krediten und Schenkungen zu vereinheitlichen, im bolivianischen Kontext realisieren lässt (vgl. World Bank o.A. a; IADB 2004).

8.2 Die *Red de Protección Social*

Im Einklang mit dem in den letzten Jahren verstärkt von der Weltbank propagierten *social protection strategy*-Konzept wurde bereits Ende letzten Jahres unter maßgeblicher Federführung der GTZ das Design für ein neues Armutsbekämpfungs-Design entwickelt.

Am 31. Januar 2004 präsentierte Carlos Mesa die *Red de Protección Social* (RPS)⁶³, die inzwischen als ein neues Instrument zur effektiveren Koordination und Fokussierung der Investitionen des öffentlichen Sektors zu Gunsten der benachteiligten Bevölkerungsgruppen konzipiert und implementiert wurde. Um den staatlichen Verwaltungsapparat nicht stärker anwachsen zu lassen, wurde die RPS administrativ einer internationalen Organisation unterstellt, während sie institutionell innerhalb der Struktur des DUF verankert wurde. Weisungsbefugt ist das *Ministerio Sin Cartera Responsable de Participación Popular* (vgl. PROPAÍS 2004; RPS 2004b). Der Grundgedanke ist, die bereits bestehenden administrativen und operativen Strukturen bspw. des FPS zu nutzen und zusätzliche Aufgaben zu externalisieren, indem Zeitverträge mit Dritten abgeschlossen werden (vgl. World Bank 2004a: 24ff.).

⁶³ Decreto Supremo N°. 27331

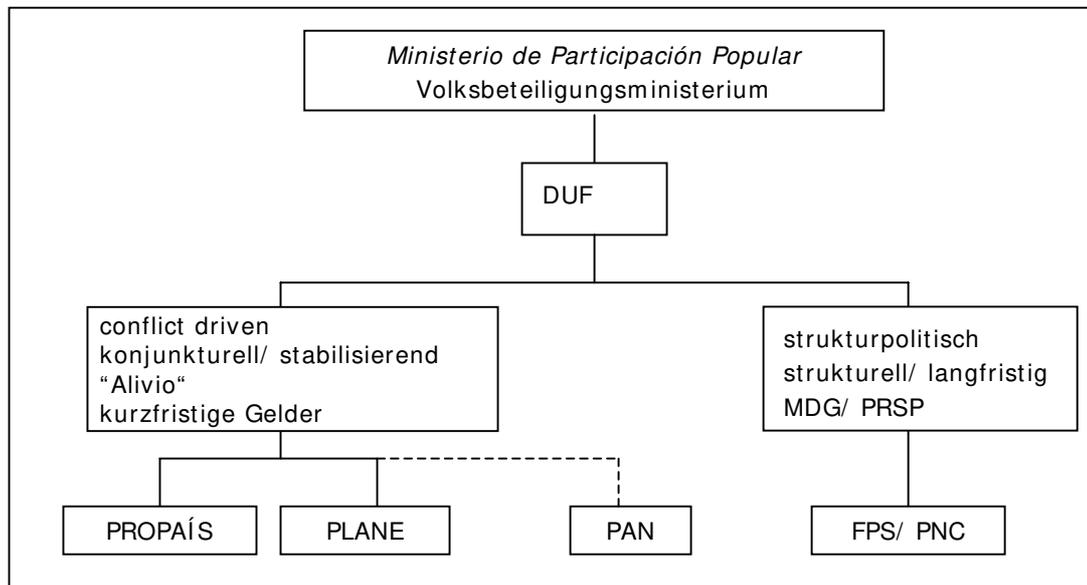


Abbildung 20: Der Aufbau der DUF- Fonds und Programme (der FNDR wurde bei dieser Darstellung nicht berücksichtigt)

Quelle: Eigenes Schaubild

Die RPS-Struktur setzt sich aus drei Einzelprogrammen zusammen: zum einen wurden das bereits existierende Beschäftigungsprogramm PLANE (*Plan Nacional de Empleo de Emergencia*) sowie das bis dato nicht reaktivierte Kinderunterstützungsprogramm PAN (*Programa Nacional de Atención a Niñas y Niños Menores de 6 años*) der neuen Struktur unterstellt. Zum anderen wurde das sogenannte Armutsprogramm PROPAÍS (*Programa contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Solidaria*) neu implementiert. Darüber hinaus sollen in der RPS langfristig alle Informationen sowohl über die von staatlichen Sozialleistungen Begünstigten, als auch hinsichtlich aller laufenden Programme, die sich an benachteiligte Bevölkerungsgruppen richten, in einer zentralen Datenbank verknüpft werden (vgl. D.S. 27331: Art. 4; PROPAÍS 2004; RPS 2004b). Dieses nationale Förder-Register, welches derzeit durch den DUF entwickelt wird, soll zukünftig als Kerninstrument dienen, um die armutsrelevante Allokation von Ressourcen zu bestimmen (vgl. World Bank 2004a: 24ff.).

In der ersten Phase soll die RPS die Not der Ärmsten der Armen temporär lindern, indem armutsbezogene Investitionen erhöht, soziale Absicherungsmechanismen ausgebaut sowie Einkommensmöglichkeiten für die bedürftigsten Bevölkerungsgruppen geschaffen werden. Gleichzeitig sollen die Kommunen gestärkt und der Dezentralisierungsprozess unterstützt werden (vgl. Cisneros 2004: o.A.). Langfristig wird die Entwicklung eines bolivianischen *comprehensive social protection framework* im konzeptionellen Sinne der Weltbank anvisiert.



8.2.1 Die Förderungsschwerpunkte

Angesichts der Tatsache, dass die seit Ende 1999 anhaltende ökonomische Rezession zu einem rapiden Anstieg der offenen Erwerbslosigkeit geführt hat, der informelle Sektor langsam saturiert erscheint und der Anteil armer und marginalisierter Bevölkerungsgruppen weiterhin steigt, soll sich die Tätigkeit der RPS in der ersten Phase auf die Schaffung von neuen Einkommensmöglichkeiten konzentrieren. Über kurzfristige Beschäftigungseffekte sollen die vorhandenen sozialen Spannungen entschärft werden, welche die bis heute fragile sozio-politische sowie ökonomische Stabilität gefährden (vgl. Cisneros 2004: o.A.). Auf die Zukunft projiziert, sollen die Programme der RPS antizyklisch eingesetzt werden und je nach Bedarf ihre Reichweite bzw. Einsatzbereich erweitern oder reduzieren. Die vorgesehenen Maßnahmen konzentrieren sich auf zwei Schwerpunkte:

- arbeitsintensive Projektvorhaben, in denen die RPS allerdings lediglich für die Bezahlung der Arbeitskraft aufkommt (PLANE III) und
- kleinere Projekte, innerhalb derer die RPS, Einzelmaßnahmen finanziert (PROPAÍS) (vgl. World Bank 2004a: 24ff.).

Der PROPAÍS richtet sich primär an Basisorganisationen in den ärmsten Regionen des Landes, damit diese kleinere kommunale Infrastrukturprojekte bzw. Projekte nachbarschaftlicher Reichweite finanzieren können. Die beantragten Vorhaben müssen Beschäftigungsmöglichkeiten bieten und dem Allgemeinwohl dienen. Allerdings dürfen die Projekte nicht als Bestandteil in den kommunalen POAs aufgeführt sein. Fokussiert werden dabei zu 70% Municipien mit einer MindesteinwohnerInnenzahl von 5.000 Personen - die restlichen 30% kommen ruralen Gegenden zugute (vgl. PROPAÍS 2004).

Im Schnitt beläuft sich die Projektdauer auf drei Monate und das maximale Budget für ein Einzelprojekt beträgt 20.000 US\$. Kritisch anzumerken ist in diesem Kontext die Tatsache, dass die Beschränkung der Arbeitsverhältnisse auf weniger als 3 Monate, den Anspruch der Betroffenen auf staatliche Sozialleistungen ausschließt.

