

El impacto de las políticas de ayuda en los procesos de democratización internos: El caso de Mali

La armonización de donantes: Entre la eficacia y la democratización. Caso de estudio IV



Hamidou Magassa
Stefan Meyer

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

El impacto de las políticas de ayuda en los procesos de democratización internos: El caso de Mali

La armonización de donantes: Entre la eficacia y la democratización. Caso de estudio IV

Hamidou Magassa y Stefan Meyer

Febrero de 2008

Hamidou Magassa es consultor *Senior* en temas socioeconómicos sobre el desarrollo rural en SERNES. Anteriormente, fue catedrático de investigación en Malí y Francia. Poeta y escritor, es autor de varias publicaciones sobre desarrollo. Tiene un doctorado en Lingüística Antropológica (Literatura Africana Comparativa) por la Universidad de la Sorbona Nueva (París III), y ha trabajado durante un largo período como académico en la Universidad de Indiana, Bloomington, Estados Unidos, realizando trabajos de investigación posdoctoral en análisis institucional.

Stefan Meyer es investigador *senior* del programa de Acción Humanitaria y Desarrollo de FRIDE. Es politólogo por la Universidad Libre de Berlín y tiene un master en Gobernabilidad y Desarrollo por el Instituto de Estudios de Desarrollo (IDS) en Sussex, Reino Unido. Antes de incorporarse a FRIDE, trabajó como coordinador de programas para la Agencia de Desarrollo alemana (GTZ) en Sierra Leona y como consultor para el Banco de Desarrollo alemán (KfW), así como para varias organizaciones no gubernamentales (ONG).



50

Working Paper / Documento de Trabajo
Febrero de 2008

Working Paper / Documento de Trabajo

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

Prólogo	1
Introducción	3
Contexto	3
La armonización de donantes en Malí	4
Mecanismos de la armonización de donantes	4
Desarrollo y monitoreo del DELP	5
Ayuda presupuestaria y reforma institucional	7
Evaluación	8
Sistema político y democratización	11
Actores e instituciones	14
Asamblea Nacional	14
Organizaciones de la sociedad civil	15
Reforma de la administración pública y sistemas de control horizontal	16
Descentralización	17
Principales desafíos a afrontar	17
Implicaciones para los donantes	21
Diálogo político	21
Capacidades analíticas	22
Elección de instrumentos	23
Organización institucional	24
Recursos humanos	25
Bibliografía	25

Acronyms

ACP	Países de África, del Caribe y del Pacífico
ANICT	Agencia Nacional para la Inversión en Comunidades Territoriales (<i>Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales</i>)
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APG	Apoyo Presupuestario General
APS	Apoyo Presupuestario Sectorial
BAD	Banco Africano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAFO	Coordinación de las Asociaciones Femeninas y ONG (<i>Coordination des Associations et ONG Féminines</i>)
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
CDI	Comité de Desarrollo Institucional (<i>Commissariat au Développement Institutionnel</i>)
CNOP	Coordinación Nacional de Organizaciones Rurales (<i>Coordination Nationale des Organisations Paysannes</i>)
CNSC	Consejo Nacional de la Sociedad Civil (<i>Conseil National de la Société Civile</i>)
CONFED	Unidad de Apoyo a la Ordenación Nacional del FED (<i>Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du FED</i>)
CPS	Unidad de Estadística y Planificación (<i>Cellule de Planification et de Statistique</i>)
DELP	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
DP	Declaración de París
EAP	Estrategia de Asistencia a los Países
ECAP	Estrategia común de Asistencia a los Países
CSCRPF	Documento de Estrategia de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza, también conocido como DELP II (<i>Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté</i>)
DNIS	Departamento Nacional de Estadística e Información (<i>Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique</i>)
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
EID	Espacio de Interpelación Democrática (<i>Espace d'Interpellation Démocratique</i>)
EPT	Educación para Todos (<i>Education Pour Tous</i>)
FCFA	Franco de la Comunidad Francesa Africana (<i>Franc de la Communauté Française Africaine</i>)
FECONG	Federación de los Colectivos de ONG (<i>Fédération des Collectifs d'ONG</i>)
FENASCOM	Federación Nacional de Asociaciones de la Salud Comunitaria de Malí (<i>Fédération Nationale des Associations de Santé Communautaire du Mali</i>)
FES	<i>Friedrich-Ebert-Stiftung</i> de Alemania
FICT	Fondo de Inversión de las Comunidades Territoriales (<i>Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales</i>)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONGEM	Foro de ONG europeas en Malí (<i>Forum des ONG Européennes au Mali</i>)
FRIDE	Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
IADM	Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IsDB	Banco de Desarrollo Islámico
KFW	Banco de Desarrollo Alemán
MCC	Corporación del Desafío del Milenio (<i>Millennium Challenge Corporation</i>)
MDC	Misión de Desarrollo y Cooperación – Presidencia de la República (<i>Mission de Développement et de Coopération - Présidence de la République</i>)
MDSPA	Ministerio para el Desarrollo Social y los Mayores (<i>Ministère du Développement Social et des Personnes Agées</i>)
MPAT	Ministerio de Planificación y Ordenación del Territorio (<i>Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire</i>)
MTBF	Marco Presupuestario de Mediano Plazo
MTEF	Marco de Gastos de Mediano Plazo
NDI	Instituto Democrático Nacional (<i>National Democratic Institute</i>)
NIMD	Instituto holandés para la Democracia Multipartidista (<i>Netherlands Institute for Multiparty Democracy</i>)
ONG	Organización No Gubernamental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODHD	Observatorio de Desarrollo Humano Sostenible (<i>Observatoire du Développement Humain Durable</i>)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PAGAMGFP	Plan de Acción Gubernamental para la Mejora y la Modernización de la Gestión de las Finanzas Públicas (<i>Plan d'Action Gouvernemental pour l'Amélioration et la Modernisation de la Gestion des Finances Publiques</i>)
PARAD	Programa de Apoyo a la Reforma Administrativa y la Descentralización (<i>Programme d'Appui à la Réforme Administrative et à la Décentralisation</i>)
PDES	Programa de Desarrollo Económico y Social (<i>Programme de Développement Economique et Social</i>)
PDI	Programa de Desarrollo Institucional (<i>Programme de Développement Institutionnel</i>)
PIB	Producto Interior Bruto
PIN	Programa Indicativo Nacional
PISE	Programa de Inversión en el Sector de la Educación (<i>Programme d'Investissement dans le Secteur de l'Éducation</i>).
PNUD	Programa de Desarrollo de Naciones Unidas
PPME	Países Pobres Muy Endeudados
PRECAGED	Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión Estratégica del Desarrollo (<i>Projet de Renforcement des Capacités dans la Gestion Stratégique du Développement</i>)
PRODESS	Programa Decenal de Desarrollo del Sector de la Salud (<i>Programme Décennal de Développement du Secteur de la Santé</i>)
PTF	Socio Técnico y Financiero (<i>Partenaire Technique et Financier</i>)
SECO	Secretaría de Coordinación de las ONG Malienses (<i>Secrétariat de Concertation des ONG Maliennes</i>)
SCLP	Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza
SFD	Sistema Financiero Descentralizado (<i>Système Financier Décentralisé</i>)
SNV	Organización de Desarrollo de Holanda
UE	Unión Europea
UEMOA	Unión Económica y Monetaria de África Occidental

Prólogo

¿Fomenta la ayuda la libertad? ¿Ayuda la democracia a reducir la pobreza y la desigualdad? ¿Es la buena gobernabilidad una condición necesaria para la ayuda eficaz? Éstas son algunas cuestiones pertinentes de fondo en la mayoría de los debates recientes sobre qué deben hacer los países del Norte en relación a los países en vías de desarrollo. Si bien es cada vez más evidente que las cuestiones “más allá de la ayuda” tienen más impacto en las vidas de los que viven en la pobreza, se han puesto muchas esperanzas en la ayuda y en aquéllos encargados de planificarla. Este estudio está dirigido a esas personas.

Este proyecto de investigación –titulado *Armonización de los donantes: entre la eficacia y la democratización*– tiene como objetivo explorar solamente una de las dimensiones del amplio debate teórico que surge de las preguntas mencionadas: ¿Cuáles son los posibles daños colaterales causados por la creciente coordinación y armonización de los donantes de ayuda sobre el contrato social en los países en vías de desarrollo? Y, ¿cuáles son las implicaciones para las agencias de ayuda de sus prácticas de diálogo político, de sus políticas, su organización institucional y su estrategia de recursos humanos?

Este estudio parte de la premisa de que una nueva arquitectura de las relaciones de ayuda se ha construido a lo largo de la última década. El Estado, como actor de desarrollo, ha resurgido tras una década de declive de los servicios públicos bajo la era del Consenso de Washington. Hoy, nos encontramos ante la formación de un nuevo consenso. Acontecimientos históricos incluyen la Declaración de los Objetivos del Milenio de 2000, que estableció objetivos globales; la Conferencia de Monterrey de 2002, que estableció los recursos y las obligaciones mutuas del Norte y del Sur; y, por último, la Declaración de París de 2005, que empezó a establecer los modelos y las instituciones para la distribución de la ayuda. Mientras tanto, nuevas iniciativas están afinando el consenso, incluyendo

los esfuerzos por una mayor complementariedad en el Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo, iniciativas para enlazar la integración regional con la consolidación institucional y los resultados del desarrollo a nivel nacional, y el debate continuo sobre los nuevos papeles de los organismos multilaterales.

Como resultado, la relación entre los países receptores, los recientemente rebautizados como “países socios” y los donantes está cambiando. Desde los años 80, ha reinado la condicionalidad –tanto en su forma primitiva de condicionalidad económica para la implementación de los principios del mercado liberal, o como en su forma de segunda generación de demandas a favor de la apertura política y la rendición de cuentas por parte de los cargos públicos. La rendición de cuentas mutua entre los donantes sustituirá esa relación poco ventajosa que nadie ha conseguido aprovechar. Este documento identifica un “régimen de post-condicionalidad” que se aleja de enfoques polémicos y esfuerzos por evitar las estructuras del Estado, y avanza hacia nuevos modelos de cooperación entre donantes y gobiernos que no son, sin embargo, menos intrusivos.

Esta investigación se basa en la suposición de que la base de un desarrollo justo y exitoso está formada no solo por las capacidades del Estado, sino también por un contrato social entre los ciudadanos y el Estado. Este contrato social puede ser consagrado por una larga gama de configuraciones institucionales y éstas son legítimas en su propio contexto local como sedimentos históricos de negociaciones sociales. Para la investigación sobre la interacción entre la armonización de la ayuda y democratización, este estudio emplea un enfoque político-económico que explora las oportunidades de los ciudadanos de ser informados, de participar y de demandar la rendición de cuentas de aquellos que están en el poder. Este documento se interesa por las definiciones locales de esas configuraciones en países del Sur –Vietnam, Nicaragua, Malí y Perú, en particular. Por subsiguiente, surge la cuestión de cuál es la influencia que ejercen sobre esas organizaciones políticas los países occidentales en su papel de donantes. ¿Existe una tendencia a armonizar su interacción con los gobiernos socios, pero quizás en

menor medida con otros actores locales relevantes como los parlamentos, la sociedad civil o las instituciones públicas de control?

Este proyecto de investigación tiene como objetivo informar a los donantes desde una perspectiva participativa que incluye las opiniones de un gran abanico de actores. En particular, esta investigación podría servir de ayuda para el futuro del sistema de ayuda español. Se elaboró durante un proyecto anterior (Foroao) que tenía como objetivo ilustrar el rápido proceso de reforma de las políticas e instituciones de la cooperación española al desarrollo. Asimismo, pretendía facilitar el diálogo entre los donantes europeos sobre sus prácticas y lecciones aprendidas. Se intenta, de ese modo, trabajar hacia una política de desarrollo europea común.

El proyecto está dividido en tres fases. En la primera, se presenta un marco analítico y la metodología de los estudios de país que establecen la base de los enfoques e hipótesis de esta investigación. En la segunda, se llevan a cabo los estudios de caso que, en su mayoría, son redactados conjuntamente con investigadores de países del Sur. La tercera fase incluye la conclusión y el diseño de un instrumento de análisis aplicable. El objetivo es tener en cuenta las conclusiones dentro de la práctica diaria de los encargados de planificar y gestionar la ayuda. En consonancia con la publicación de documentos de trabajo, se intenta integrar lo máximo posible a los profesiona-

les, a los encargados de formular las políticas y a los académicos, ofreciéndoles presentaciones del trabajo en curso.

Este estudio de caso sobre Malí describe las lecciones aprendidas en un país que es altamente dependiente de la ayuda y figura entre los países de la región subsahariana con mejores indicadores en términos de gobernabilidad y democracia. Aquí, la extraversión de la rendición de cuentas del gobierno ha sido una característica durante mucho tiempo, prácticamente intacta durante los tres cambios de régimen desde la independencia. Últimamente, y en particular con el creciente traspaso de competencias del Estado a las regiones en materia de servicios y toma de decisiones a través del proceso de descentralización, las acciones del gobierno empezaron a ser reexaminadas minuciosamente, mientras que los donantes se han esforzado por no dictar las políticas. Este informe afirma que todas las piezas de una relación laboral de ayuda que podría reforzar el contrato social entre el Estado y los ciudadanos están sobre la mesa. Se necesitan los esfuerzos del gobierno, de los donantes y de la sociedad civil para unirlos. Para ello es necesario fortalecer los organismos y las instituciones de control y vincularlos a los actores políticos. Este informe es un intento de combinar una perspectiva del Sur –de Bamako– y una del Norte –de Madrid. La metodología y el proceso de investigación y redacción han sido un diálogo fascinante y un desafío por alcanzar un entendimiento mutuo de la problemática del desarrollo político de Malí.

Introducción

En África, Malí es a menudo citado como un “buen alumno” en la consolidación del proceso democrático en curso desde 1991. Por otra parte, están las múltiples demandas de una nación empobrecida, que vive en un entorno hostil y sin salida al mar, marcado por la desertificación, y que trae aparejado un aumento de la ayuda y del número de donantes. En este sentido, Malí es el ejemplo perfecto de un país en vías de desarrollo donde la inversión de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) existe en un contexto político estimulante.

Contexto

El estudio de caso de Malí es bastante original por las siguientes razones: (1) su descentralización territorial, que consiste en 703 *comunas* rurales y urbanas; (2) la singularidad del concepto de “liderazgo consensual” en el sistema democrático pluralista; y, (3) el arraigamiento institucional de la participación de la sociedad civil en el marco del segundo Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP II), también conocido como Documento de Estrategia de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza (CSCR, 2007-2011).

Malí tiene una larga experiencia como país receptor de AOD, inicialmente del antiguo bloque soviético y China a principios de los años sesenta, y después de los países árabes tras el *boom* del petróleo a principios de los años setenta. Sin duda, actualmente la AOD europea y estadounidense es la más significativa, tras el final de los programas de ajuste estructural (PAE) de los años ochenta y la llegada de la democratización pluralista de los años noventa.

Con el comienzo de crecientes disfunciones en el sistema de gestión de la ayuda en los años ochenta, el gobierno de Malí llevó a cabo una serie de iniciativas, apoyadas por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

y el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD). En algunos aspectos, Malí fue un pionero –si bien más como un campo de pruebas que como un ejemplo a seguir– en la mejora de la eficacia de la ayuda y la armonización. Y todo ello, mucho antes de los compromisos adoptados en la Declaración de París de 2005.

De hecho, la Comisión Mixta Malí – Socios Técnicos y Financieros (STF) para la reforma de la AOD, creada por el Gobierno de Malí en 1998, ya había establecido siete objetivos principales: (1) aclarar y simplificar los mandatos institucionales de las estructuras a cargo de la coordinación y gestión de la ayuda; (2) armonizar los procedimientos y las condiciones para implementar actividades de cooperación; (3) establecer mecanismos intrasectoriales, intersectoriales y espaciales de coordinación y arbitraje de la ayuda al desarrollo; (4) fortalecer las capacidades nacionales y locales; (5) crear un sistema de información permanente sobre las actividades de cooperación; (6) involucrar a la sociedad civil en todos los niveles de planificación y gestión de la ayuda; e, (7) integrar al sistema de cooperación en los canales económicos y financieros nacionales.

Dentro del marco de la “Revisión de la Ayuda en Malí” realizada en 1999 por parte del CAD/OCDE, la voluntad de las autoridades públicas permitió la mejora de las relaciones entre los donantes y el gobierno de Malí (PNUD/OCDE, 1999). No obstante, los esfuerzos de armonización y aquéllos dirigidos a promover la reflexión institucional sobre el equilibrio de los recursos presupuestarios disponibles, quedaron reducidos a la gestión de las dietas diarias (*per diem*) provistas por los donantes a la administración pública de Malí.

En la práctica del diálogo político sobre la cooperación y el desarrollo, es todavía necesario concebir y hacer más operativos todos los dispositivos de armonización y coordinación de la AOD mediante una codirección de alto nivel. En otras palabras, deben ser sometidos a una evaluación regular por las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las poblaciones receptoras de ayuda, cuyas capacidades para aprobar, ajustar o rechazar los proyectos de AOD son los mejores indicadores de la eficacia de la ayuda.

No obstante, primero es necesario tratar una serie de consideraciones estratégicas para aumentar el volumen de ayuda, tales como la lucha contra la corrupción, la reforma exhaustiva de la administración pública, y la necesidad de una transferencia más rápida de las capacidades técnicas y financieras dentro del marco de la descentralización.

Entre las distorsiones políticas de este país “encrucijado” del África Occidental, cabe destacar que:

- Malí es un punto de partida y de tránsito de grandes migraciones hacia África y Europa Occidentales. En un nivel político implícito, los recursos en materia de ayuda son en parte destinados a apoyar la voluntad del gobierno de regular los flujos migratorios internos y externos del continente.
- El norte de Malí ha sufrido durante décadas una rebelión Touareg residual, a pesar de los diversos acuerdos entre el gobierno y los rebeldes. Esta área subsahariana también debe hacer frente a la lucha contra el terrorismo transnacional, con el apoyo del ejército estadounidense, que asegura el entrenamiento y la supervisión de las tropas militares malienses y de la subregión saharo-saheliana;
- Malí, cercado por siete fronteras internacionales, corre el riesgo de sufrir la inestabilidad política de sus países vecinos, tales como Costa de Marfil, Guinea, Sierra Leona, Liberia, Níger y Argelia;
- Malí es el tercer mayor productor de oro en África, con una perspectiva de producir petróleo en un futuro, aunque ello todavía no promueva la industrialización del país. Se acentúa, así, el riesgo de un colapso institucional y la falta de transparencia en la gestión de las finanzas públicas, como suele ser el caso de países donde una gran parte del presupuesto nacional proviene de la explotación de minerales.

La armonización de donantes en Mali

Malí es un país altamente dependiente de la ayuda extranjera. En 2005, la ayuda representó el 14 por ciento del aumento de los ingresos nacionales y el 38 por ciento del presupuesto nacional. Los desembolsos de los donantes se reparten de la siguiente manera: 83 por ciento para proyectos, 9 por ciento para el apoyo presupuestario general y 2 por ciento para el apoyo presupuestario sectorial. Los tres donantes principales son la Unión Europea (UE), Francia y el Banco Mundial (BM), seguidos de Holanda, Japón, Estados Unidos, el Banco Africano de Desarrollo (BAD) y Canadá. Alemania y las organizaciones árabes también contribuyen de manera significativa. En este sentido, el Atlas de Donantes de la UE indica una de las densidades de ayuda más elevadas hacia Malí entre los donantes europeos. Al contrario de dicho crecimiento en la externalización de los ingresos nacionales, la carga tributaria nacional ha permanecido baja, en el 11 por ciento en 2005, por debajo de la meta del 20 por ciento establecida por la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA).¹

Más allá de estas estadísticas, una serie de nuevas iniciativas en el campo de la ayuda tienen como objetivo cambiar las modalidades de gestión actuales: el “tramo incitativo” (*incentive tranche*) en materia de buena gobernabilidad propuesto por la UE, los nuevos mecanismos de la Cuenta del Desafío del Milenio de Estados Unidos, y la contribución de los donantes no tradicionales –China, países árabes, Cuba y Venezuela.

Mecanismos de la armonización de donantes

Al más alto nivel, a continuación se presentan tres mecanismos de armonización de donantes y la

¹ Datos del CAD/OCDE, Banco Mundial, UEMOA y Comisión Europea; Colombo, 2006.

Presidencia del Gobierno: el Grupo de Coordinación, la Comisión Mixta y la Misión de Desarrollo y Cooperación (MDC).

1. El marco de coordinación y armonización de la ayuda en Malí está actualmente compuesto por 35 STF, divididos en ocho grupos sectoriales y tres grupos centrales. Países Bajos, Bélgica y el Banco Mundial (donante líder) lideran el mandato rotativo del fondo técnico (*pool technique*) desde diciembre de 2007 (la presidencia de estas reuniones es semestral y rotativa). Con el fin de implementar los compromisos de los donantes de acuerdo con la Declaración de París, el Grupo ha diseñado una Hoja de Ruta (2005-2010) para complementar el Plan Nacional de Acción para la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2007-2009), recientemente elaborado por el gobierno de Malí. En contraposición a su enfoque clásico de agencia, los STF están actualmente elaborando y acordando una Estrategia común de Asistencia a los Países (EAP) para interactuar con el Documento de Estrategia de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza. Además de las reuniones mensuales de los STF, los grupos sectoriales celebran reuniones con una periodicidad variable que cuentan con una gran participación de los miembros. El grupo sectorial Institución y Descentralización, integrado por 15 miembros, es el más grande, con Medioambiente, Educación, Salud, Sanidad y Agua Potable, Seguridad Alimentaria, Apoyo Presupuestario y Gestión de las Finanzas Públicas. Los seis STF que aportan apoyo presupuestario general han encontrado menos dificultades de coordinación que aquéllos que lo hacen a nivel sectorial, debido a la sensibilidad de cada donante de financiar sus propias prioridades. Por su parte, la UE ha presentado recientemente a Bamako su propio Código de Conducta relativo a la complementariedad y la división del trabajo en la política de desarrollo.

2. La Comisión Mixta Malí – Socios Técnicos y Financieros congrega a los STF y las autoridades malienses, y está co-presidido por el ministro maliense de Economía y Finanzas y el donante líder.

El apoyo técnico de la Comisión Mixta está compuesto por instrumentos generales, como el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), y grupos sectoriales, como Institución y Descentralización, Educación y Salud. Éstos van acompañados por instrumentos plurianuales de operacionalización presupuestaria –Marco Presupuestario de Mediano Plazo, MTBF; Marco de Gastos de Mediano Plazo, MTEF; y Acuerdo Marco de Apoyo Presupuestario–, así como instrumentos de diálogo político, que están en proceso de intensificación y consolidación. No obstante, el débil liderazgo del gobierno, la limitada participación de la sociedad civil y la falta de análisis conjuntos entre los STF son factores que, entre otros, no contribuyen a la eficacia de la Comisión Mixta.

3. La Misión de Desarrollo y Cooperación, vinculada a la Presidencia de Malí, asegura la supervisión y el impulso directo a estas actividades, bajo los auspicios del jefe de Estado.

Con el fin de implementar los objetivos de la Declaración de París, el Gobierno de Malí, a través del ministerio de Economía y Finanzas, ha aprobado recientemente un Plan Nacional de Acción para la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2007-2009) de acuerdo con los 12 indicadores y cinco principios centrales de la Declaración: apropiación nacional, alineación, armonización, gestión por resultados y rendición de cuentas mutua. Organizados en un marcador por objetivos, con acciones, monitoreo y evaluación, rendición de cuentas y un programa de ejecución, los 12 indicadores proporcionan una idea muy clara de los desafíos que Malí tiene que afrontar (gobierno de Malí, 2007). Los STF respondieron a esta iniciativa con una Hoja de Ruta de armonización (Pool, 2007b).

Desarrollo y monitoreo del DELP

El cambio progresivo de la ayuda a proyectos a la ayuda a programas, y después al apoyo presupuestario, refleja un nuevo concepto de desarrollo y una reevaluación de las relaciones entre los donantes y los paí-

ses receptores, inspirados por la Declaración de París. Anteriormente, sin embargo, las recomendaciones del seminario de noviembre de 1999 sobre las reformas institucionales para la mejora de la coordinación de la ayuda ya habían contribuido a que los encargados de tomar las decisiones nacionales y los STF reconocieron la necesidad de un marco único de referencia. Este último se beneficiaría de la iniciativa de reducción de la pobreza ligada al alivio de la deuda del Fondo Monetario Internacional (FMI) para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME).

Este marco único de referencia –Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza– fue adoptado por el gobierno de Malí para el período 2002-06 con el apoyo de las instituciones de Bretton Woods. Un instrumento de negociación financiera y, por subsiguiente, un plan de desarrollo, el DELP relevó al ministerio de Economía y Finanzas, encargado de coordinar los programas de reforma económica. Además, constituye la base de las contribuciones de ayuda de los STF, así como del alivio de la deuda para los PPME y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM).

El DELP es una importante herramienta institucional y gubernamental, con diversos foros regulares de reunión en materia de coordinación, entre ellos:

- El Comité de Dirección, presidido por el primer ministro y compuesto por los principales ministerios correspondientes, STF y representantes de la sociedad civil;
- El Comité de Monitoreo, presidido por el ministro de Economía y Finanzas;
- El Comité Nacional Técnico, presidido por el secretario general del ministro de Economía y Finanzas y compuesto por 13 grupos de trabajo y nueve comités regionales;
- El Grupo de Coordinación del DELP, vinculado al ministerio de Economía y Finanzas, se encarga de las actividades de coordinación y la difusión de información;
- La Secretaría de Armonización de la Ayuda, también vinculada al ministerio de Economía y Finanzas, es una nueva unidad de coordinación interministerial, establecida en 2007 tras la Declaración de París;
- La Dirección Nacional de Planificación y Desarrollo, vinculada al ministerio de Planificación y Ordenación del Territorio (MPAT), se encarga de la publicación anual de la Revisión del DELP.

Además, varios servicios públicos técnicos se encargan de generar datos estadísticos. Entre ellos, se encuentran: el Departamento Nacional de Estadística e Información (DNSI), vinculado al MPAT, y el Observatorio de Desarrollo Humano Sostenible (ODHD), bajo los auspicios del ministerio para el Desarrollo Social y los Mayores (MDSPA). Asimismo, cada departamento ministerial tiene su propia Unidad de Estadística y Planificación (CPS). Con respecto al DELP y la gestión de resultados, existen las siguientes limitaciones:

1. La falta de datos estadísticos fidedignos es desfavorable a la adecuada evaluación del impacto de la reducción de la pobreza. Según representantes de los PTF, los frecuentes informes de planificación no reflejan la realidad, y los donantes, bajo la presión de los compromisos en materia de desembolsos, no son capaces de monitorear y evaluar los resultados de los gastos ministeriales. Un claro ejemplo de esto es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, que calculó la esperanza de vida en Malí en 47,9 años de edad, y situó al país en el puesto 175 de 177 países en el ranking del IDH (con una puntuación de 0,338); mientras que el ministerio de Planificación publicó el dato de 65,5 años de edad para la esperanza de vida y una puntuación de 0,450 en el IDH. Todavía queda mucho por hacer para poder tener datos estadísticos fidedignos en Malí, tanto para los que recopilan y organizan la información como para los que la utilizan.
2. Los informes de monitoreo del presupuesto se elaboran fuera del DELP. Son más relativos a la regulación de las operaciones que con los impactos, prioridades y resultados del DELP. Dado que el presupuesto del Estado está conformado por la colecta fiscal, no se puede establecer ninguna relación, por

un lado, con el MTEF y, por el otro, con los resultados e impactos relativos a los indicadores de pobreza y desarrollo social. Consecuentemente, no se puede llevar a cabo una evaluación basada en la gestión por resultados (Fritz/Lange, 2006).