Der konzeptionelle Fokus der RPS erinnert unweigerlich an die Entstehungsphase des ersten Sozialfonds Mitte der 1980er und kann als ein Versuch gewertet werden, in der Vergangenheit mit Erfolg erprobte Maßnahmen zu reimplementieren. Auch wenn die Struktur des FPS weitergeführt wird, zeichnet sich unter der Regierung Mesa eine deutliche Rezentralisierung der Sozialpolitik und Stärkung der Sektorpolitiken ab (vgl. World Bank 2004a: 24ff.). Finanziell ist die RPS sehr gut ausgestattet: Für 2004/2005 wird ein Budget von 17 Mill. US\$ für PLANE III und knapp 40 Mill. US\$ für PROPAÍS veranschlagt, das binnen 20 Monaten ausgegeben werden muss (vgl. RPS 2004b: 12). Die Mittel für PROPAÍS stammen zu 54% von der BID und zu 46% von der *Corporación Andina de Fomento* (CAF).

Bis September 2004 wurden im Rahmen von PROPALIS landesweit 141 Projekte im Gegenwert von 1,6 Mill. US-Dollar genehmigt. Weitere 40 Projekte im Gegenwert von 0,6 Mill. US-Dollar befanden sich bereits in der Ausführung (vgl. RPS 2004b).

8.2.2 Irregularitäten bei der Implementierung der RPS

Anfang September 2004 ging ein Aufschrei durch die bolivianischen Medien. Anlass dafür boten neben den publik gewordenen Top-Gehältern der leitenden RPS-Funktionäre von monatlichen 7.000 US-Dollar, insbesondere die Modalitäten bei der Vergabe der Verwaltungsfunktion für die RPS, die einer internationalen Organisation unterstellt werden sollte. Zurecht wurde moniert, dass die Verwaltung des neuen Programms lediglich unter internationalen Organisationen ausgeschrieben wurde und sich bolivianische Organisationen nicht beteiligen durften (vgl. Morales V. 2004; CEPAS/ProPACS 2004: 7; Bolivia Press 2004).

8.2.2.1 Der Hintergrund

Am 5. März 2004 lud der DUF die vier internationalen Kooperationsorganisationen GTZ, das *United Nations Development Programme* (UNDP), die Schweizerische Technische Kooperation und die Belgische Technische Kooperation (BTC) ein, um sich für die Verwaltung der RPS und ein Finanzbudget von 70 Mill. US-Dollar zu bewerben. De facto präsentierten sich jedoch nur UNDP und die BTC. UNDP hatte die Einladung der GTZ beanstandet, da ein ehemaliger Consultant der GTZ maßgeblich an dem Projektdesign der RPS beteiligt war und die GTZ somit erhebliche Wettbewerbsvorteile hätte nutzen können. Die GTZ hatte sich jedoch bereits im Vorfeld, u.a. auf Intervention der KfW, die in diesem Kontext deutlich gemacht hatte, dass sie ihre konzeptionellen Schwerpunkte in Bolivien in der weiteren Förderung der Munizipalentwicklung und Unterstützung der PNC sieht, aus dem RPS-Projekt zurückgezogen, sprich nach dem technischen Design der neuen Struktur, die Fragen der Verwaltung und Implementierung nicht mehr unterstützt. Die skeptische Haltung der KfW ist damit zu begründen, dass insbesondere der PRO-PAÍS trotz anders lautender Äußerungen der RPS-Verantwortlichen durchaus als Parallelstruktur zum FPS interpretiert werden kann, welche die PNC unberücksichtigt lässt und langfristig zu einer finanziellen Austrocknung des FPS führen könnte. Die im November 2004 geäußerten Kommentare eines ehemaligen FPS-Funktionärs, dass sich bereits eine schlechtere Ressourcenausstattung des FPS abzeichnen lässt, fundieren diese Befürchtung.

Am 31. März 2004 erhielt die BTC trotz zahlreicher, massiver Einwände von Seiten des UNDP den Zuschlag. Der DUF begründete die Entscheidung mit dem geringeren Kostenplan der Belgier. Bei einer genauen Gegenüberstellung der Kostenauflistung von UNDP und BTC, fehlen bei dem belgischen Vorschlag allerdings wesentliche Leistungspunkte, die den Kostenunterschied von 22 Mill. US-Dollar erklären. Darüber hinaus stellte UNDP in seinem Angebot heraus, dass die nicht eingesetzten Geldmittel dem DUF zurückgezahlt würden und dass für die tatsächlich umgesetzten Geldmittel lediglich ein prozentualer Anteil veranschlagt würde. Die BTC hingegen setzt, unabhängig von den aufgewendeten Ressourcen, eine feste Summe für administrative und personelle Kosten fest und führt darüber hinaus an, dass sie von dem nicht umgesetzten Budget 50% dem DUF „spenden“ und die andere Hälfte für Projekte der BTC verwendet würde. In diesem Kontext fällt der etwas merkwürdige Umgang der BTC mit Fremdkapital auf, schließlich ist es unüblich über Geld zu verfügen, was einem nicht gehört (vgl. u.a. Lora 2004: 8). Beanstandet wurde ferner die Tatsache, dass der oben erwähnte GTZ-Consultant nicht nur bei dem Entwurf des BTC-Vorschlags beratend zur Seite gestanden hatte, sondern auch noch als Co-Direktor des DUF sowie im Rahmen der



RPS als erster Koordinator fungierte (vgl. No a la corrupción 2004; Bolivia Press 2004).

Auf Grund der zahlreichen Unregelmäßigkeiten äußerten die an der RPS finanziell beteiligten bi- und multilateralen Geber ihr Unbehagen hinsichtlich des Prozedere bei der Vergabe der Verwaltungsaufsicht. Am 28. April 2004 wurde ein Treffen zwischen VertreterInnen der internationalen Kooperation und dem DUF anberaumt, in dem der Präsident des DUF, Sergio Weise, Stellung zu den Vorwürfen beziehen sollte. Bei seinen Ausführungen beharrte der Weise trotz der durch den niederländischen Botschaftsvertreter konkret vorgebrachten Einwände darauf, dass für den DUF in erster Linie das ausreichend detaillierte und deutlich günstigere Angebot der Belgier entscheidend gewesen sei (vgl. RPS 2004a: 2). Abschließend verwies er auf die deutliche Einflussnahme des BID, die wenig Interesse daran geäußert hatte, dass die UNDP die Ausschreibung gewinnt und in diesem Kontext mit dem Rückzug der bereitgestellten Gelder gedroht hatte (RPS 2004a: S. 4).

Am 1. Mai 2004 wurde die RPS ohne weitere Modifikationen institutionalisiert. Bis dato zeichnet sich die RPS nicht unbedingt durch Effizienz und hohe Funktionalität aus.

8.3 Die *Política de Transferencias Condicionadas* (PTC)

Im Rahmen der Vorbereitungen für das *Consultative Group* Treffen 2005 verabschiedete der DUF im Dezember 2004 eine Resolution, in der eine Überarbeitung der PNC firmiert wurde. Ziel ist es eine Effizienzsteigerung der Finanzausgleichspolitik zu induzieren und somit stärker als bisher die Erreichung der *Millenium Development Goals* (MDG) in den Vordergrund zu stellen, wobei die PNC als ein komplementäres Element zu den Programmen der Sektorpolitiken (Bildung, Gesundheit, Basisinfrastruktur und ländliche Entwicklung) verstanden wird.