3. Otra dificultad es que los datos relativos a la gobernabilidad y la pobreza no solo tienen un propósito descriptivo, sino también sirven como un desencadenante de "tramos incitativos". La Comisión Europea y la Corporación del Desafío del Milenio (MCC) de Estados Unidos tienen enfoques distintos hacia esos indicadores, pero ambos vinculan la ayuda a criterios de desempeño similares. Esto podría potencialmente mermar el valor real de los datos.

La elaboración del DELP I, que estaba más orientado a los sectores sociales e institucionales, ha ciertamente desencadenado un debate sobre el marco de estrategias públicas en la administración de Malí. El DELP II, también conocido como CSCRP, para el período 2007-2011, establece las políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales a implementarse de acuerdo con el presupuesto nacional. En principio, tiene el objetivo de acelerar el crecimiento en siete por ciento en los sectores rural, minero y de infraestructuras, así como de integrar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y consolidar los logros del DELP I.

No obstante, el proceso participativo de elaboración del CSCRP, a pesar de su enfoque en el sector de la producción, no ha traído consigo una evolución significativa de la sociedad civil de Malí y su sector privado. Aprobado directamente por el Consejo de Ministros, el CSCRP no fue sometido a una consulta parlamentaria, a pesar de su papel como marco único de referencia para el desarrollo socioeconómico de Malí.

Concebido bajo un contexto social y económico efímero, las recomendaciones del DELP reflejan sobre todo las opiniones de las instituciones financieras internacionales, multilaterales y bilaterales que las del Gobierno y la población de Malí, que se preocupa mucho por el presupuesto estructural. La inversión de

prioridades entre el DELP I y el DELP II no se acompañó de una mayor voluntad política por parte de todos los actores potenciales, áreas geográficas y otros sectores capaces de estimular y compartir el crecimiento del desarrollo. Además, dado que los medios plurales de participación formal y la definición de prioridades nacionales están contenidos en un único marco de referencia, las cuestiones recurrentes sobre la formulación, implementación y monitoreo de los resultados en la mayoría de los casos se quedan sin las respuestas institucionales adecuadas.

Estas propuestas de reformas, esencialmente sectoriales, están no obstante marcadas por las diversas debilidades y disfunciones en la gestión de las políticas de desarrollo, en general, y de la ayuda extranjera a Malí, en particular. La respuesta al marco único de referencia de las políticas y estrategias de desarrollo a mediano plazo –DELP (2002/2006), después CSCRP (2007/2011)–, deben consolidarse con una mayor apropiación gubernamental, civil y privada.

Ayuda presupuestaria y reforma institucional

A partir de ahora queda establecido que el DELP representa el marco único de referencia para las políticas de desarrollo a mediano plazo en Malí, y la principal referencia para los STF en la implementación de programas técnicos y financieros prioritarios, tales como: desarrollo institucional y la mejora de la gobernabilidad y la participación; el desarrollo humano y un mayor acceso a los servicios sociales; y el desarrollo de infraestructuras y el apoyo a sectores de producción centrales. Con el fin de cumplir con estos objetivos y la reforma de la gestión de las finanzas públicas, el Acuerdo Marco de Apoyo Presupuestario, firmado en marzo de 2005, ha formulado propuestas para la participación de los STF en los procesos presupuestarios y su revisión con el fin de identificar, analizar e investigar los riesgos, por un lado, y llevar a cabo una auditoría externa del presupuesto del Gobierno, por el otro lado. Malí está comprometido con el apoyo presupuestario mediante:

- Acuerdos Marco de Apoyo Presupuestario con ocho STF: Banco Mundial, Banco Africano de Desarrollo, Bélgica, Canadá, Francia, Unión Europea, Holanda y Suecia, en marzo de 2006;
- Acuerdos Marco de Apoyo Presupuestario específicamente relativos a la salud y la educación, firmados en julio de 2006, en los cuales participan Suecia, Noruega y Suiza.

Una serie de programas de reforma fueron concebidos directamente para apoyar la gestión de la administración pública. Por un lado, deberían actuar bajo los auspicios de los procedimientos de los acuerdos de apoyo presupuestario general y apoyo presupuestario sectorial. Por el otro lado, deben actuar como proyectos para establecer y mejorar el desempeño del Estado. Sin embargo, han sido el compromiso de los donantes en materia de apoyo presupuestario y los criterios de los resultados del desarrollo, y no la financiación interna de las actividades ministeriales, lo que ha mejorado la relación entre el Gobierno y los STF.

Al contrario de una evaluación anterior del Banco Mundial para el período 1990-2003, que consideró modesto y casi insignificante el impacto potencial del desarrollo institucional (Banco Mundial, 2007c), un informe de 2005 recomendó una estrategia para fortalecer las capacidades institucionales. Este punto de vista parece ser bastante común entre los STF. En este sentido, la cuestión pendiente para el Gobierno de Malí es cómo combinar el ejercicio presupuestario con los resultados de la reducción de la pobreza, en términos de elaboración, implementación y evaluación. Otros objetivos importantes de estos programas de desarrollo institucional incluyen:

- **La reforma de la administración pública:** Programa de Desarrollo Institucional (PDI) y Programa de Apoyo a la Reforma Administrativa y la Descentralización (PARAD) del Comité de Desarrollo Institucional (CDI);
- **La reforma de la gestión de las finanzas públicas:** Plan de Acción Gubernamental para la Mejora y la Modernización de la Gestión de las Finanzas Públicas (PAGAMGFP), que incluye un nuevo código

de procedimientos de adquisiciones públicas y el desarrollo del MTEF.

- **La consolidación de los programas sectoriales,** tales como: el Programa Decenal de Desarrollo del Sector de la Salud (PRODESS), y el Programa de Inversión en el Sector de la Educación (PISE).
- **La descentralización:** varios donantes, en particular los bilaterales, participan en programas de apoyo para fortalecer las capacidades locales de planificación e implementación, junto con la Agencia Nacional para la Inversión en Comunidades Territoriales (ANICT).

En 2006, la OCDE llevó a cabo, con el gobierno de Malí y 13 STF, una encuesta sobre las cinco cuestiones principales y los 12 indicadores de la Declaración de París (OCDE, 2007; Banco Mundial, 2006a). Los resultados de la encuesta revelaron la débil relación entre el presupuesto y el documento de estrategia país en lo relativo a la apropiación nacional. Con respecto a la alineación, los fondos dirigidos al sistema de gestión del país son insuficientes. En lo que respecta a la armonización, la ayuda se limita a los sectores de la salud y la educación. La encuesta recomienda la elaboración de una estrategia común de asistencia a los países basada en las prioridades del país: el principio de la división del trabajo entre los donantes. En relación con la rendición de cuentas mutua, no existe un mecanismo formal. Además, la OCDE recomienda la implementación de una evaluación conjunta del Plan de Acción, así como la evaluación anual de los esfuerzos del Gobierno y de los STF.

Evaluación

Teniendo en cuenta la legislación actual adecuada, el marco macroeconómico; el DELP y los programas sectoriales, acordados por los principales socios de desarrollo; una gestión transparente, fidedigna y eficaz de las finanzas públicas, que está siendo reforzada (mediante el Plan Nacional de Acción); un presupuesto plurianual (MTBF y MTEF) y orientado hacia los resultados (presupuesto de programas), cuya institucionalización ha sido propuesta; y un mecanismo para

la negociación y coordinación de la ayuda (Comisión Mixta), Malí cumple, actualmente, todas las condiciones formales para un aumento de la participación del apoyo presupuestario como un instrumento de cooperación financiera. A través de éste, el gobierno de Malí y los STF, se permite: (i) una mejor coordinación de las actividades, (ii) la substitución progresiva de las múltiples prácticas de los donantes por procedimientos nacionales y, (iii) un análisis de los medios específicos de armonización de programas y procedimientos, con el fin de redirigir de manera progresiva una parte de la ayuda internacional al desarrollo hacia programas de apoyo presupuestario.

Con respecto a la soberanía nacional y la consolidación del liderazgo de Malí, según los interlocutores de la sociedad civil, la apertura total del proceso de elaboración del presupuesto y la ejecución de los gastos del Estado a los STF presenta serios problemas en la definición de las prioridades nacionales, el concepto de desarrollo, la visión global y las limitaciones en materia del calendario, que varían de manera significativa entre los donantes y los países receptores de AOD. Este es el caso, por ejemplo, con los subsectores de la educación, los gastos en materia de seguridad nacional y los gastos administrativos (salarios, seguros y *per diem*). En otras palabras, la calidad de la educación superior, la prevención y resolución de conflictos y los funcionarios públicos se convierten en una mayor preocupación para el Estado malí cuando los STF eligen dar prioridad a la educación primaria y a las inversiones colectivas. Y, mientras los STF –de acuerdo con su concepto de gasto eficaz en materia de reducción de la pobreza– preferirían participar en el proceso de elaboración del presupuesto desde el principio, el gobierno de Malí, por razones de soberanía, no puede considerar su participación hasta que las prioridades hayan sido definidas de manera autónoma.

Asimismo, un comité interministerial, bajo la autoridad de la Misión de Desarrollo y Cooperación/ Presidencia de la República, estableció en julio de 2005 que, a pesar de su relevancia para la economía, las instituciones y la sociedad de Malí, la AOD carecía de coordinación y estaba poco integrada en el marco nacional,

añadiendo que su eficacia era muy poco conocida por la población. Ello hace recaer de hecho la responsabilidad de la coordinación en el gobierno de Malí. Asimismo, llama la atención a la necesidad de referirse a un marco único de referencia en la estrategia de desarrollo, mediante el cual los procedimientos de elaboración, organización e implementación fomentarían la consulta en la toma de decisiones y asegurarían el arbitraje intra- e intersectorial.

Además, la Comisión Mixta Malí – Socio Técnico y Financiero para la reforma de la AOD usa el proceso del DELP como un mecanismo de diálogo entre las autoridades malienses y los donantes. No obstante, a menudo se queda reducida a reuniones entre el ministerio de Economía y Finanzas y los STF. Desde la perspectiva de un enfoque de desarrollo global, una gestión tan exclusiva de la AOD puede convertirse en fuente de disfunciones, confusión y conflicto con otros departamentos ministeriales.²

Motivados por las necesidades nacionales y la agenda internacional, los procedimientos de coordinación han evolucionado a ritmo constante en los últimos años. En Malí, ha surgido una estructura compleja y multidimensional para la coordinación de los donantes, el refinamiento de los sistemas gubernamentales y la participación de actores de la sociedad civil. Mientras que a primera vista parece que todas las piezas del rompecabezas están ahora sobre la mesa, todavía hace falta montarlas para que el efecto transformador de la ayuda se desarrolle. Se espera que esto empuje al país a un ciclo donde los ciudadanos supervisen la inversión pública, y a la vez, responden a ella mediante una mayor productividad. A continuación, se presentan algunas contradicciones que impiden que las piezas del rompecabezas encajen unas con otras:³

² Por ejemplo, el ministerio de Planificación y Ordenación del Territorio (MPAT); el ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional (MAECI); el ministerio de Administración Territorial y Comunidades Locales (MATCL); el ministerio de Comercio e Industria (MCI); el ministerio de Desarrollo Social y los Mayores (MDSPA); y el ministerio para la Promoción de Inversiones y las Pequeñas y Medianas Empresas (MPIPME).

³ La mayoría de estas descripciones provienen de los testimonios de los socios entrevistados. Para una síntesis similar, ver Bergamaschi, 2007.

- **“Parece que los donantes están empezando la casa por el tejado”:** Como se ha descrito anteriormente, la elaboración del DELP no ha seguido una secuencia lógica –ni técnica ni políticamente. El DELP II fue elaborado antes de que se llevara a cabo una evaluación del DELP I. Además, ocurrió justo antes de las elecciones presidenciales de 2007, impidiendo así una sincronización del fundamento técnico con el liderazgo político.
- **“En términos de horizonte de tiempo, los donantes parecen estar situados en el valle”:** Dado el atractivo de Malí para la ayuda, en términos de niveles de pobreza e indicadores de gobernabilidad razonables, los donantes sufren una creciente presión en materia de desembolsos. Eso puede desencadenar intentos a corto plazo de arreglar rápidamente los atascos en las capacidades de absorción. Desvía la atención de los planificadores de la ayuda de un horizonte de desarrollo político a 15-20 años que no siempre encaja con los ciclos de planificación a 3-4 años.
- **“Las estructuras de coordinación se parecen a un cubo de Rubik pentadimensional, donde al armar un lado se desordena el otro”:** La extrema complejidad de la estructura de coordinación multidimensional –ya sea por sector, geografía o instrumentos– conduce a una situación donde una parte significativa del tiempo del Gobierno y de los donantes se pasa en reuniones de coordinación. Asimismo, la sociedad civil empuja para ser incluida en estos espacios. Si bien ello es legítimo, eso también aumenta los costes de interacción.
- **“Las reuniones de Bamako entre los donantes y el gobierno son como una bolsa de valores virtual”:** Existe una clara desconexión entre los informes de Bamako y las realidades rurales. Los datos son imprecisos. La información no está accesible, los sistemas de monitoreo a nivel nacional no son sólidos y no sirven como un punto de referencia para el debate público. La cuestión no es tanto la disponibilidad de datos sino su uso y fiabilidad. Algunos de los entrevistados explicaron que los informes estadísticos se elaboran según la situación, a menudo generando así datos contradictorios. Algunos donantes eluden este déficit mediante la elaboración de indicadores para la evaluación de sus propios proyectos, mientras que otros, de manera pragmática, utilizan aquellos datos establecidos en las cómodas oficinas de Bamako, en lugar de los que provendrían de la dura realidad del terreno.
- **“Si la entrada principal no funciona, los donantes siempre encontrarán una puerta trasera”:** Existe una retórica generalizada con respecto al cumplimiento con los principios de la Declaración de París. No obstante, si los donantes no obtienen una respuesta inmediata de los ministerios centrales, a menudo hacen las mismas propuestas a otras estructuras gubernamentales o a otro nivel, evitando así las estructuras centrales presupuestarias y de planificación. Es todavía una práctica común negociar proyectos con los ministerios de manera independiente, sin referirse a las exhaustivas estructuras de planificación. La división –y a menudo competencia– entre Planificación y Finanzas, y la descentralización de los ministerios, contribuyen a la reproducción sistemática del problema.
- **“El teatro se cruza con la burocracia”:** El objetivo del presidente es aumentar los niveles de ayuda, y desempeña bien su papel. Dado que la preocupación está más enfocada en el volumen, la cuestión de la eficacia sufre debido a que se pone a disposición de distintos ministerios. Lo que parece ser una simple falta de coordinación técnica podría de hecho tener sentido políticamente cuando los ministerios reciben un cierto poder sobre sus dominios, lo que luego se convierte en una especie de reino feudal. Además, el presidente empezó a entablar un discurso y una política paralelos cuando propuso su propio Programa de Desarrollo Económico y Social (PDES; Toumani Touré, 2007), que compite directamente con el DELP, que es supuestamente la política propia del país (a pesar de estar en general considerada una altamente influida por los donantes). Lo que se percibe como una “falta de liderazgo gubernamental en la definición de políticas”, desde el punto de vista burocrático de los donantes sobre la eficacia de la ayuda, podría ser de hecho funcional en un sentido político.
- **“Con respecto a la implementación, si bien los donantes lideran, parece haber una apropiación ‘subversiva’ de segundo nivel”:** Resulta indiscutible

que, en un primer nivel, los donantes lideran la formulación de políticas públicas dejando poca iniciativa al gobierno. En un segundo nivel, no obstante, el país “recupera” con la implementación. La ruptura general entre las definiciones formales y las prácticas informales contribuye a ello.

Sistema político y democratización

Adoptada y promulgada en 1992, la Constitución de la Tercera República de Malí, en su voluntad de reforzar los logros democráticos del 26 de marzo de 1991, promete defender la forma republicana y la secularidad del Estado, los derechos de la mujer y los niños, la diversidad cultural y lingüística de la comunidad nacional, la unidad nacional, la mejora de la calidad de vida, la protección del medioambiente y del patrimonio cultural, la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos del 27 de junio de 1981, la Unión Africana, la promoción de la paz, la cooperación regional e internacional, y la resolución pacífica de conflictos entre los Estados, con el respeto por la justicia, la igualdad, la libertad y la soberanía de las naciones.

Autoritario o democrático, cada régimen político en Malí desde los años sesenta se ha construido a partir de los recursos institucionales del movimiento asociativo, que es tradicional y moderno a la vez. Existe una continuidad histórica secular en la relación entre las dinámicas populares asociativas, nacidas de comunidades multiétnicas, patriarcales y polígamas, y la intervención del Estado desde los Imperios Medievales del Sudán Occidental. Ya sea bajo la planificación central socialista (1960-1968), o un régimen militar monopartidista (1968-1991), o una democracia pluralista desde 1991, la conquista política de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) ha sido siempre un objetivo del Estado, con el fin de alcanzar una legitimidad jurídica. A pesar de no participar en el poder, estas OSC

han siempre contribuido, abiertamente o no, a mantener o cambiar el liderazgo del Estado.

La victoria republicana del movimiento democrático, al comienzo de la insurrección del 26 de marzo de 1991, confirma la hipótesis histórica anteriormente mencionada, con la llegada al poder de los sindicatos, organizaciones de derechos humanos y una serie de asociaciones políticas (que surgieron de diversos segmentos de la sociedad civil entonces unidos para luchar contra el régimen militar monopartidista). Asimismo, con el fin de reposicionarse en el poder del Estado, en las vísperas de las elecciones generales de 1992, estas mismas asociaciones pasaron por una mutación institucional convirtiéndose en una cincuentena de partidos políticos. En 2005, constituían a más de 100 partidos políticos abogando por una voz política para representar a una población de aproximadamente 11 millones de malienses.

Esta espectacular eclosión de OSC y la concomitante proliferación de partidos políticos en reacción a tres décadas de dominación monopartidista atestiguan el malestar institucional que impregna todo el tejido social, urbano y rural. En efecto, existe una fuerte tendencia hacia la fusión y confusión en las misiones de estas organizaciones de gobernabilidad democrática. Eso se manifiesta en su falta de autonomía en los debates y en la toma de decisiones, así como en su capacidad aleatoria de cumplir con sus compromisos y su falta de recursos técnicos, financieros y humanos. Polarizado, el sistema político de Malí parece oscilar entre el rechazo (boicot de las elecciones de 1997) y, desde 2002, la supervisión consensual del entonces candidato independiente a la presidencia. Este comportamiento errático por parte de toda la clase política de Malí caracteriza de oportunista a la rica esfera política del país, en vez de protegerla y proyectarla con el fin de aprovecharse de un ideal económico y social a largo plazo derivado de la calidad autónoma de los recursos humanos. Esa débil disposición para reflexionar, proponer y actuar de manera conjunta en su mandato merma seriamente el valor institucional de la oposición democrática ante los ojos de la población de Malí, que, como resultado, se abstiene de votar, desle-

gitimando así el liderazgo político, que es visto como utilitarista.

No obstante, tras tres décadas de dominio de partido único, desde 1991 Malí ha presenciado una renovación constitucional de la actividad civil, con la reinstauración del sistema multipartidista, elecciones libres regulares, libertad de prensa, la aparición de organizaciones de la sociedad civil, la apertura anual del Espacio de Interpelación Democrática (EID) del gobierno para los ciudadanos, la implementación de la descentralización administrativa en 703 *comun*as rurales y urbanas, el progreso continuo de las reformas estatales a través del Programa de Desarrollo Institucional, y el reconocimiento oficial del papel del sector privado. No obstante, la mejora de la baja participación de la población en las elecciones, en particular las mujeres y los jóvenes –sectores que representan la mayor parte de la población– constituye un gran desafío a afrontar. De hecho, la práctica del consenso político promovido por el Presidente de la República de Malí no favorece la consolidación de la cultura democrática.

Si bien Malí se considera como una sociedad democrática abierta, dos ataques a la libertad de prensa han ensombrecido la consolidación del proceso. Cinco periodistas fueron arrestados por haber publicado un artículo, considerado indecente, sobre las aventuras amorosas de una persona anónima, supuestamente refiriéndose al Presidente Amadou Toumani Touré. Lo mismo ocurrió con el autor anónimo de una publicación titulada “*ATT-cratie*”, que describía las prácticas dudosas de personas próximas al presidente.

El Centro Djoliba, un espacio para la consulta democrática mediante conferencias y debates, abrió en 1997 una oficina de información escrita y oral, central y regional, para recopilar datos sobre las percepciones malienses sobre la AOD y su gestión, y sugerencias para la mejora. De momento, las impresiones negativas⁴ superan en gran medida las positivas, siendo un 63 y un 43 por ciento, respectivamente. Eso se debe a de

que los resultados de la AOD son mixtos, contribuyendo más a la construcción de infraestructuras (escuelas, centro de salud y carreteras) que a cambiar la forma de pensar con vistas a un futuro de desarrollo nacional autónomo para Malí (Centro Djoliba, 1997).

Con el fin de mejorar la eficacia de la gestión actual, los actores de la sociedad civil demandaron un diálogo concertado y un reparto colegiado de responsabilidades, con el objetivo de llenar los déficit en materia de comunicación presentes en todas las etapas –elaboración, planificación, implementación, monitoreo y evaluación– de los proyectos y programas financiados por la AOD (CNCS, 2007, 2006; Betke, 2006). Con este fin, recomendaron recurrir a la dinámica local de auto-gestión esperada de la descentralización territorial formada por las 703 *comun*as rurales y urbanas, y la concomitante participación de las autoridades consuetudinarias (los líderes de las aldeas y subdivisiones), para que la AOD alcanzara a sus verdaderos beneficiarios. Además, han presentado la idea de una legislación unificada para la gestión de la ayuda en la forma de un código deontológico aplicable a todas las partes (los donantes, el Estado y los beneficiarios directos).

Por su parte, la UE ha recientemente creado un mecanismo incitativo dentro del marco del décimo Fondo Europeo de Desarrollo (FED) que concede a los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) acceso a fondos adicionales del orden del 10-30 por ciento de su Programa Indicativo Nacional (PIN), según cinco condicionalidades, en particular relativas a la gobernabilidad. En este sentido confidencial, el perfil de gobernabilidad de Malí, elaborado en 2006 por la Comisión Europea, Canadá, Suiza y el Banco Mundial es muy crítico respecto de las muchas debilidades en las áreas relativas a los derechos humanos, el proceso electoral, el sistema judicial, la corrupción, la capacidad institucional, la gestión de las finanzas públicas, el sector privado, la seguridad nacional, la gobernabilidad social, la integración regional y la calidad de la colaboración.

La falta de una visión estratégica global de desarrollo, que caracteriza toda la clase política malí, reduce el proceso de democratización a una representación polí-

⁴ Los gestores de la ayuda, más en el sector urbano que en el rural, desencaminan la ayuda quimas e no llega a aquéllos que más la necesitan.

tica con valor lucrativo. Y, paradójicamente, el ciudadano malí no cree en la sanción de las urnas (hubo aproximadamente un 70 por ciento de abstención en las últimas elecciones), mientras apoya la gestión consensual de los recursos y los conflictos, lo que justifica *a posteriori* todos los actos de corrupción y sus residuos derivados. Así, el sistema tradicional de consenso político, actualmente respaldado por el más alto nivel de la autoridad del Estado, favorece una concepción “esperar y ver qué pasa” (*atenttiste*) y “unanimista” en la vida pública, que elimina cualquier voluntad opuesta de construir un proyecto político alternativo mediante el debate y la crítica democrática; todo eso en un contexto de empobrecimiento generalizado.

Con la excepción de algunas tendencias preelectorales recientes, los factores socioculturales anteriormente mencionados ayudan a explicar la falta de iniciativa de los actores estatales malienses en la formulación de estrategias de desarrollo y el desánimo en la esfera pública. Las razones tienen sus raíces en la fuerte actitud defensiva de la cultura local, o en los efectos secundarios de los Programas de Ajuste Estructural iniciados por las instituciones de Bretton Woods en la década de los ochenta. Estas últimas siempre han tenido consecuencias perversas para los malienses y, en particular, para la administración pública, donde una quinta parte de los funcionarios públicos se quedó sin trabajo. La tendencia general a la dependencia de la ayuda ha sostenido un comportamiento y una mentalidad clientelistas a lo largo de décadas de pérdida de las referencias políticas, empobrecimiento y vacío intelectual, que han sido naturalmente reemplazadas por los proyectos y programas de los STF y el control del FMI de las finanzas públicas. Este claro fracaso de la liberalización económica y la democratización pluralista debe conducir a la inversión en los mejores recursos humanos y el fortalecimiento de capacidades con el fin de proveerles de los medios necesarios para reformar un Estado que está sumergido en la búsqueda de la maximización de las oportunidades de la AOD.

Paradójicamente, los STF ya no están preocupados por apoyar la función estratégicamente importante de formar a los recursos humanos y estimular a la producti-

vidad intelectual de la educación superior maliense, que se está deteriorando cada vez más en un contexto globalizado de la sociedad del conocimiento. Y la limitada visión de los STF aboga solamente por la Educación para Todos (EPT), como si los muchos pilares de la educación fueran mutuamente exclusivos. Sin embargo, solamente la calidad de los tres pilares del sistema educativo (educación primaria, educación técnica y profesional y educación superior) permitirá al país ganar la batalla de los recursos humanos y, por ende, la batalla del desarrollo.

En vistas de la amplitud de reformas necesarias para construir una administración eficaz en Malí; las dificultades de los donantes de alinearse con respecto a las estructuras y procedimientos nacionales; y la ansiedad de los donantes por rápidamente desembolsar la ayuda y obtener resultados rápidos y visibles, los PTF acaban influyendo fuertemente el balance de la AOD, a menudo desequilibrando cualquier perspectiva real de un desarrollo autónomo, que requeriría una inversión a largo plazo basada en una voluntad política duradera compartida por todo el país.

Se considera que la democracia maliense está infestada por relaciones patriarcales y clientelistas (tráfico de influencia y relaciones de dependencia), que se caracterizan por el establecimiento de relaciones sociales dentro de una economía política de corrupción. Dentro del marco de la lucha contra la corrupción en Malí, en 1999 el entonces presidente del país solicitó al Banco Mundial que lanzara un programa anticorrupción (Banco Mundial, 2003). Se llevaron a cabo sanciones y arrestos contra funcionarios públicos de alto rango y oficiales de compañías estatales durante el mandato de Alpha Omar Konaré. De hecho, el último informe de la Oficina del Auditor General estimó en 103 mil millones de Francos CFA el volumen de fondos del Estado malversados en el período 2002–2006.

Durante un discurso el 22 de septiembre de 2007, el Día de la Independencia de Malí, en el espíritu de reforzar la transparencia de la gestión de los recursos públicos, el jefe de Estado declaró que, en el período 2002–2007, había recibido 722 informes de distintos

organismos de control, de los cuales probablemente 138 serían juzgados en los tribunales. Cabe recordar que hasta 1996, los flujos presupuestarios de ayuda no eran contabilizados o certificados por el Tribunal de Cuentas del Tribunal Supremo (*Section des Comptes de la Cour Suprême*), que también asegura la auditoría de los distintos proyectos del Sistema de Naciones Unidas en Malí. Asimismo, desde 1960 no se ha examinado la rendición de cuentas en el sistema judicial del país.