Die Überarbeitung der PNC ist Teil der Voraussetzungen, die im Kontext der Kreditlinie des *Social Sectors Programmatic Structural Adjustment Credit* SSPSAC⁶⁴ der Weltbank (25 Mill. US-Dollar) erfüllt werden müssen. In diesem Kontext gab der DUF eine Studie in Auftrag, die mit maßgeblicher Unterstützung der KfW Aufschluss über die operativen und konzeptionellen Defizite der bis dato gültigen Nationalen Kompensationspolitik sowie des Implementierungsinstruments FPS geben und Reformoptionen eruieren sollte. Das Resultat ist der Entwurf für die *Política de Transferencias Condicionadas* (PTC). Eines der Schwerpunkte stellt dabei die Prämisse, dass stärker als bisher eine größere Verteilungsgerechtigkeit und höhere Transferleistungen erreicht werden soll, indem die unterschiedlichen institutionellen Kapazitäten und Kompetenzen der Munizipien stärker fokussiert und kompensiert werden. Darüber hinaus soll den Munizipien ein umfassenderes Projektmenü und qualitativ bessere Projekte und Programme angeboten sowie Vertragsabschlüsse transparenter gestaltet werden. In der PTC wird FPS als das elementare Implementierungsinstrument institutionalisiert. In diesem Kontext sollen dem FPS ausreichende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, um somit die Finanzschwierigkeiten der letzten Jahre zu umgehen und höhere Investitionsleistungen zu erreichen. Die transparente Zuweisung von Finanzmitteln, interne Controllings und regelmäßige externe Evaluationen sollen den über die letzten

⁶⁴ vgl. hierzu: World Bank (2004a): Report No. 28275-BO; Program document for a in the Amount of US-\$ 25.0 Million to the Republic of Bolivia

Jahre virulenten Glaubwürdigkeitsverlust sowohl der internationalen Geber als auch der Munizipien ausgleichen. Generell soll dem *capacity building* zukünftig eine höhere Priorität eingeräumt werden und so der Überlastung lokaler Verwaltungen vorgebeugt werden. Inhaltlich soll eine sektorale Fokussierung erfolgen, die stärker als bisher mit den jeweiligen Sektorpolitiken korrespondieren. Zu den künftigen Investitionsprioritäten des FPS soll u.a. die Stimulierung der lokalen Ökonomie zählen. In diesem Zusammenhang sollen unter dem Dach des DUF zusätzliche operative Einheiten institutionalisiert werden, die eine engere Zusammenarbeit und intensive Austausch ermöglichen sollen sowie fokussierte fachliche Begleitung von sektoralen Interventionen sicherstellen sollen.

Zudem soll im Zuge einer Restrukturierung des DUF-Direktoriums sowohl die Integration von stimmberechtigten BürgermeisterInn und StadträtInnen sowie von vorab gewählten VertreterInnen der privaten kommunalen Dachverbände, als auch von VertreterInnen der verschiedenen Sektorministerien implementiert werden. Darüber hinaus wird die Präsenz von kommunalen Kontrollinstanzen in den departamentalen FPS-Vertretungen anvisiert. Das Finanzministerium wird im Rahmen der PTC angehalten, den Zugang zu Ressourcen zu erleichtern und die bestehenden Restriktionen deutlich abzubauen. Die jeweiligen Sektorministerien sollen die Auswahlkriterien für Projekte und Programme vereinfachen und die Ressourcenzuweisung transparenter gestalten. Die internationale Kooperation verpflichtet sich in diesem Zusammenhang konzessionäre Ressourcen zur Disposition zu stellen und die Konditionalitäten einfacher zu gestalten (vgl. DUF 2004c; DUF 2004d; Aguilar Perales/ Ruiz Mier 2004).

Ebenfalls im Verlauf des letzten Jahres und als Antwort auf eine weitere Konditionalität im Rahmen der SSPSAC-Kreditlinie wurde ein neues Projekt aus der Taufe gehoben, dessen Auswirkungen auf die Zukunft des FPS noch nicht abschließend vorausgesagt werden können.

Sowohl der Entwurf der PTC, als auch die Neuimplementierung einer *Red de Protección Social* stehen im Einklang mit der bereits angesprochenen Neuorientierung der Weltbank. Erneut manifestiert sich der dominierende Einfluss der internationalen Akteure und der jeweiligen Politikentwürfe. Die nationale Ebene zeichnet sich zwar für die spezifische Ausgestaltung der jeweiligen Politiken im nationalen Kontext verantwortlich, allerdings werden die Rahmenvorgaben über die jeweiligen Kreditvereinbarungen festgelegt.

8.4 Die Zukunft

Die Krisen und Entwicklungen der letzten Jahre haben eine schon länger andauernde Debatte über die Zukunft des Sozialfonds ausgelöst. Resümierend lassen sich im Falle Boliviens zwei stark divergierende Positionen differenzieren. Die Verfechter sektoraler Politikansätze nehmen die offensichtlichen Implementierungsschwierigkeiten der kommunalen Ebene zum Anlass, um den beschrittenen Weg der Dezentralisierung und Kommunalförderung grundsätzlich in Frage zu stellen und fordern die Rückkehr zur ersten Fondsgeneration und damit zur alten *top-down*-Politik und rein sektoralen Förderkriterien.

Darüber hinaus verlangen viele Vertreter der Munizipien sowie der privaten kommunalen Dachverbände (Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia – FAM und *Asociación de Municipalidades de Bolivia* – AMB) immer häufiger die Stärkung



der intermediären Strukturen (Präfektoren und *mancomunidades*) und damit einhergehend die mittel- bis langfristige Auflösung des FPS. Ginge es nach dieser Fraktion würde die Auszahlung der Ressourcen zukünftig direkt an die Gemeinden erfolgen, wodurch die bürokratischen Verfahren mit dem ungeliebten FPS umgangen werden könnten. Eine erfolgreiche Vertiefung des Dezentralisierungsprozesses würde die Stärkung der verschiedenen administrativen Ebenen und ihre Koordination begünstigen, so dass die Funktion und Rolle des FPS zwangsläufig an Bedeutung verlieren würde. Unabhängig davon wird sowohl für die Entscheidungsgremien des DUF und als auch im Rahmen der CDAPs generell die immer noch ausstehende stimmberechtigte Beteiligung von kommunalen Vertretern ergo mehr Mitbestimmungsrechte für die lokale Ebene eingefordert (vgl. InWEnt/FAM-Bolivia 2004: 57f.).

Gleichzeitig aber ist eine starke Präsenz genau entgegengesetzter Konzepte und Entwicklungstendenzen zu verzeichnen. So hat die Regierung im Kontext der Revision der bolivianischen Armutsstrategie ein neues Finanztransferschema entworfen, in welchem vorgesehen ist, die Ressourcen der Entschuldungsinitiative (HIPC II und *Beyond-HIPC*), nicht mehr direkt an die Municipien auszuzahlen, sondern diese Mittel mit den Ressourcen des FPS zu fusionieren, um so einerseits über einen größeren Finanztopf verfügen zu können und über die Rückkehr zu konditionierten Zuweisungen, die Effizienz des Mitteleinsatzes deutlich zu erhöhen. Die Realisierung dieser Ressourcenverschmelzung, welche eine Modifikation des Nationalen Dialoggesetzes voraussetzen würde, wäre gleichbedeutend mit einer kurz- als auch längerfristigen Stärkung der FPS-Struktur. CEPAS/CÁRITAS kritisieren diese Regierungsabsicht als eine Verletzung der mit der Zivilgesellschaft im *Diálogo 2000* getroffenen Vereinbarungen. Es wird als ein gravierender Rückschritt in Richtung einer von oben verordneten Sozial- bzw. Armutsbekämpfungspolitik, welche die partizipativen Planungsprozesse der letzten Jahre sowie die Prioritätensetzung der Basis konterkariert. Im Falle einer Umsetzung dieser Pläne weisen sie darauf hin, dass die Regierung nicht umhin käme, gleichzeitig ein gerechtes Verteilungssystem für die konditionierten Ressourcen zu entwickeln, das einerseits einfach und flexibel und andererseits den unterschiedlichen Bedürfnissen der Municipien gerecht werden müsste. Sonst sei keinerlei Gewähr dafür gegeben, dass diese Neuerung zu größeren Erfolgen führt, zumal die Ineffizienz und exzessive Bürokratie des FPS für den bisher geringen Einsatz von HIPC-Mitteln mitverantwortlich ist (vgl. CEPAS/CÁRITAS; La Prensa 2003).