Actualmente, los PTF están armonizando sus complementariedades hacia un enfoque común para combatir la corrupción. No obstante, más allá de los instrumentos clásicos de reforma y gestión de las finanzas públicas, es necesario un cambio en la mentalidad de la sociedad civil y del sector privado en relación con la participación social.

Si bien la corrupción es un fenómeno social generalizado en Malí, los malienses consideran al sector de la justicia, en particular, como el más corrupto de la esfera pública, ya que representa el último recurso del ciudadano. Si bien la ley escrita se considera unánimemente moderna, las prácticas judiciales son muy distintas y paradójicamente son aceptadas como legítimas por la cultura popular.

Actores e instituciones

En la primera Revisión de la Ayuda en Malí en 1997, los actores de la sociedad civil expresaron una opinión sobre el impacto real de los programas y proyectos financiados por la AOD sobre sus niveles de vida. A pesar de los efectos positivos superficiales, se reprocha a la AOD el no prestar suficiente atención a la estructura interna de los grupos beneficiarios con vistas a mejorar las capacidades autónomas de gestión comunitaria, a tal punto que varios equipamientos colectivos fueron abandonados al final de muchos proyectos y programas.

Cabe mencionar que una parte considerable de los recursos de la AOD se usa para cubrir los costes de las

agencias internacionales, nacionales y locales que los movilizan. Eso se puede convertir a veces en un negocio financiero, al servicio de los que invierten en el negocio humanitario. A pesar de este balance mixto, la AOD es, no obstante, bien vista cuando las condiciones políticas de su acceso democrático, extenso y de proximidad son aseguradas a sus beneficiarios reales, como es el caso de los sectores sociales y la mejora de las infraestructuras viales.

Emergen dos mundos paralelos: la clase política, cuyos partidos tienen una débil representación electoral de aproximadamente un 20 por ciento, y la "sociedad civil", en proceso de construcción. Los STF colaboran casi exclusivamente con el gobierno, en un esfuerzo por fomentar el fortalecimiento del parlamento y de la sociedad civil.

Asamblea Nacional

A pesar de algunas interpelaciones importantes con el Ejecutivo, la Asamblea Nacional es considerada débil en cuanto a esta relación. Los mecanismos del Comité Financiero de la Asamblea y otros de defensa de los intereses locales necesitan mejorar. Asimismo, la configuración de los partidos políticos y el estilo de liderazgo consensual del presidente no favorecen el progreso del debate democrático.

El Comité Financiero de la Asamblea Nacional es el responsable de recibir, analizar y ratificar la asignación de los recursos presupuestarios nacionales e internacionales destinados a la implementación de las políticas públicas sectoriales. Sin embargo, no está dotado de la capacidad adecuada para analizar, criticar u oponer la planificación y las modalidades de los recursos presupuestarios de crédito, del Estado o de los donantes. Y el apoyo del Tribunal Supremo, en particular el de su Tribunal de Cuentas, no ha sido muy bien aceptado cuando se ha ofrecido. De todas formas, en 2007 el Tribunal Supremo ha elaborado el Informe sobre la Ejecución de las Leyes Financieras de 2005 para la Asamblea Nacional.

Además, el parlamento malí tiene la triste reputación de estar interesado sobre todo en subir los salarios de

sus miembros al punto de provocar una reciente reacción del Tribunal Constitucional, que ha se ha opuesto a dichos intereses a través de un rechazo a considerar una sentencia.

Organizaciones de la sociedad civil

Las OSC malienses pueden clasificarse en cuatro niveles: (1) OSC en las aldeas y comunidades locales, que trabajan con socios extranjeros y mantienen el contacto con la población; (2) organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, que colaboran con las OSC y la población en las actividades de desarrollo; (3) grupos de OSC y ONG, como la Coordinación de las Asociaciones Femeninas y ONG (CAFO), la Secretaría de Coordinación de las ONG malienses (SECO), y la Federación Nacional de Asociaciones de la Salud Comunitaria de Malí (FENASCOM), entre otras, que implementan programas de desarrollo en un intento de influir las políticas y programas a favor de la población; y (4) OSC federadas y confederadas, como el Consejo Nacional de la Sociedad Civil (CNSC), y la Federación de los Colectivos de ONG (FECONG), entre otros, que actúan exclusivamente en el nivel político. Cabe también destacar la presencia de ONG internacionales, a menudo agrupadas en plataformas de coordinación, como el Foro de ONG europeas en Malí (FONGEM), actualmente conformado por 36 ONG.

Las OSC intentan desempeñar distintas funciones de manera simultánea, a menudo contradictorias, como la prestación de servicios, la difusión de información, la presión política y la elaboración de estudios críticos. Actualmente se está llevando a cabo un estudio para definir mejor las ventajas comparativas de las ONG, con el fin de responder de mejor forma a las críticas dirigidas a organizaciones con sede en Bamako sobre su bajo alcance en los sectores rurales. Eso engloba la necesidad de asegurar la gobernabilidad democrática tanto en las ONG como en sus organizaciones paraguas. Con este propósito, se sugiere un código de conducta. La autosuficiencia de las ONG en materia de representación y legitimidad es un largo proceso, abierto al debate (FONGEM, 2007; FECONG, 2007a, 2007b).

La sociedad civil busca encontrar una posición en la nueva arquitectura de ayuda, en particular en la agenda internacional de la Declaración de París, que tiende a simplificar las cuestiones relativas al apoyo presupuestario general y el apoyo presupuestario sectorial (FONGEM, 2007). También parece enfrentarse a dificultades en su intento de asimilar otros elementos de la Declaración, tales como el mecanismo para medir la rendición de cuentas mutua.

Si bien el proceso participativo de elaboración del DELP I no trajo mejoras significativas a los obstáculos del DELP I,⁵ los actores malienses involucrados en el proceso reconocen los beneficios del diálogo político que tuvo lugar entre el gobierno y las OSC y el sector privado, que permitió, por un lado, transmitir las opiniones en el terreno a la administración y, por el otro lado, legitimar la rendición de cuentas como una obligación natural de la administración pública bajo el Estado de derecho (CNSC, 2007). Las OSC están bastante listas para debatir y profundizar el diálogo político con el Gobierno y los PTF sobre la AOD, con el objetivo de participar en las próximas reuniones internacionales. Para compensar la poca presencia de las OSC en la Declaración de París, el CAD/OCDE ha creado el grupo Consultivo de la Sociedad Civil sobre la Eficacia de la Ayuda, con el mandato de facilitar la consulta sobre ese tema con la sociedad civil de los países en vías de desarrollo. Actualmente, los puntos clave de los STF para facilitar ese proceso de consulta con la sociedad civil en Malí son las embajadas de Canadá y Francia. Para coordinar una participación eficaz de la sociedad civil malienses en el debate internacional sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo que está teniendo lugar en las reuniones de Cotonou, Ottawa y Accra, se ha establecido un comité de dirección, compuesto por diversos miembros y coordinado por la FECONG. De momento, se han realizado nueve consultas a nivel local con actores y representantes de la sociedad civil, en las regiones y subdivisiones regionales (*cercles*). De ese modo, se organizó en septiembre de 2007 un grupo de trabajo de

⁵ Las limitaciones señaladas son relativas a la representación, credibilidad y legitimidad de los elegidos como portavoces de la "sociedad civil", así como la forma y significado de su participación. Ver Cissoko Kama y Touré Ramatou, 2005.

síntesis en Bamako. Los resultados de este seminario se presentaron a los STF y el gobierno de Malí para consolidar el diálogo tripartito (FECONG, 2007a, 2007b). Según las OSC, los retos de la Declaración de París sobre la eficacia de la AOD en Malí están relacionados a dos cuestiones clave: por un lado, el compromiso del Gobierno y los PTF de discutir y debatir activamente con los actores y representantes de la sociedad civil, con el fin de profundizar el diálogo político en general; y, por el otro lado, la capacidad de la sociedad civil de ser un interlocutor creíble y representativo, actuando como un contrapeso a los STF y el Estado. Otras recomendaciones importantes incluyen: la reestructuración de la AOD para incluir a las OSC; la necesidad de un Estado más pro-activo, en vez de uno reactivo que responde a los estímulos externos; una mayor autonomía conceptual del DELP; y una participación más dinámica y competente de todos los actores de la sociedad civil, en particular los ejecutivos del sector privado.

Dado el actual estado de sus recursos humanos, materiales y financieros, las OSC de Malí carecen de la capacidad de influencia política, técnicas de negociación y fuerza de representación necesarias ante el Estado y los PTF. Por ello, solicitan un programa de capacitación institucional concertado y permanente.

Reforma de la administración pública y sistemas de control horizontal

En principio, cada ministerio cuenta con un sistema de control interno —auditores que tienen la autonomía para intervenir en los sistemas de control horizontal, central, regional y local relativos a sus respectivos ministerios. En la práctica, esas estructuras son consideradas como *'voies de garage'* (vías secundarias) para funcionarios públicos fracasados. En este sentido, carecen de autoridad institucional y su personal no está dispuesto a llevar a cabo investigaciones precisas contra sus compañeros.

Además del primer ministro, el otro sistema de control horizontal es el Control General de la Administración

Pública —el mecanismo central correspondiente del sistema de control ministerial. Cuenta con sistemas de control especiales y está en el nivel presidencial. Durante un discurso el 22 de septiembre de 2007, el Día de la Independencia de Malí, en el espíritu de reforzar la transparencia de la gestión de los recursos públicos, el jefe de Estado declaró que, en el período 2002-2007, había recibido 722 informes de distintos organismos de control, de los cuales probablemente 138 serían juzgados en los tribunales.

Con el fin de establecer la autonomía del poder judicial, el Tribunal de Cuentas del Tribunal Supremo es la autoridad suprema de las cuentas de Malí en materia de control y sanciones (impuestos, multas o sentencias penales). Con el fin de reforzar ese órgano judicial, el Tratado de UEMOA de 1998 recomienda a los ocho países miembros a crear un Tribunal de Cuentas. Ya se ha llevado a cabo en Senegal, Burkina Faso y Guinea-Bissau, y Costa de Marfil, Níger y Togo están en proceso. Malí y Benin han retrasado esos procedimientos debido a (o bajo el pretexto de) la necesidad de una revisión constitucional. Cabe recordar que hasta 1996, los ingresos presupuestarios de la ayuda no se contabilizaban o certificaban por el Tribunal de Cuentas del Tribunal Supremo, que también asegura la auditoría de los distintos proyectos de la ONU en Malí. Asimismo, desde 1960 no se ha examinado la rendición de cuentas en el sistema judicial de Malí.

Por el otro lado, el Auditor General es nombrado por el Presidente de la República por un mandato de siete años no renovable. Debido a su gran capacidad regulatoria y de comunicación, ese sistema de control tiene cada vez más credibilidad ante los donantes y el público en general. Además, al contrario del sistema administrativo francés que predomina en Malí, la Oficina del Auditor General está basada en el modelo canadiense. La reforma de la administración pública está vinculada de manera general al Comité de Desarrollo Institucional, a fines de que la administración cumpla de manera eficaz con las expectativas de sus beneficiarios en el contexto actual de la creciente importancia de la ciudadanía, la diversidad de opiniones y la buena gobernabilidad. El CDI tiene un plan de acción dece-

nal (2006/2009) a través del Programa de Desarrollo Institucional, financiado principalmente por la Unión Europea, Holanda y el PNUD.

A pesar del actual solapamiento de las actividades de los distintos servicios de control, se están llevando a cabo esfuerzos por armonizar los datos –en particular los de las Direcciones Centrales (del ministerio de Economías y Finanzas) del Presupuesto, Tesoro y Control Financiero.

Descentralización

Llevada a cabo de manera gradual por la Tercera República de Malí, con base en una misión a largo plazo, la implementación eficaz de la reforma de la descentralización mediante la creación de 703 *comunidades* rurales y urbanas es, sin duda, la mejor referencia de Malí en materia de políticas públicas con el apoyo de los STF. Un buen ejemplo es la creación de la Agencia Nacional para la Inversión en las Comunidades Territoriales, con la misión de recibir y distribuir a las comunidades territoriales las subvenciones destinadas a la inversión, para la provisión de servicios locales, la movilización de los recursos propios, garantizar los préstamos y asegurar la distribución equitativa de los presupuestos de las *comunidades* (Magassa, 1997). La ANICT dispone de una importante cuenta de transferencias centrales, regionales y locales, gestionada por el Fondo de Inversión de las Comunidades Territoriales (FICT), que le permite asegurar el control financiero con procedimientos relativamente sencillos. Esa cuenta está alimentada por las transferencias presupuestarias del Estado, contribuciones de los STF y las compensaciones de las comunidades territoriales. Sus contribuidores externos son: el Fondo Europeo de Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, la Agencia Francesa de Desarrollo, la Cooperación Suiza, la Organización de Desarrollo de Holanda (SNV), el Banco de Desarrollo Alemán (KfW), el Banco Mundial, Canadá y el Banco Africano de Desarrollo.

Si bien el proceso de descentralización es una de las mejores referencias políticas de Malí, la transferencia de capacidades técnicas y financieras a las comunida-

des territoriales todavía ha de convertirse en realidad. Debido a una serie de factores locales, en las elecciones *comunales* de 2004, que consiguieron obtener los mejores resultados de participación de todas las consultas organizadas en Malí –el 40 por ciento– más de la mitad de los alcaldes no fueron reelegidos.