Aus den Ergebnissen des Anfang 2005 durchgeführten *Diálogo Nacional Bolivia Productiva* resultiert für den DUF bzw. dem FPS und den FNDR eine Neuformulierung der institutionellen Förderschwerpunkte. In diesem Kontext bedarf es einer besseren Identifikation und Durchführung von Einzelprojekten. Zudem sollen die Fonds intensiver Kontakte zu zielgruppennahen Organisationen und Institutionen (Municipien, Präfektoren) knüpfen.

Unabhängig von der Struktur des DUF werden sektorale Programme erarbeitet, die sowohl Kredite bereitstellen, als auch Zuschüsse gewähren sollen. Die eigens dafür implementierten Ausführungsinstanzen unterstehen der Weisung der jeweiligen Sektorministerien. Das entsprechende Monitoring und die Entwicklung der genannten Sektoralprogramme werden allerdings dem DUF übertragen, der sich in diesem Kontext für die Bündelung der Informationen und die Abgleichung derselben mit den jeweiligen Nationalpolitiken verantwortlich zeichnet (vgl. CONAPE

2005: 57). Die bis dato aktuellen direkten Finanztransfers an die lokale Ebene bleiben in diesem Kontext erhalten.

Für die zukünftige Gestaltung der bolivianischen Sozialfonds-Struktur wird ohne Zweifel die Positionierung der internationalen Geber und insbesondere der Weltbank von entscheidender Bedeutung sein, welche sich derzeit in einer intensiven Debatte um die Zukunft des FPS befinden.⁶⁵ In Bolivien stehen sich hier die sogenannten 'Sektoralisten' und 'Munizipalisten' gegenüberstehen; die Sektoralisten kritisieren das aktuelle Konzept der Ressourcenvergabe als korruptionsanfällig und ineffizient und erklären das Modell der Kommunalförderung für gescheitert: Gefordert wird eine schnelle Rückkehr zum Konzept der ersten Fondsgeneration, d.h. dem sektoralen, zentral koordinierten Mitteleinsatz. Demgegenüber argumentieren die Munizipalisten, dass die aktuelle Krise, weniger dem Konzept der Kommunalförderung geschuldet sei als vielmehr der Vernachlässigung von zentralstaatlichen Rechenschaftspflichten und Aufsichtsfunktionen.

Die aktuell innerhalb des FPS und mit Unterstützung einiger Geber angeschobenen Reformoptionen sowie die Harmonisierung von internationalen und nationalen Normen und Neudefinition der PNC/ PTC betonen die möglichen Entwicklungspotentiale des FPS. Während das Interesse der Weltbank sich auf die Implementierung und Stärkung der RPS zu konzentrieren scheint, fokussiert der Ressourceneinsatz der KfW die weitere Stärkung der FPS-Struktur und die konzeptionelle Schwerpunktsetzung auf die Vertiefung der PNC (vgl. bolpress 2004, World Bank 2004a).

Für die erste Hälfte 2005 ist die Erarbeitung einer langfristigen Strategie, der *Estrategia de Red de Protección Social*, welche alle bis dato innerhalb der Sozialpolitik aktiven Institutionen und existierenden Programme und Institutionen einbinden und koordinieren soll, programmiert. In diesem Kontext hat die Weltbank der bolivianischen Regierung für das angehende Haushaltjahr bereits ihre Unterstützung in Aussicht gestellt (vgl. World Bank 2004a: 24ff.; CONAPE 2005: 91). Im Rahmen der *Estrategia de Protección Social* soll die Definition von Bevölkerungsgruppen, die angesichts von unerwarteten, bedrohlichen Situationen (sowohl Naturkatastrophen, als auch massive Arbeitslosigkeit, soziale Unruhen oder Kriegszustand) als besonders gefährdet einzustufen sind, als Handlungsorientierung dienen.

8.5 Die Bedeutung externer Finanzierung im Rahmen öffentlicher Investitionen

Als hochgradig verschuldete und wirtschaftlich international kaum konkurrenzfähige, da vorwiegend durch Subsistenz sowie informelle Produktion gekennzeichnete Ökonomie muss Bolivien finanziell als stark außenabhängig bezeichnet werden.

Die Gesamthöhe der zwischen 1986 und 2004 geflossenen internationalen Entwicklungshilfegelder betrug 11.227 Millionen US-Dollar (CONAPE 2005: 96). Davon waren 45% Schenkungen und 55% setzten sich aus Krediten, sowohl zu marktüblichen als auch konzessionären Konditionen zusammen. Im Durchschnitt entsprachen die extern akquirierten Ressourcen damit jährlich 8,5% des Bruttoin-

⁶⁵ vgl. hierzu Vermehren/Serrano-Berthet 2005



landsproduktes. Zu den wichtigsten bilateralen Gebern zählen die USA, Japan, die Niederlande und Deutschland (ebd.: 96f.).

Finanzierungsquelle	Anteil an öffentlichen Investitionen in %											
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Interne Ressourcen	45,6	54,2	46,9	41,0	43,1	48,0	44,9	58,9	57,9	55,7	52,9	52,1
Externe Ressourcen	54,4	45,8	53,1	59,0	56,9	52,0	55,1	41,1	42,1	44,3	47,1	47,9
-davon Kredite	42,2	35,4	43,7	45,3	46,3	42,9	43,6	31,8	30,4	32,8	34,8	30,3
-davon Schenkungen	12,2	10,4	9,4	13,7	10,6	9,2	11,5	9,3	11,7	11,5	12,3	17,6*
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tab. 17: Der Anteil externer Finanzierung an den öffentlichen Gesamtinvestitionen (1994 – 2001)

Quelle: Peres Arenas (2003: 15); das vom Autor verwendete Zahlenmaterial beruht auf Veröffentlichungen vom Vizeministerium für öffentliche Investitionsleistungen und externe Finanzierung (VIPFE) sowie dem Informationssystem über Investitionen (SISIN).

* Im Rahmen der Schenkungen für das Jahr 2001 sind Schuldenerlassmittel (HIPC II) in Höhe von 1,9% enthalten.

Die Höhe der extern bzw. international finanzierten Investitionsleistungen der öffentlichen Hand betrug innerhalb der letzten 12 Jahre (1990 - 2001) durchschnittlich 48,5%. Bei 34,8% handelte es sich um Kredite. 13,7% stammten aus Schenkungen. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt belief sich die externe Finanzierung öffentlicher Investitionen somit auf durchschnittlich 4% des bolivianischen BIP (Peres Arenas 2003: 15). CONAPE (2005: 97) schätzt den Anteil internationaler Gelder an den vom bolivianischen Staat realisierten Investitionen für dasselbe Jahr sogar auf 60% des gesamten Haushaltsbudgets.

9 Resümee

Bei den verschiedenen Sozialfondsgenerationen handelt es sich nicht um ein kontinuierlich gewachsenes international anerkanntes Regime, sondern um ein sozialpolitisches Implementierungsinstrument, welches unterschiedliche Phasen politischer Prioritätensetzung reflektiert und den wechselnden Interessenslagen von internationaler und nationaler Seite angepasst wurde. Die Effizienz der verschiedenen Fondsgenerationen wird in hohem Maße sowohl von ihrem Führungspersonal und als auch den jeweiligen Regierungen determiniert. Jede der Fondsgeneration repräsentiert somit eine neue Erprobungs- und Anpassungsphase an veränderte (politische) Rahmenbedingungen.

Es deutet sich eine komplexe Gemengelage ökonomischer sowie politischer Interessen und Einflussnahmen sowohl zwischen der internationalen und der nationalen Ebene, als auch innerhalb der einzelnen Ebenen sowie Institutionen an. Die lokale Ebene tritt tendenziell weniger als gestaltender Akteur, denn als Adressat der von internationaler und nationaler Seite verhandelten sozialpolitischen Schwerpunktsetzungen auf. Zudem lässt sich die Entwicklung der Sozialfonds im konkreten nationalen Kontext auch nicht als in sich kohärente Konsolidierung einer Dreiebenenstruktur beschreiben; zu beobachtende Modifikationen sind größtenteils Reaktionen auf Veränderungen sowohl der internationalen als auch nationalen Rahmenbedingungen. Sie erfolgen phasenweise und sind stark kontextgebunden; die Ressourcen- und Aufgabenverteilung erfolgt selten stringent und neue Momente einer übergreifenden Legitimation sind kaum zu beobachten.