Principales desafíos a enfrentar

Parecen existir tres mundos desconectados en Malí –podemos llamarlos “teatro”, “burocracia” y “aldea”. El discurso presidencial está más interesado en el creciente influjo de ayuda y busca resultados inmediatos en su relación con la población, principalmente mediante prácticas de caridad (si no paternalistas) y, a veces, con características populistas. Al establecer un programa paralelo –el PDES– se presentó una visión que persigue objetivos del *marketing* político en vez de objetivos de capacitación institucional. Por un lado, se dice que el propio modo de política consensual, diálogo y la descripción del presidente como el “padre de la nación” han evitado una serie de confrontaciones sociales, como por ejemplo el exitoso manejo de la rebelión Touareg a través del así llamado Acuerdo de Argel. Se podría describir ese estilo de discurso político como un “teatro”.

Mientras tanto, en las ocupadas oficinas de Bamako, los donantes participan en sofisticados mecanismos de coordinación, por lo que se podría denominar esta área de “burocracia”. Además, las iniciativas de los actores nacionales se ven a veces asfixiadas por los enfoques hacia anteproyectos y el liderazgo intelectual en la formulación de políticas por parte de la multitud de consultores extranjeros. Ello se refleja en la actitud afianzada de los funcionarios públicos malienses quienes, históricamente, se han acostumbrado a otorgarles la última palabra.

Asimismo, los donantes no son un bloque monolítico, y pueden ser descritos de la siguiente manera: aquellos

que siguen un enfoque de tolerancia-cero y confrontación a la mala gobernabilidad, la corrupción y el lento ritmo de la reforma relativa a la igualdad de género. Estos donantes apoyan el fortalecimiento de las instituciones de control o los programas de reforma basados en los derechos, a menudo con aspectos añadidos de la sociedad civil con el fin de aumentar la demanda para la reforma. Otros, por el contrario, rechazan subir por el “lado Norte de la montaña” y abogan por una participación crítica a puerta cerrada, que es particularmente sensible al mantenimiento de los modales diplomáticos. Tienen la habilidad de posicionar a una serie de asesores *senior* en posiciones clave en el gobierno. Un tercer grupo de donantes evita involucrarse políticamente. A menudo formulan recetas macroeconómicas para el gobierno, las cuales, dado el peso del donante, son más bien difíciles de rechazar. Una cuarta categoría se sitúa entre evitar al gobierno y trabajar de abajo arriba. Así, no puntúan muy bien en términos de alineación con los sistemas nacionales. Ese grupo de donantes trabaja con la administración y representantes locales, o directamente con las estructuras paralelas de las ONG. Los más listos crean vínculos con las políticas nacionales y estructuras de provisión que cada vez más alcanzan áreas más allá de Bamako. Tienen un componente significativo de formación en todos sus programas. Otros simplemente ignoran las estructuras del Estado y subcontratan a actores no estatales –a veces sus propios nacionales en vez de actores malienses– con el fin de “cumplir con el trabajo”.

Uno de los puntos más interesantes en términos de la eficacia de la ayuda son los últimos esfuerzos en materia de la división del trabajo. Éstos van más allá de las metas de París. Cada donante en Malí, dirigido por la Comisión Europea, lucha por “hacer más en menos áreas”, para definir una división del trabajo que funcione a nivel sectorial. Se ha diseñado una matriz para evaluar el peso de cada uno de los programas de los donantes en el sector, así como dentro de su propio portafolio (Pool, 2007). Como previsto, demuestra una dispersión significativa y una proliferación de actores por sector. No obstante, esta es la primera vez que se evidencia esa tendencia y –mediante los esfuerzos por

conseguir una estrategia de asistencia conjunta– se resolverá. Es una primera evaluación, y un proceso sensible ha comenzado entre los donantes, no sólo para identificar lo que hacen particularmente bien (ventaja comparativa) sino también donde son mejores que otros (ventaja competitiva).

Finalmente, está la realidad en las aldeas y áreas rurales. Los dos mundos anteriormente mencionados –cada uno con su lógica distinta– están desconectados de la vida cotidiana de los malienses en las aldeas y los barrios urbanos. Si bien se ha llevado a cabo una serie de consultas y campañas de información, éstas siguen siendo simbólicas, debido a diferentes razones. En primer lugar, los miembros de la Asamblea Nacional, que son elegidos de manera geográfica y por mayoría simple, no han adoptado la práctica de canalizar las preocupaciones de sus distritos al gobierno y pasar la información sobre los programas gubernamentales y los derechos derivados. En general, la capacidad de control y supervisión del parlamento sobre los procesos presupuestarios es extremadamente débil. Segundo, si bien se realizan consultas sobre la estrategia de lucha contra la pobreza, el hecho de que haya poca conexión entre la planificación y el presupuesto quita todo el significado de estos espacios en términos de impacto, a pesar de que parezcan útiles en términos de información. Tercero, existen muchas consultas, seminarios participativos y ejercicios de deliberación. La proliferación de actores, ya sean agencias gubernamentales, ONG o donantes, junto con la extremadamente baja calidad de los datos, dificulta la comprensión del sistema por parte de la población. Cabe mencionar que mientras que los datos del gobierno no son fidedignos, la mayoría de los donantes también carece de una estrategia de comunicación hacia el público en general para presentar sus acciones y cuánto han invertido. En cuarto lugar, las ONG alegan representar a grupos locales y actuar como un hilo conductor de información del centro a la periferia. No obstante, el sistema de autogobernabilidad del sector, las cuestiones de representación y legitimidad dudosas, la distorsión de los fondos externos y las estructuras internas, en ocasiones, no democráticas, dan lugar a dudas sobre si las ONG pueden reclamar ese derecho de *broker* neutral. Con todo,

la propia configuración de la comunicación difusa y el acceso a la información sólida impide el cambio de la población maliense de sujeto pasivo que espera pacientemente la ayuda a ciudadanos activos que defienden sus derechos.

La presencia de los donantes y sus acciones interactúan con el sistema político y la cultura de Malí en una serie de situaciones. Dado que este país ha vivido solamente 15 años bajo un régimen democrático, la práctica de demandar la rendición de cuentas al gobierno todavía no está muy desarrollada y se externaliza a los donantes en vez de estar dirigida a los ciudadanos. El marco metodológico de este estudio (Meyer/Schulz, 2007) pide analizar la interacción de los donantes con el “triángulo de control” –parlamentos, control horizontal de la administración y la sociedad civil. En Malí, cabe considerar también una cuarta dimensión –la desconcentración de poder a las entidades federales.

Los donantes apoyan de manera activa estos mecanismos de control y rendición de cuentas. Un funcionario *senior* del Tribunal de Cuentas del Tribunal Supremo explicó que su organización tenía pocas probabilidades de seguir activa sin el apoyo continuo de los donantes. Una característica particular es la nueva Oficina del Auditor General. Esta oficina llenará las lagunas de control, y ha publicado un informe que ha acaparado bastante atención. No obstante, se cuestionan su posición institucional, sus bases legales y su relación con el Tribunal de Cuentas del Tribunal Supremo. Eso es particularmente relevante cuando los donantes apoyan esta entidad de manera significativa en vez de a otras. A pesar de que haya poco apoyo directo al desarrollo de partidos políticos, existen algunos esfuerzos dirigidos a fortalecer el papel del parlamento, como por ejemplo, del PNUD, el Instituto holandés para la Democracia Multipartidista (NIMD), el Instituto Democrático Nacional (NDI) de Estados Unidos y la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) de Alemania. Esta última acaba de publicar una guía para el parlamento (FES, 2007). Sin embargo, estos programas para la promoción de la democracia están poco vinculados a las intervenciones “estándar” dirigidas a la reducción de la pobreza y la capacitación institucional. La

“sociedad política” es quizás la menos desarrollada en términos de la ayuda de los donantes e instrumentos viables. Por el otro lado, la sociedad civil está bien fundada. El debate actual sobre cómo las ONG podrían gobernar sus sectores de una forma más democrática ya ha sido mencionado. Eso va a la par de un debate sobre las ventajas comparativas de las ONG. Cada vez más, enfocan en *advocacy* y control, en vez de en la provisión de servicios que sigue siendo su mayor área de actividad. Los donantes siguen esa tendencia. La UE ha establecido un programa flexible y mecanismos de financiación para las organizaciones de la sociedad civil llamado ARIANE, que tiene el objetivo de fomentar el conocimiento y la participación ciudadana en la gobernabilidad local.

La descentralización añade una cuarta dimensión de control al “triángulo de control”. Si los donantes pudieran decidir entre el triángulo y la descentralización como el mecanismo de rendición de cuentas más eficaz, existen buenas razones para argumentar en contra del triángulo. Éstas incluyen la poca eficacia de los controles administrativos, la potencial politización del control parlamentario y la dudosa legitimidad de la sociedad civil. Es por eso que muchos donantes consideran la descentralización como el mejor método de traer el poder al pueblo (Betke, 2006). No obstante, no existe un *trade-off* entre la separación de poderes y el control a nivel nacional, por un lado, y un equilibrio de poderes en un sistema federal, por el otro. Sin embargo, los donantes cada vez más entienden que nadie puede hacerlo todo, y así también surge una división del trabajo.

Los donantes en Malí también pueden contribuir de manera significativa a la falta de transparencia de las instituciones públicas debido a su propio modo de operar. El proceso de Monitoreo de la Declaración de París de 2006 informa de que la ayuda no es suficientemente capturada por los sistemas nacionales y que los donantes tienen una serie de estructuras paralelas a través de las unidades de implementación de proyectos (PIU; ver OCDE, 2007). La Evaluación del Gasto Público y la Rendición de Cuentas Pública de 2007 clasifica al comportamiento de los donantes en térmi-

nos de la previsión de los flujos de ayuda con la puntuación más baja posible (PEFA, 2007). Los donantes contribuyen a la falta de previsión de la ayuda y su inclusión en la planificación del presupuesto nacional y los mecanismos de información. Las múltiples estructuras de coordinación de la ayuda del Gobierno de Malí y la falta de una sola ventana para las relaciones en materia de ayuda dificultan la rendición de cuentas de la ayuda. Todos estos factores contribuyen a la poca transparencia de los flujos de ayuda que recibe el gobierno de Malí.

En general, el control ciudadano, ya sea a través del parlamento o de una sociedad civil crítica, depende a gran escala de que la acción pública esté claramente definida y sea muy previsible. Los donantes lo impiden mediante la multiplicación de los programas dedicados a la provisión de servicios y no compartiendo con los oficiales del gobierno qué medios financieros pueden esperar para implementar sus estrategias. Así, la acción del gobierno se convierte en arbitraria y los derechos no están nada claros porque no están ni localizados institucionalmente ni pueden ser presupuestados de manera sostenible. Un efecto secundario inesperado de la ayuda es que los ciudadanos no saben qué pueden esperar del Estado. Se observan señales de cambio en las reacciones a la modalidad de ayuda del apoyo presupuestario. Si bien sólo el 10 por ciento de toda la ayuda se presta en la forma de apoyo presupuestario directo, las ONG empiezan a cuestionar su papel ya que están alarmadas por la disminución de los fondos a sus actividades y también preocupadas por la integridad y eficacia públicas (FONGEM, 2007).

Los donantes participan en el fortalecimiento de las funciones de control, el equilibrio de poderes en el sistema democrático de Malí. Existen, sin embargo, dos deficiencias:

- Primero, los programas de fortalecimiento de las funciones de control no están interrelacionados. No existe una conexión entre los programas de la sociedad civil y los sistemas de control administrativo. Las ONG no tienen los instrumentos adecuados para entender los detalles constitucionales de los contro-

les horizontales, al igual que la mayoría de los informes del Tribunal de Cuentas son inaccesibles, tanto literalmente como en términos de presentación. Una excepción es la recién creada Oficina del Auditor General, que tiene una estrategia de comunicación. Sin embargo, muchos de los entrevistados subrayaron que su función es más bien exótica en el sistema de Malí. De la misma manera, no existe una conexión entre el parlamento y los otros dos lados del triángulo. El parlamento y la sociedad civil parecen ser dos mundos distintos. Asimismo, la capacidad de los parlamentarios de analizar las conclusiones de los organismos administrativos de control es muy limitada. En consecuencia, cada donante que enfoque en uno de los lados del triángulo, no tiene en cuenta los otros dos y sus posibles aportaciones.

- En segundo lugar está la falta de conexión entre "la planificación regular de la ayuda" y el apoyo al funcionamiento de las funciones de control. La mayoría de los programas sectoriales no tienen en cuenta los vínculos de servicios públicos y la participación política de los ciudadanos más allá de su "participación" como beneficiarios. Mientras se lleva a cabo una evaluación del Gasto Público y la rendición de cuentas muy sofisticada técnicamente, ésta se enfoca en particular sobre la solidez del Ejecutivo, sin tener en cuenta aperturas específicas para el parlamento y la sociedad civil. Técnicos expertos elaboran grandes proyectos, pero rara vez se lleva a cabo una evaluación de los efectos políticos. Asimismo, una serie de expertos en la promoción de la democracia mantiene relaciones muy pocas relaciones con sus colegas dedicados al sector de la reducción de la pobreza.

Implicaciones para los donantes

Parece que Malí está a punto de avanzar hacia una nueva relación de ayuda, que por sí sola podría arrojar más luz sobre el contrato entre el gobierno y la población de Malí. Mientras que el DELP I fue impuesto, el DELP II generó un mayor debate. La Declaración de París y el subsiguiente debate sobre la división del trabajo está conduciendo a una serie de estándares relativos a la buena donación compartida localmente. Conjuntamente, el gobierno está emprendiendo esfuerzos para mejorar aún más las funciones clave estructurales y de gobernabilidad de las capacidades del Estado, como la administración pública, la gestión de las finanzas públicas y la provisión de servicios, junto con el traspaso de poderes a las entidades descentralizadas. Se está proponiendo un instrumento para el monitoreo mutuo de los compromisos de los donantes y la administración de Malí. La disyuntiva entre la retórica de planificación, por un lado, y las realidades presupuestarias y de implementación, por el otro, parece estar disminuyendo de manera gradual. A pesar de que la calidad de los datos sigue siendo baja y ello todavía no es objeto del debate público, se están reforzando las instituciones dedicadas a las estadísticas y eso debería permitir medir los resultados del desarrollo al nivel de la población. Asimismo, las ONG han comenzado a debatir sobre sus papeles comparativos y su gobernabilidad interna. Solicitan cada vez más acceso a la información y admisión a los espacios de deliberación. Desde las elecciones de 2007, el parlamento parece haber dejado de ser una cámara de resonancia para el presidente para convertirse en una oposición genuina. Los mecanismos de control como el Tribunal de Cuentas, el Auditor General y los controles internos se están haciendo más eficaces y profesionales.