Inwiefern der FPS als richtungsweisendes Instrument im Kontext des Ausgleichs sozialer Disparitäten und der Armutsreduzierung weiterhin bestehen bleibt oder vielmehr durch den fokussierten temporären Einsatz der RPS mittel- bis langfristig verdrängt bzw. abgelöst wird oder sich womöglich eine dritte Variante in Form einer Verschmelzung verschiedener Konzepte abzeichnet, muss zu diesem Zeitpunkt offen bleiben.

Das hohe Ausmaß an finanzieller Außenabhängigkeit illustriert, dass weder die Institutionalisierung noch die bereits geschilderten Entwicklungsetappen des bolivianischen Sozialfonds - der vom Zeitpunkt seiner Entstehung und bis heute nahezu ausschließlich mit externen Finanzressourcen operierte - unabhängig von den Interessen der internationalen Gebergemeinde gedacht werden können. Anders formuliert erfordert die hier gegebene Dependenzsituation häufig gar keine direkten Formen der Intervention von Seiten der internationalen Kooperation oder einzelner Geber. Dominanz und Einflussnahme äußern sich subtiler. Entsprechend schwierig gestaltete sich im Rahmen des hier verhandelten Erkenntnisinteresses auch der eindeutige und insbesondere belegbare Nachweis darüber, welche Ebene und welche Akteure sich für die getroffenen Entscheidungen in den einzelnen Phasen maßgeblich verantwortlich zeichneten. So lässt sich anhand der *Consultative Groups Meetings* veranschaulichen, dass die Präsentation neuer Strategien und Reformvorschläge offiziell zwar von der bolivianischen Regierung ausging, diese Initiativen aber bereits bestehende Diskurse und Leitbildentwicklungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit aufgriffen und somit einer gewissen Erwartungshaltung nachkamen respektive Angebote unterbreiteten, welche bewusst auf die Unterstützung der internationalen Kooperation abzielten und von



denen man sich auf Regierungsseite im Gegenzug finanzielle Zusagen erhoffte. Erfolgten keinerlei finanzielle Beihilfen, führte dies von Seiten des bolivianischen Staates fast automatisch zu rasch nachlassender politischer sowie finanzieller Unterstützung der eigenen Vorschläge, um dann bei der nächstmöglichen Gelegenheit stillschweigend ein neues Reform- oder Strategiedesign zu präsentieren.

10 Literaturliste

Aguilar Perales, Javier; Ruiz Mier, Fernando (2004): *Lineamientos de la Política de Transferencias Condicionadas (PTC) a gobiernos municipales*. Directorio Único de Fondos, Noviembre.

Alton, Greg (1999): *Social funds a review*, World Bank, September, in: [http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/socialfunds/ea5562dbeab54b885256890005a13d0/\\$FILE/social%20funds%20review%20paper.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/socialfunds/ea5562dbeab54b885256890005a13d0/$FILE/social%20funds%20review%20paper.pdf) (12.10.2004).

Arauco, María Isabel (2000): *Las políticas sociales*, in: Instituto Prisma (2000): *Las Políticas sobre la pobreza en Bolivia. Dimensión, políticas y resultados (1985-1999)*, La Paz, p. 237-257.

Baldavia Urdinea, José (o.A.): *Los fondos y la compensación social: 10 años de historia*, in: o.A., p. 121-127.

Baldavia Urdinea, José (2000): *Las políticas sobre la pobreza en Bolivia*, in: *Las Políticas sobre la pobreza en Bolivia. Dimensión, políticas y resultados (1985-1999)*, Instituto Prisma, p. 31-165.

Boletín 3: *Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Bolivia 2002*, Segundo informe, p.8, in: www.pnud.bo/WebPortal/Portals/0/Metas2-Esp.pdf (10.12.2004).

Bolivia Press 2000: *Reestructuración de los Fondos de Desarrollo*, N. 18 (21 de diciembre del 2000) in: www.cedib.org/pcedib/?module=displaystory&story_id=9380&format=html (13.12.2004).

Bolivia Press 2004: *La lucha contra la pobreza beneficia en realidad a los burócratas*, N° 12, (20 de septiembre), in: www.cedib.org/pcedib/?module=displaystory&story_id=13003&format=print (13.12.2004).

bolpress (2004): *En 32 municipios de la República el FPS creará 2.100 empleos con el apoyo financiero de Alemania*, in: www.bolpress.com/busqueda.php?Cod=2002080080 (2.12.2004).

Bünthe, Michael 1986: *Hilfe zur Selbsthilfe ist Wunschdenken*, in *Blitzlicht* 12/86; S. 22f.

Bukes; Georg (2000): *Der Zusammenhang von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung. Das Beispiel Bolivien*, in: *Beiträge zur Lateinamerika-Forschung*; Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, Band 3.

Burchardt, Hans-Jürgen (2005): *Die internationalen Sozialfonds auf dem Weg ins 21. Jahrhundert*; in: *Lateinamerika Analysen* Nr. 10, Februar 2005, Hamburg, S. 76-92.



Camacho Peña, Marco A. (2004): *F.P.S. - Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social*, La Paz: unveröffentlichtes Dokument, Dezember.

Camacho Peña, Marco A. (o.A.): *The Social Investment Fund in the Context of National Development*, in: *Social Funds and Reaching the Poor: Experiences and Future Directions*, in: *Proceedings from the International Workshop on Social Funds*, May 27-30, 1997, edited by Anthony G. Bigio, World Bank, Washington, D.C., p. 149 - 157, in:

[http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/socialfunds/3e184b1b0833e14c852568900076533c/\\$FILE/Social\(Bigio\).pdf](http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/socialfunds/3e184b1b0833e14c852568900076533c/$FILE/Social(Bigio).pdf) (12.10.2004).

Camacho Peña, Marco A. (o.A. b): *El FIS en el contexto del Desarrollo Nacional*, in: *Fondo de Inversión Social (o.A.): El nuevo rol de los Fondos*, p. 11–23.

Camacho Peña, Marco A. (2005): *Presión Política en el FPS 2002-2004*

Carvalho, Soniya (1994): *Social Funds Guidelines for Design and Implementation*, Human Resources Development and Operations Policy HRO, Working Papers, HROWP 34, World Bank, Juli, in:

[www-](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/07/01/000009265_3961006184653/Rendered/PDF/multi_page.pdf)

wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/07/01/000009265_3961006184653/Rendered/PDF/multi_page.pdf (12.10.2004).

Carafa Rada, Carlos (2000): *Los Grupos Consultivos y los pronunciamientos sobre la pobreza*, in: Instituto Prisma (2000): *Las Políticas sobre la pobreza en Bolivia. Dimensión, políticas y resultados (1985-1999)*, La Paz, p. 339-386.

CEPAS-CÁRITAS, Programa de Promoción de la Participación y del Control Social ProPACS: “*Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza 2004-2007*”, Comentarios de CEPAS-CÁRITAS acerca de la propuesta del Gobierno boliviano, in:

www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/CommentBolivianPRSSpanish.doc (17.12.2004).

CEPAS/ ProPACS (2004): *Una visión a 3 años del HIPC*.

CEPAS/ ProPACS (2003): Kommission Sozialpastoral- CARITAS der bolivianischen Bischofskonferenz (2003); Programm zur Förderung der Partizipation und der Bürgerkontrolle (ProPACS), Bürokratie im FPS und mangelnde technische Fähigkeiten in den Gemeinden von La Paz, September 2003, 2. Zyklus, Nr. 3, in: www.bolivien-netzwerk.de/CARITAS%20ALEMAN.pdf (17.12.2004).

Centro de Estudios y Proyectos (CEP) (o.A.): *Fondo de Inversión Social – Manual de Promoción*, La Paz.