En este contexto, parecen necesarias algunas adaptaciones en las prácticas de los donantes en Malí. Hacen falta prácticas, análisis y capacidades que prioricen al Estado y sus capacidades, en vez de simplemente

demandar la rendición de cuentas hacia fuera (hacia los donantes) a través de condicionalidades, evitando al Estado mediante el apoyo basado en proyectos. Algunas de las siguientes consideraciones podrían sensibilizar a los donantes con respecto de la dimensión política de la agenda de armonización.

Diálogo político

Como ya se ha mencionado, Malí presenta un liderazgo más bien débil en la formulación de políticas, pero se queda en lo que se llama una "apropiación subversiva" con sus respectivas ganancias políticas. Asimismo, el grupo de donantes no es para nada monolítico en su enfoque hacia la dimensión del socio y las políticas asociativas que propone. Éstas son las circunstancias que describen las relaciones de poder entre el gobierno y los donantes al negociar la ayuda. Últimamente, las reacciones a la Declaración de París, evaluaciones (*stocktaking*), establecimiento de estándares, y monitoreo han fomentado un diálogo basado en estándares negociados mutuos, en vez de acuerdos bilaterales. Eso será aún más reforzado por la elaboración de la Estrategia común de Asistencia a los Países (ECAP). Asimismo, la recientemente promovida división del trabajo podría tener impacto en el diálogo político. Cuando el gobierno es llamado para liderar la definición de las ventajas comparativas y el liderazgo sectorial de los donantes, su posición podría cambiar ligeramente, de ser un receptor de ayuda a elegir la ayuda. Al mismo tiempo, los donantes han elegido establecer condicionalidades en una forma más transparente, ya sea en los desencadenantes de los desembolsos del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP), el Tramo Incentivo Europeo para la Gobernabilidad del décimo FED o la Cuenta del Desafío del Milenio de Estados Unidos.

También existe un gran esfuerzo en Malí por incluir a las ONG en los debates sobre la aplicación de los Principios de la Declaración de París. Las ONG parecen estar divididas entre una posición defensiva, temiendo la pérdida de los dominios establecidos de sus operaciones, y una voluntad reciente de embarcar en nuevos roles de *advocacy* y monitoreo de las políticas públicas. Las ONG

debaten abiertamente sobre las condiciones necesarias para ese cambio. En otras palabras, establecen estándares de buena gobernabilidad y la autorregulación del sector. Son conscientes de la necesidad de nuevas capacidades de análisis, comunicación e influencia.

En vistas de esa nueva relación de la ayuda, se hace un llamamiento a los donantes para que reflexionen sobre la propia naturaleza de la relación política con los países socios. Las nuevas modalidades de ayuda promovidas por la Declaración de París –si bien no han sido adoptadas por todos los donantes– han cambiado la relación de la ayuda y han otorgado mayor importancia al diálogo. A medida en que se hace disponible más y más información sobre la planificación de la ayuda, hace falta un proceso que mida la rendición de cuentas mutua. En otros países africanos, existen ejemplos de evaluaciones independientes que han conducido al debate sobre el propio significado de la relación de la ayuda, incluida la condicionalidad. Un mecanismo de ese estilo en Malí podría fomentar acuerdos sobre estándares definidos localmente de buena donación y de buena apropiación. Ese proceso podría ir en consonancia con los ciclos presupuestarios anuales y tratar una o dos cuestiones específicas cada año. De esa manera, los donantes se verán obligados a posicionarse en un espectro entre la no difusión y la transparencia. Puede que limiten su difusión de información a detalles meramente técnicos al ministerio de Finanzas, entablen un diálogo más amplio con todo el gobierno, o incluso expongan sus contribuciones y enfoques a la sociedad civil. Solamente esta última opción apoyaría al gobierno en el desarrollo de una “apropiación democrática” de las políticas de ayuda.

Recomendaciones clave:

- Apoyar el establecimiento del mecanismo para evaluar la rendición de cuentas mutua, según lo propuesto en la Declaración de París.
- Compartir con la sociedad civil y el parlamento las condicionalidades y los desencadenantes del desembolso.
- Apoyar a la sociedad civil en analizar y comentar sobre el proceso y el contenido técnico de la relación de ayuda.

Capacidades analíticas

Ya se ha mencionado la necesidad de ampliar el horizonte de tiempo hacia un análisis político-económico más allá de los ciclos de gastos a tres años. La creciente presión de desembolso, y la dispersión de algunos donantes en demasiados sectores y proyectos, impide el desarrollo de una visión a largo plazo, muy necesaria. El encargo de análisis a consultores a corto plazo a menudo no asegura la internacionalización del conocimiento en las agencias. La alta rotación del personal también contribuye al problema. Además, si bien se dan varios intercambios informales de información, en la comunidad donante hay pocos intercambios formales de análisis de país que alcanzarían el estándar académico. Además de estos obstáculos bien conocidos, existen dos grandes desafíos en Malí.

En primer lugar, la presencia de los donantes podría potencialmente sofocar el desarrollo de un sector académico independiente en Malí. Un impacto concreto en la cultura democrática es la distorsión del panorama académico, cuando los donantes monopolizan a la mayoría de los expertos en actividades como la gestión de programas y evaluaciones. Eso se refleja en la falta de instituciones de investigación independientes en Malí (que no puede congregarse a individuos competentes en organizaciones duraderas). El panorama académico maliense consiste en un gran número de consultores, en vez de instituciones competentes. Mientras los donantes han dado el paso de proyectos a políticas, ello todavía no ha tenido un impacto sobre la organización del conocimiento. Los sectores son “intercambiados” y los fondos cohesionados, pero los donantes no han establecido fondos conjuntos para fomentar la creación y el desarrollo institucional de institutos independientes dirigidos a analizar las políticas públicas, las cuestiones fiscales y el desarrollo económico. El liderazgo en la producción de la verdad parece ser una de las cosas más difíciles de entregar para los donantes. Prevalce la protección de los académicos nacionales y se llevan a cabo muy pocos análisis conjuntos.

En segundo lugar, mientras se necesita de manera urgente descentralizar el análisis a las oficinas de país o las

embajadas, teniendo en cuenta la globalización, se multiplican las cuestiones a estudiar. Cada vez más las interdependencias globales parecen arrebatarse las políticas nacionales del control del gobierno a medida en que pasan a las esferas de la gobernabilidad global. En Malí, tanto el gobierno como la sociedad civil crítica están empezando a monitorear los impactos de los regímenes internacionales del comercio, la inmigración el cambio climático, y la seguridad, entre otros. En los países miembros de la OCDE, la coherencia en las políticas –la armonización de los objetivos de políticas no relacionadas con la ayuda con las metas de reducción de la pobreza– se consigue mejor en las sedes de los donantes. Allí, el diálogo interministerial puede fomentar la mitigación de los impactos adversos sobre la población maliense de políticas como las de seguridad, inmigración y de comercio, entre otras. Al mismo tiempo, es cada vez más importante evaluar el impacto de esas políticas sobre el terreno.

En Malí, existen tres áreas prioritarias: la seguridad, o en otras palabras, la percepción de Malí como un Estado en la primera línea de la guerra contra el terrorismo; la inmigración, tanto como un país de origen como de tránsito; y el comercio, en particular los productos agrícolas y los recursos minerales. Por ejemplo, los vínculos entre la inmigración y el desarrollo son cada vez más obvios. No obstante, éstos a menudo se limitan a cuestiones económicas. El impacto de las comunidades migratorias malienses sobre el desarrollo político es tan significativo como poco examinado. Cuestiones como éstas sólo pueden percibirse parcialmente a nivel de las oficinas de país, y es necesario en los países donantes un nexo con las realidades políticas, sociales y económicas “en casa”. Eso quiere decir que los representantes de las agencias de ayuda y las representaciones diplomáticas no sólo deben implementar programas de ayuda, sino también desempeñar un papel en el diálogo político del país de origen. Mientras “trabajan hacia delante” en los países, deben empezar a “trabajar hacia atrás”, informando a sus ministerios de los efectos de las políticas no relacionadas con la ayuda y proporcionándoles pruebas para convencer a sus colegas en los ministerios del Interior, Defensa y Comercio. Ése es un nuevo mandato que amplía de manera significativa el campo de análisis.

Recomendaciones clave:

- Dotar a las oficinas de país con el equipamiento necesario para llevar a cabo análisis político-económicos sobre los efectos colaterales de la ayuda y las trayectorias políticas a largo plazo;
- Elaborar instrumentos de financiación y asistencia técnica para el desarrollo institucional de los centros de investigación malienses que respetan los estándares de rigor académico e independencia política;
- Fortalecer a las oficinas de país para monitorear el impacto de las políticas no relacionadas con la ayuda de sus países de origen en el desarrollo de Malí, especialmente en lo relativo a los pobres, y presentar evidencias para el diálogo interministerial interno. Estar en contacto con la sociedad civil, los académicos y los políticos de Malí con el fin de examinar y exponer a las esferas relevantes para el bienestar más allá del alcance de la regulación soberana; y
- Analizar el impacto de las comunidades migratorias en el desarrollo político.

Elección de instrumentos

El instrumento de apoyo presupuestario, en particular, ha suscitado en la sociedad civil un creciente debate sobre el papel del Estado y, por lo tanto, ha dirigido la atención hacia los mecanismos de participación y control democrático. La “danza alrededor del presupuesto” promovido por esa modalidad vuelve a hacer hincapié en cuestiones sobre el acceso a la información y datos cuantitativos por parte de los ciudadanos; sobre el control del parlamento; los controles horizontales internos y mediante instituciones como el Tribunal de Cuentas y el Auditor General; y sobre la rendición de cuentas. Si bien el apoyo presupuestario parece ser un canal importante, resulta necesaria una mezcla de instrumentos. Eso no quiere decir que los esfuerzos deben dispersarse al máximo posible. La división del trabajo promovida por el “marco de coordinación” y su secretaria, el Fondo Técnico, promueve un enfoque con más peso en menos sectores. Sin embargo, existe el peligro de que al poner el enfoque en un sólo instrumento, los donantes se cierren con respecto al acceso a experiencias que son importantes para informar sobre su propio desarrollo en materia de políticas. Una integración

de varios instrumentos *dentro del mismo sector* podría asegurar la construcción de puentes entre los mundos desconectados. Mientras que el apoyo presupuestario podría “comprar un lugar en la mesa” y asegurar la participación en foros de alto nivel, la asistencia técnica y la capacitación podrían proporcionar un conocimiento mutuo. Los enfoques de proyecto podrían asegurar —más a través de la capacitación de los ciudadanos para demandar mejores servicios, que a través de “estructuras paralelas”— la conexión con las perspectivas en el terreno y de los ciudadanos. Eso debe reflejarse en las habilidades, personalidades y actitudes del personal de los donantes. Integrar la diversidad de experiencias y perfiles profesionales (y personalidades) de forma que surja una mezcla interrelacionada de instrumentos, es una tarea que requiere un enorme esfuerzo. En otras palabras, es importante que el jefe de la oficina de país entienda cómo fomentar un diálogo político entre el asesor político, el ministro y el gerente del programa de la sociedad civil, con el fin de triangular sus respectivas realidades.

En general, se recomienda a los donantes que contemplen cuáles son las condiciones de participación. El tamaño importa. La nueva matriz de la “división del trabajo” no solo presenta el peso de un proyecto concreto en la cartera de los donantes, sino también su peso dentro del sector, que se compara con los otros actores. En ese sentido, los donantes que contribuyan, digamos, menos del 20 por ciento dentro del sector deberían considerar retirarse o reubicarse. Asimismo, todo el aparato de coordinación requiere de una inversión central importante. Se necesita por lo menos un miembro *senior* en el equipo destinado al país para hacer un seguimiento de todas las tareas de coordinación y armonización. La cooperación delegada podría resolver algunas de esas cuestiones. Un ejemplo de éxito es la delegación entre Suecia y Noruega: Suecia “hace” Malí, y Noruega, Malawi. La dinámica del diálogo entre el gobierno y los donantes y el mecanismo de rendición de cuentas mutuo (a ser desarrollado) pronto desencadenarán una dinámica de convencer a los donantes a enfocarse más, ya sea a través de la razón o directamente apuntando el dedo.

Recomendaciones clave:

- Participar plenamente en el debate actual sobre la división de trabajo e identificar las ventajas comparativas. Enfocar la ayuda en algunos sectores clave; y
- Evaluar la viabilidad de una mezcla de instrumentos en el mismo sector. Luchar por un enfoque transversal y multidisciplinar en la oficina de país.