Cisneros M., Rodrigo (2004): *PROPAIS: Programa contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Solidaria* (New Community Financing Program within the Framework of a Social Safety Net), in:

www1.worldbank.org/sp/Idconference/Materials/Parallel/PS2/PS2_S13_PTT2.pdf (13.12.2004).

Clemente, Adriana (2003): *Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una educación incompleta*, in: www.cebem.com/adm/documentos/doc_clemente_mayo.dpf

CONAPE (Consejo Nacional de Política Económica); **Ministerio de Desarrollo Económico**; **UDAPE** (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas) (2005): *Bases para la Estrategia Boliviana de Desarrollo*, enero, La Paz.

Cuba R., Luis Pablo (o.A.): *Proyecto: Descentralización y políticas sociales en Bolivia*.

de Castillo, Cecilia (1996): *Bolivia, Fondo de Inversión Social*, in: Social Investment Funds in Latin America, Past Performance and Future Role, Working Paper, Joint Project between the Evaluation Office and the Social Programs and Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., Oktober 1997.

Decreto Supremo N° 27331 Red de Protección Social, in: www.comunica.gov.bo/documentos_oficiales/decretos/DS-27331.html (17.12.2004).

Decreto Supremo N° 26370 vom 24. Oktober 2001, República de Bolivia.

Decreto Supremo N° 25882 vom 25. August 2000, República de Bolivia.

Decreto Supremo N° 25984 vom 16. November, República de Bolivia.

Decreto Supremo N° 25626 vom 24. Dezember 1999, República de Bolivia.

Decreto Supremo N° 25441 vom 23. Juni 1999, República de Bolivia.

Decreto Supremo N° 24010, República de Bolivia.

Dio, Wolf M. (2002): *¿Porqué una Política Nacional de Compensación?* Conceptos, Avances y Limitaciones, La Paz, abril 2002.

Dio, Wolf M.; Terán, José Antonio (o.A.): *Descentralización fiscal en Bolivia y la Política Nacional de Compensación*.

Dirmoser, Dietmar (1989): Bolivien, in : Nohlen, Dieter (Hrsg.)(1989) : Lexikon Dritte Welt, S. 101-103.

Dresdner Bank Lateinamerika (2000a): Perspektiven 3/2000.

Dresdner Bank Lateinamerika (2000b): Perspektiven 7/2000.

Dresdner Bank Lateinamerika (2000c): Perspektiven 11/2000.

Dresdner Bank Lateinamerika (2001): Perspektiven 9/2001.

Dresdner Bank Lateinamerika (2002): Perspektiven 3/2002.



- Dresdner Bank Lateinamerika (2002):** Perspektiven 9/2002.
- Dresdner Bank Lateinamerika (2003):** Perspektiven 6/2003.
- Dresdner Bank Lateinamerika (2003):** Perspektiven 12/2003.
- DUF (2004a):** *Desembolsos 1991-2003*; DUF.CTG.016/2004; 18.03.2004.
- DUF (2004b):** *Nueva Política de Transferencias Condicionadas a gobiernos municipales*, Propuesta al Grupo Consultivo, La Paz, diciembre 2004.
- DUF (2004c):** *Resolución del Directorio Único de Fondos N° 138/04*, La Paz, 16 de diciembre 2004.
- DUF (2004d):** *Nueva Política de Transferencias Condicionadas a gobiernos municipales*, Propuesta al Grupo Consultivo, La Paz, diciembre 2004.
- El Diario**, 3 Juli 2004: *Ex Director de FPS condenado a diez años de privación de libertad.*
- El Mundo**, 4. Juli 2004: *Ex gerente del FPS setenciado a 10 años de reclusión.*
- Ernst, Tanja (2005):** *Armutsbekämpfung und Partizipationsförderung - Die bolivianische Praxis*, in: *Lateinamerika Analysen* Nr. 10, Februar 2005, Hamburg, S. 161-178.
- Fondo de Inversión Social (o.A.):** *Políticas para el Quinquenio 1997 – 2001/ El nuevo rol de los Fondos.*
- FPS - Fondo de Inversión Productiva y Social (2002):** *Resumen Ejecutivo*; Memoria institucional del FPS 2001-2002.
- FPS (2003):** *Plan Estratégico Institucional 2003-2007.*
- Fumo, Claudia; Haan, de Arjan; Holland, Jeremy; Kanji, Nazneen (2000):** *Social Fund: An Effective Instrument to Support Local Action for Poverty Reduction?*, Social Development Department, Department for International Development - DFID, Working Paper No. 5, London, November, in: [http://wbln0018.worldbank.org/HDDocs/HDDocs.nsf/socialfunds/89f146470ec43a81852569b3005c185f/\\$FILE/SFPR-Nov00.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/HDDocs/HDDocs.nsf/socialfunds/89f146470ec43a81852569b3005c185f/$FILE/SFPR-Nov00.pdf) (12.10.2004).
- Graham, Carol (1991):** *The Politics of the Bolivian Emergency Social Fund*, Mimeo. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Goedeking, Ulrich (2004):** *Auf dem Weg in die Liga der Krisenstaaten*, in: Kurtenbach, Sabine; Minkner-Bünjer, Mechthild; Steinhilf, Andreas (Hrsg.), 2004: *Die Andenregion - Neuer Krisenbogen in Lateinamerika*. Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde Hamburg Band 59, Frankfurt a. Main. S.297-312.

Grebe López, Horst (1997): *Situación y perspectivas del financiamiento externo a Bolivia*, COSUDE.

Grebe López, Horst (2004): *Los Fondos Sociales en Bolivia*, unveröffentlichtes Manuskript, La Paz, Januar-März.

Grosh, Margaret (1992): *How Well Did the ESF Work? A Review of Its Evaluations*, in: Jørgensen, Steen Lau; Grosh, Margaret; Schachter, Marc (ed) (1992): *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment. The Emergency Social Fund*, in: World Bank Regional and Sectoral Studies 10 736, Washington, D.C., p. 33-54.

Grossman, Benjamín (2000): *El empleo*, in: Instituto Prisma (2000): *Las Políticas sobre la pobreza en Bolivia. Dimensión, políticas y resultados (1985-1999)*, La Paz, p. 259-279.

Herrick, Bruce (1989): *Ex-Post Project Evaluation: Emergency Social Fund, Bolivia*, Mimeo. Washington, D.C., August 15.

IADB (2004): *Procedimientos más simples, mejores resultados*, 19.05.2004, in: www.iadb.org/NEWS/Display/WSView.cfm?WS_Num=ws07104&Language=Spanish (30.11.2004).

InWEnt/ FAM-Bolivia (2004): *Cuaderno de Información y Reflexión. Construyendo la agenda del Sistema Asociativo Municipal*

Isacson, Adam (2004): *Sicherheit, Drogen und Terror: Die Politik der USA gegenüber Kolumbien*, in: Kurtenbach, Sabine; Minkner-Bünjer, Mechthild; Steinhilf, Andreas (Hrsg.) (2004): *Die Andenregion – Neuer Krisenbogen in Lateinamerika*, Frankfurt am Main, S. 315-353.

Jørgensen, Steen Lau; Grosh, Margaret; Schachter, Marc (ed) (1992): *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment. The Emergency Social Fund*, in: World Bank Regional and Sectoral Studies 10 736, Washington, D.C.

Jørgensen, Steen Lau (1992): *Who Needs an ESF?*, in: Jørgensen, Steen Lau; Grosh, Margaret; Schachter, Marc (ed) (1992): *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment. The Emergency Social Fund*, in: World Bank Regional and Sectoral Studies 10 736, Washington, D.C., p. 107-115.

Jørgensen, Steen Lau; Grosh, Margaret (1992): *In Brief: Successes and Shortcomings*, in: Jørgensen, Steen Lau; Grosh, Margaret; Schachter, Marc (ed) (1992): *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment. The Emergency Social Fund*, in: World Bank Regional and Sectoral Studies 10 736, Washington, D.C., p. 117-120.

Jørgensen, Steen Lau; Van Domelen, Julie (1999): *Helping the Poor Risk Better: The Role of Social Funds*, Social Protection Discussion Paper Series No. 9934, Social Protection Unit, Human Development Network, World Bank, Washington, D.C., December, in:

[http://wbIn0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/socialfunds/6daff56845c36b8525688100715eca/\\$FILE/9934.pdf](http://wbIn0018.worldbank.org/HDNet/HDDocs.nsf/socialfunds/6daff56845c36b8525688100715eca/$FILE/9934.pdf) (12.10.2004).



Krause, Patrick (1998): Bolivien. Fakten und Profile zur Armutssituation, Pilotprojekt Armutsbekämpfung, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, August.

Krempin, Michael (1990): Wahlen in Bolivien: Seltsame Allianz zwischen einstigen Feinden, in: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentationen, Nr. 13, Hamburg, S. 53-62

Kurtenbach, Sabine; Minkner-Bünjer, Mechthild; Steinhauf, Andreas (Hrsg.) (2004): Die Andenregion – Neuer Krisenbogen in Lateinamerika, Frankfurt am Main.

La Prensa, 3. Juli 2004: *FPS: condenan a ex Gerente.*

La Prensa, 15. April 2003: *Municipios perderán \$us 30 millones anuales, La comunidad internacional expresó su molestia por el decreto de desvío de fondos del HIPC II;*, in: www.laprensa.com.bo/20030415/negocios/negocios01.htm (17.12.2004).

La Razón, 4. Juli 2004: *Dos ex miembros del FPS fueron condenados.*

Ley N° 2235 del Diálogo Nacional 2000, 31. Juli 2001, República de Bolivia.

Ley N° 1702 Modificaciones y Ampliaciones a la Ley de Participación Popular, 17. Juli 1996, República de Bolivia.

Ley N° 1551 de la Participación Popular, 20. April 1994, República de Bolivia.

Lora, Miguel (2004): *Desocupados desnudos en las calles, mientras la Cooperación Internacional observa manejos en el PLANE y PROPAÍS*, in: El juguete rabioso, 5-18 September 2004, N° 112, p. 8f.

Marshall, Katherine (1992): *The Genesis and Early Debates*, in: Jørgensen, Steen Lau; Grosh, Margaret; Schachter, Marc (ed) (1992): *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment. The Emergency Social Fund*, in: World Bank Regional and Sectoral Studies 10 736, Washington, D.C., p. 25-32.

Minkner-Bünjer, Mechthild (2004): Wirtschaftsreformen und sozio-ökonomische Ausgrenzung in den Andenländern: Ein neues Krisenszenarium in Sicht?, in: Kurtenbach, Sabine; Minkner-Bünjer, Mechthild; Steinhauf, Andreas (Hrsg.) (2004): *Die Andenregion – Neuer Krisenbogen in Lateinamerika*, Frankfurt am Main, S. 67-118.

Mesa Gisbert, Carlos D. (2001): Bolivien im 20. Jahrhundert - eine historische Annäherung, in: Sevilla, Rafael; Benavides, Ariel (Hg), *Bolivien - das verkannte Land?*, Bad Honnef: Horlemann Verlag, S. 346-376.

Morales V., Freddy (2004): *Lucha contra la pobreza es un gran "negocio" en Bolivia*, La Paz, 06.09.2004, in: www.controlsocial.org/paginas/articulo3.htm und www.opinion.com.bo/PortalNota.html?CodNot=55190&CodSec=6

(17.12.2004).

Morales, Juan Antonio (1994): *Democracy, Economic Liberalism and Structural Reform in Bolivia*, in : Smith, William C. ; Acuña, Carlos H.; Gamarra, Eduardo A. (1994): *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico*, Miami.

Newman, John; **Jorgensen**, Steen; **Pradhan**, Menno (1991): *Workers' Benefit from Bolivia's Emergency Social Fund*, Living Standards Measurement Study (LSMS) Working Paper, Number 77, World Bank, Washington D.C.

No a la corrupción (2004): *El DUF paga a sus ejecutivos millonarios sueldos por administrar la miseria de los desocupados y de los pobres*, 04.09.2004, in: <http://noalacorrupcion.blogspot.com/2004/09/el-duf-paga-sus-ejecutivos-millonarios.html> (13.12.2004).

Novedades (2003): in: www.probidad.org/regional/novedades/2003/01.html

Nuscheler, Franz (1995): *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, Bonn.

o.A. (o.A.): *Factores Estructurales que dieron origen a la crisis económica y social de los años ochenta*, Capítulo 1, p. 5-19.

Opinión, 3. Juli 2004: *Ex gerente del FPS es condenado a 10 años de cárcel en juicio oral*, p. 9.

Organización Internacional del Trabajo - OIT (1998a): *Empleo, productividad e ingresos Bolivia 1990-96: II. Contexto económico*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, in: www.oitandina.org.pe/publ/bolivia/doc64/cap2.html (10.12.2004).

Parker, Andrew; **Serrano**, Rodrigo (2000): *Promoting Good Governance through Social Funds and Decentralization*, Social Protection Discussion Paper Series No. 0022, Social Protection Unit, Human Development Network, World Bank, Washington, D.C., September, in: [http://wbln0018.worldbank.org/Network/PREM/PREMDocLib.nsf/e86c02ddf5801be68525680f0002e7e3/61b2352101429b86852569e4007294ae/\\$FILE/Promoting%20Good%20Local%20Gov%20Social%20Funds.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/Network/PREM/PREMDocLib.nsf/e86c02ddf5801be68525680f0002e7e3/61b2352101429b86852569e4007294ae/$FILE/Promoting%20Good%20Local%20Gov%20Social%20Funds.pdf) (13.10.2004).

Peres Arenas, José Antonio (2003): *Profundizar el Proceso de Participación Popular y Descentralización*, in: *Temas en la Crisis: Participación Popular y Descentralización*, Número 64 – XII, La Paz, p. 14-18.

Pradhan, Menno; **Rawlings**, Laura; **Ridder**, Gert (1998): *The Bolivian Social Investment Fund: An Analysis of Baseline Data for Impact Evaluation*; The World Bank Economic Review Vol. 12, No. 3; S. 457-482, in: www.worldbank.org/research/journals/wber/revsep98/pdf/article%204.pdf (14.10.2004).

Prömmel Querejazu, Carlos (2004): *Análisis organizacional, identificación de procesos clave y diseño de un sistema de gestión de calidad para el ámbito financiero del FPS*; Informe de Consultoría: Fase 1, Implantación ISO 9001:2000 en el



Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social, Numero de Proyecto (GTZ-PADEP): 2001.2175.6, 5 de junio de 2004.

PROPAÍS (2004): *La Red de Protección Social y el Programa Contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Solidaria.*

Protokoll (o.A.): Taller de discusión sobre el documento: « *Los Fondos de Desarrollo (FONDES)* » Elaborado por Enrique Velazco

Red de Protección Social - RPS (2004a): *Acta de reunión, 28.April 2004.*

RPS (2004b): *Informe de las actividades al 24.09.2004.*

Schacter, Mark; Grosh, Margaret; Jorgensen, Steen (1992): *What? Why? How? A Primer on the ESF*, in: Jørgensen, Steen Lau; Grosh, Margaret; Schachter, Marc (ed) (1992): *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment. The Emergency Social Fund*, in: World Bank Regional and Sectoral Studies 10 736, Washington, D.C.; p. 1-23.

Sepeda, Constance (1992): *After the ESF: The Social Investment - Fund as Successor*, Jørgensen, Steen Lau; Grosh, Margaret; Schachter, Marc (ed) (1992): *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment. The Emergency Social Fund*, in: World Bank Regional and Sectoral Studies 10 736, Washington, D.C., p. 101-105.

Siebold, Thomas (1995): Die Sozialen Dimension der Strukturanpassung - eine Zwischenbilanz, Institut für Entwicklung und Frieden - INEF Report, Heft 13, Duisburg, in:

[http://inef.uni-
duis-
burg.de/page/documents/report13.pdf?INEFSesslD=6d99c5414998b3c77a9e5d4a4214ae43](http://inef.uni-
duis-
burg.de/page/documents/report13.pdf?INEFSesslD=6d99c5414998b3c77a9e5d4a4214ae43) (14.10.2004).

Ströbele-Gregor, Juliana (2000): Das Gesetz zur Volksbeteiligung und indianische Bewegung in Bolivien 1994-1997, in: Hengstenberg, Peter u.a. (Hg.), *Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Interessenvertretung und Regierbarkeit*, Frankfurt a. M.: Vervuert Verlag, S. 153-164.

Ströbele-Gregor, Juliana (1997): Zwischen Konfrontation und Kooperation: Indianische Bewegung und Staat in Bolivien, in: von Gleich, Utta (Hg.): *Indigene Völker in Lateinamerika, Konfliktfaktor oder Entwicklungspotential?*, Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde Hamburg (IIK), Band 45, Frankfurt am Main: Vervuert Verlag, S. 127-157.

Tendler, Judith (2000): *Safety Nets and Service Delivery: What are Social Funds Really Telling us?*, in: Tulchin, Joseph S.; Garland, Allison M. (Hg): *Social Development in Latin America: the politics of reform*, Colorado: Lynne Rienner Publisher, Inc, p. 87-115.

Thoumi, Francisco E. (2004): Die Drogenwirtschaft in den Andenländern. Ähnlichkeiten und Unterschiede, in: Kurtenbach, Sabine; Minkner-Bünjer, Mechthild; Steinhilf, Andreas (Hrsg.) (2004): *Die Andenregion – Neuer*

Steinhaus, Andreas (Hrsg.) (2004): Die Andenregion – Neuer Krisenbogen in Lateinamerika, Frankfurt am Main, S. 35-66.

VanDomelen, Julie (1992): *Working with Non-governmental Organizations*, in: in: Jørgensen, Steen Lau; Grosh, Margaret; Schachter, Marc (ed) (1992): *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment. The Emergency Social Fund*, in: World Bank Regional and Sectoral Studies 10 736, Washington, D.C.; p. 71-84.

Vermehren; Andrea; Serrano-Berthet, Rodrigo (2005): *A Future for Social Investment Funds?*; in *Lateinamerika Analysen* Nr. 10, Februar 2005, Hamburg

Velazco Reckling, Enrique (2000): *Los Fondos de Desarrollo (FONDES)*, in: Instituto Prisma (2000): *Las Políticas sobre la pobreza en Bolivia. Dimensión, políticas y resultados (1985-1999)*, La Paz, S. 281-317

VIPFE - Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo: *Dirrección General de Financiamiento Externo; Nuevo Marco de Relacionamiento Gobierno Cooperación Internacional; Informe de Evaluación*, in: www.vipfe.gov.bo/dgfe/index.html

VIPFE/ UDAPE (1997): *El financiamiento externo en Bolivia. Informe 1997*; noviembre

Witte, Joerg (2000): Die Sozialfonds als einer der strategischen Akteure der Zentralisierungsprozesse in Lateinamerika für den Bereich der gemeindlichen Infrastruktur und Dienstleistungen, Vortrag im Rahmen der Fachtagung Kommunal- und Stadtentwicklung der GTZ/ OE 4248 am 26.06.2000 in Schnitten/ Arnolds-hain

World Bank (o.A. a): *Rome Declaration on Harmonization*, in: <http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/RomeDeclaration.pdf> (10.12.2004).

World Bank (o.A. b): http://www1.worldbank.org/Documents/languages/ESRome_Declaration.pdf (10.12.2004).

World Bank (2004a): Report No. 28275-BO; *Program document for a Proposed Social Sectors Programmatic Structural Adjustment Credit in the Amount of US-\$ 25.0 Million to the Republic of Bolivia*, 17. Mai 2004, in: www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/06/28/000012009_20040628104833/Rendered/INDEX/282750Addendum.txt (17.12.2004).

World Bank (2004b): *Bolivia Convicts 15 Individuals for Fraudulent and Corrupt Practices Based on World Bank Referral*, in: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20228468~menuPK:34463~pagePK:64003015~piPK:64003012~theSitePK:4607.00.html> (17.12.2004).



World Bank (1996): Report No. 15272-BO; *Bolivia - Poverty, Equity, and Income; Selected Policies for Expanding Earning Opportunities for the Poor;* (In Two Volumes) Volume II: Background Papers, Latin America and the Caribbean Region Country Department III; Country Operations Division I, February 22, in: www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/02/22/000009265_3961019165359/Rendered/PDF/multi0page.pdf (17.12.2004).

D. Anhang A

Beispielberechnung anhand des Munizips Sucre (Departements Chuquisaca):

1. Die berechnete Bevölkerung für das Munizip Sucre entspricht 60.366 EinwohnerInnen:

Beschreibung	Zahl der EinwohnerInnen (Volkszählung 92)	Multiplikationsfaktor	berechnete Bevölkerung Munizip Sucre
Zahl der EinwohnerInnen des Munizips mit befriedigten Grundbedürfnissen	47.727	-1	-47.727
Zahl der EinwohnerInnen an der Schwelle zur Armut	29.272	0	0
Zahl der EinwohnerInnen an moderaten Armen	47.133	1	47.133
Zahl der EinwohnerInnen an bedürftigen Armen	26.103	2	52.206
Zahl der EinwohnerInnen an marginalisierten Armen	2.918	3	8.753
insgesamt	153.153		60.366

2. Rechenbeispiel zu a)

Stehen im Rahmen der PNC beispielsweise 100 Millionen US-Dollar zur Verfügung werden 30% dieses Betrages unter den 9 Departements verteilt, so dass jedem Departements 3,333,333 Mill. US-Dollar zustehen. Anschließend werden für alle Munizipien eines Departements die jeweils berechnete Bevölkerungszahl der einzelnen Munizipien addiert und man erhält die Summe der gesamten berechneten Bevölkerung für das Departements (für Chuquisaca 616.662). Um den dem einzelnen Munizip zustehenden Betrag zu bestimmen, wird der Prozentanteil der jeweils berechneten Bevölkerung des Munizips (Sucre) an der Gesamtbevölkerung des Departements errechnet (9,789%). Anschließend wird der insgesamt für das Departements zur Verfügung stehende Betrag mit dem Prozentanteil multipliziert, so dass man den Betrag für die erste Zuweisung erhält ($9,789\% \times 3.333.333 = 326.304$).

Munizip	berechnete Bevölkerung Sucre	Summe der gesamten berechneten Bevölkerung Chuquisaca	Prozentanteil Munizip
SUCRE	60.366	616.662	9,789%



Beschreibung des Prozesses	30% der Zuweisung / 9 Departements	Kalkulation (% Munizip x [30% Zuweisung / 9 Departements])
Betrag 30% der Zuweisung / 9 Departements (von 100 Millionen)	3.333.333	326.304

3. Rechenbeispiel zu b)

Für die Zuweisung der 70% werden die jeweils berechneten Bevölkerungszahlen aller Munizipien addiert. Die Summe beträgt 6.294.805. Anschließend errechnet man den Prozentanteil des betreffenden Munizips (Sucre) an der nationalen berechneten Gesamtbevölkerung (0,959%). Anschließend wird der für alle Munizipien zur Verfügung stehende Betrag mit dem Prozentanteil multipliziert und man erhält den Betrag für die zweite Zuweisung ($0,959\% \times 70.000.000 = 671.285$).

Munizip	Berechnet Bevöl- kerung Sucre	Summe der gesamten berechneten nationalen Bevölkerung	Prozentanteil Munizip
SUCRE	60.366	6.294.805	0,959%

Beschreibung des Prozesses	70% der Zuweisung	Kalkulation (% Munizip x 70% der Zu- weisung)
Betrag 70% der Zuweisung (von 100 Millionen)	70.000.000	671.285

Die dem Munizip Sucre im Rahmen der PNC insgesamt zustehende Zuweisung errechnet sich aus der Summe der Zuweisungen a) 326.304 und b) 671.285, folglich stehen dem Munizip 997.589 US-Dollar zur Verfügung.