Organización institucional

Según la Declaración de París, la apropiación debe moverse desde el Norte hacia los países que reciben ayuda. Hace mucho que Malí es más un campo de pruebas que un líder en las nuevas estructuras de coordinación. Los planes de desarrollo habían sido diseñados en París, Washington, Bruselas y en otras partes fuera de Malí. Últimamente, ha surgido una nueva dinámica en Malí, lo que hace aún más necesaria la presencia de personal *senior* encargado de tomar las decisiones en Bamako. La descentralización a las oficinas de país es un requerimiento muy necesario para unir a las nuevas estructuras de coordinación dentro del país. Éstas incluyen análisis conjuntos, cooperación delegada, diálogo político sobre el apoyo presupuestario y negociaciones relativas a la estrategia conjunta y la división del trabajo. La descentralización también podría ayudar a llenar algunas de las lagunas mencionadas —entre los círculos de política de alto nivel de planificación de la ayuda y las realidades rurales, entre la sociedad civil y la sociedad política, y entre los distritos que promueven la democracia y los que fomentan el desarrollo. Así, es necesario que los jefes de las oficinas de país tengan un mandato que les permita negociar de manera flexible con sus contrapartes locales y otros donantes, así como integrar las partes e instrumentos de su propio programa. Ese todavía no es el caso de todos, pero existen algunos ejemplos interesantes, incluyendo la importante delegación en materia de toma de decisiones en la cooperación canadiense y los instrumentos de planificación de la ayuda altamente flexibles de la cooperación alemana.

La regionalización es otra característica. La integración monetaria dentro de la UEMOA y la integración política en la Comunidad Económica de los Estados

del África Occidental (CEDEAO) y la Unión Africana está empezando a desempeñar un papel en el desarrollo de políticas y en el monitoreo de los estándares de gobernabilidad. Cada vez más, el establecimiento de puntos de referencia (*benchmarking*) regionales permite aprender de las buenas prácticas. Los acontecimientos democráticos –al igual que el conflicto y la desestabilización económica– tienden a expandirse, motivados por emisiones de radio y la inmigración. Esta tendencia debería ir seguida de una organización regional de los programas de ayuda. Esta visión miope de “país-socio” ha de complementarse con una estrategia regional. Eso conlleva estar presente y apoyar a los mecanismos regionales, de manera oficial a través de su representación a nivel de las organizaciones regionales, así como en ejercicios regionales de aprendizaje, a menudo facilitados de manera multilateral por la OCDE o el PNUD, y redes de la sociedad civil.

Recomendaciones clave:

- Delegar la toma de decisiones a las oficinas de país.
- Adaptar la planificación a los ciclos administrativos (presupuestario) y políticos (electorales).
- Proporcionar vínculos con las iniciativas e instituciones regionales.

Recursos humanos

La Declaración de París y las tendencias generales en la política de desarrollo han cambiado el perfil del personal de los trabajadores del desarrollo. El cambio hacia el nivel de políticas necesita más expertos en materia macroeconómica y un conocimiento general sobre gobernabilidad. Trabajando cada vez más a nivel de políticas, algunos entrevistados se quejaron de la falta de contacto con los beneficiarios reales en Malí. Hace falta toda una nueva serie de capacidades de diálogo y la preparación para participar de los a menudo pesados procesos de coordinación. Los incentivos al personal deben premiar la participación en la construcción de la nueva arquitectura de ayuda. Como se ha mencionado con anterioridad, las piezas del rompecabezas están sobre la mesa, pero tienen que montarse y eso será un proceso laborioso día tras día. Sólo entonces se liberará el “espíritu de París”, más allá de

los logros técnicos. Ese espíritu necesariamente incluirá el redireccionamiento de la rendición de cuentas de la relación donante-país socio al contrato ciudadano-Estado. Para este propósito, el compromiso del personal es una precondition clave. El fomento de una actitud de visión general, de relacionarse abiertamente con otros donantes y de contribuir a la creación de instituciones justas y sostenibles, probablemente no se consiga a través de un enfoque burocrático de gestión por objetivos. Lo que se necesita es una cultura organizacional que fomente la consideración de los efectos colaterales de la ayuda sobre el sistema democrático del país receptor.

Recomendaciones clave:

- Evaluar la carga de trabajo en materia de coordinación del personal en el país e integrar el desarrollo de las relaciones en la estructura de incentivos del personal;
- Crear espacios de aprendizaje, por ejemplo, a través de evaluaciones participativas, con el fin de superar los enfoques tecnocráticos y fomentar una visión de futuro estratégica. Mantener un equilibrio entre la gestión por organización cultural y la gestión por objetivos; y
- Equilibrar la rotación de personal con puestos a largo plazo.

Bibliografía

- Banco Mundial (2003): *Recommandations visant a renforcer le programme anti-corruption*, rapport 37927, <http://go.worldbank.org/RKHQJH3YCO>
- Banco Mundial (2005a): *An Independent Review of World Bank Support to Capacity Building in Africa: The Case of Mali*, Informe No.: 32908, Washington.
- Banco Mundial (2006a): *Aid Effectiveness Profile Mali 2006*; <http://go.worldbank.org/MR5I91FSP0>
- Banco Mundial (2006c): *Beyond the numbers – PRS monitoring – Chapter 3: Mali*, Washington.
- Banco Mundial (2007a): *Public Expenditure and*

- Financial Accountability – Rapport Mali, Bamako, Washington.
- Bergamaschi, Isaline (2007): Mali: Patterns and limits of donor-driven ownership, [GEG Documento de trabajo 31/2007], Oxford, http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/Bergamaschi_Mali_2007-31.pdf
- Betke, Dirk (2006): Mali - Power returns to the people. Local municipalities as arenas of participation and good governance. Sector Project Mainstreaming Participation; <http://www2.gtz.de/publikationen/isissearch/publikationen/details.aspx?RecID=BIB-GTZ070135>, www.pact-mali.org
- Centro Djoliba (1997): « *Revue du Système International de l'Aide au Développement, Réflexions et Propositions de la Société Civile* » Malienne, Bamako, diciembre de 1997.
- Cissoko Kama y Touré Ramatou (2005): Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État. Le cas du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali, *Politique africaine*, n°99, octobre de 2005.
- CNSC (2006a): Formulation du Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (CSRCP) 2007-2011 - Document de plaidoyer / lobbying pour la contribution de la société civile, Bamako, septembre de 2006.
- CNSC (2006b): Contributions de la société civile a la formulation du CSLP II - rapport de synthèse des concertations régionales et communales, rapport préparé par Oulématou Sow DEMBELE, Souleymane BOCOUM, Hallassy SIDIBE, Bamako, agosto de 2006.
- CNSC (2007): Démarche méthodologique de la contribution de la société civile a la revue annuelle du CSRCP - Rapport Final; Hallassy SIDIBE, Siriman SAKHO, Zima Jean DIALLO; febrero de 2007.
- Colombo, Enrico (2006): Appui à l'harmonisation de l'aide au Mali - Matrice des principaux partenaires techniques et financiers du Mali ; Commissionné par le Ministère des Affaires Etrangères Et de la Coopération Internationale et la Délégation de la Commission Européenne, Bamako, marzo de 2006.
- Comisión Europea (2006c): Projet République Du Mali: Appui et Renforcement des Initiatives des Acteurs Non Etatiques (ARIANE) - dispositions techniques et administratives d'exécution (D.T.A) www.ariane-ml.org
- FECONG (2007a): Rapport général de synthèse des ateliers régionaux sur la Déclaration de Paris et l'efficacité de l'aide, par Commission d'organisation de la consultation nationale de la société civile sur l'efficacité de l'aide publique au développement, Bamako.
- FECONG (2007b): Rapport national des consultations de la société civile sur la Déclaration de Paris et l'efficacité de l'aide, présentation ppt, par Commission d'organisation de la consultation nationale de la société civile sur l'efficacité de l'aide publique au développement, Bamako.
- FES – Friedrich Ebert Stiftung: Parliamentary handbook for Malian members of Parliament; (prochamente).
- FONGEM (2007): Efficacité de l'Aide Budgétaire et de l'Implication sur les Acteurs dans le Cadre de la Décentralisation et du Développement Local au Mali, GIRAD-Afrique, Bamako, julio de 2007.
- Fritz, Verena; Lang, Florian (2006): Strengthening domestic accountability in Mali by integrating the poverty reduction strategy and the budget, *Eschborn* <http://www2.gtz.de/dokumente/bib/07-0522.pdf>
- Gobierno de Malí (2002): Poverty Reduction Strategy Framework (2002-2006), mayo de 2002.
- Gobierno de Malí (2003): « *Rapport sur la réforme de l'aide au Mali : Coordination, efficacité de l'aide extérieure et réduction de la pauvreté* », octubre de 2003.
- Gobierno de Malí (2005a): [Presidencia de la República, Misión de Desarrollo y Cooperación] *Mesure pour améliorer la coordination et l'harmonisation de l'aide extérieure au Mali*, julio de 2005.

- Gobierno de Malí (2005b): Plan d'Action Gouvernemental sur l'Amélioration / Modernisation de la Gestion des Finances Publiques PAGAM.
- Gobierno de Malí (2006a): Documento de Estrategia de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza (CSCR) (2007-2011), diciembre de 2006.
- Gobierno de Malí (2007): Projet de Plan national d'actions sur l'efficacité de l'aide au développement Déclaration de Paris 2007 – 2009.
- Magassa, Hamidou (1978), Papa Commandant a jeté un grand filet devant nous, Ed. F. Maspéro, París.
- Magassa, Hamidou (1997): Décentrer ou décentraliser: Un dilemme au Mali, Alternatives Sud, Vol. IV/3; pp.117-126.
- Magassa, Hamidou (1998): L'état, la démocratie et la solidarité – suivi de « la grandeur d'âme », dans: L'Afrique face au défi humanitaire, París/Bamako (Présence Africaine).
- Meyer, Stefan y Nils-Sjard Schulz (2007): Armonización de donantes: entre la eficacia y la democratización – Marco analítico y metodología para los estudios de país; octubre de 2007; www.fride.org/publication/273/
- OCDE / Embajada de Canadá en Malí (2001): "Rapport d'évaluation du processus de réforme de l'aide au Mali (1999-2001)", diciembre de 2001.
- OCDE/CAD (2005): Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, marzo de 2005.
- OCDE/CAD (2006a): Paris Declaration Monitoring Report – Final Draft, París, 18 de octubre de 2006.
- OCDE/CAD (2007): 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapter Mali, París, <http://www.oecd.org/dataoecd/62/12/38984552.pdf>
- PNUD/OCDE (DCD/Club du Sahel) 1999: Réformer les systèmes d'aide: le cas du Mali, París/Bamako, 1999.
- PEFA (2007): MALI Rapport PEFA - Public Expenditure and Financial Accountability, Bamako, 2007.
- Pool Technique (2007): Matrice Financière de donateurs - Rapport Intermédiaire Provisionnelle, Bamako, junio de 2007.
- Pool Technique (2007b): "Projet De Feuille De Route - mise en œuvre des engagements des PTF dans le cadre du plan d'action efficacité de l'aide"; versión de junio de 2007.
- Touré, Amadou Toumani 2007: "Projet pour le Développement Economique et Social, Un meilleur avenir pour les Maliens à l'horizon 2012, Visions et Actions", marzo de 2007.
- Auditor General de Malí (2007): Informe 2006, Bamako www.bvg-mali.org

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 50 El impacto de las políticas de ayuda en los procesos de democratización internos: el caso de Mali. La armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Caso de estudio IV, **Hamidou Magassa y Stefan Meyer**, Febrero 2008
- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, **Enrique Alasino**, Febrero 2008
- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, **Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz**, Enero 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, **Anna Khakee**, December 2007
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, **Sofía Sebastián**, Noviembre 2007
- 45 La “tercera ola populista” de América Latina, **Susanne Gratius**, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, **Jos Boonstra**, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, **Richard Youngs**, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, **María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos**, Septiembre 2007
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, **Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz**, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, **Stefan Meyer**, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, **Ana Echagüe**, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, **Jos Boonstra**, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, **Laura Tedesco**, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, **Geoffrey Phidham**, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, **Susanne Gratius**, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, **Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati**, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, **Kristina Kausch**, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, **Richard Youngs (Editor)**, Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, **Isabel Moreno y Mariano Aguirre**, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, **Mariano Aguirre y David Sogge**, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, **David Mathieson and Richard Youngs**, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, **Peter Burnell**, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, **Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda**, Septiembre de 2006
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, **Astri Suhrke**, Septiembre de 2006
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, **Rebecca Engel**, August 2006

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, **Luis Peral**, Julio de 2006
- 23 Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, **David Sogge**, Junio de 2006
- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, **Megan Burke**, Abril de 2006
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, **Richard Youngs**, Marzo de 2006
- 20 Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, **Ben Saul**, February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; **Martin Doornbos**, **Susan Woodward**, **Silvia Roque**, February 2006
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, **Jessica Almqvist**, January 2006
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda, **Martin Doornbos**, December 2005
- 16 The United Nations’ Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, **Irene Aguirrezabal Quijera**, November 2005
- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, **Luis Peral**, Octubre de 2005
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, **Susanne Gratius**, Octubre de 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, **Kristina Kausch and Isaías Barreñada**, October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, **Carlos Espósito and Jessica Almqvist**, September 2005
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, **Jill Crystal**, Julio de 2005
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, **Antonio Remiro Brotóns**, Junio de 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, **Laura Feliú**, Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, **Javier Niño Pérez**, Abril de 2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, **Luis Peral**, Abril de 2005
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, **Richard Gillespie**, Abril de 2005
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, **Jessica Almqvist**, Marzo de 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, **Carlos Espósito**, Febrero de 2005
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, **Emad El-Din Shahin**, Febrero de 2005
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, **Richard Youngs**, Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, **CITPax**, an initiative of **Shlomo Ben-Ami**, November 2004

FRIDE

Malí: ¿Una apropiación subversiva? Desde 1999, Malí ha sido un laboratorio para la armonización de la ayuda. Ha sido más un campo de pruebas que un actor líder. Dado que muchas iniciativas de coordinación han fracasado, se han puesto muchas esperanzas en las nuevas estructuras resultantes de la adaptación local de la Declaración de París. Asimismo, Malí reúne las características formales que desencadenan un importante flujo de ayuda: gobernabilidad democrática y altos índices de pobreza.

Este informe expone tres mundos desconectados, que se denominan "teatro", "burocracia" y "aldea". El discurso presidencial —el "teatro"— es útil para atraer la ayuda, así como para servir a los propósitos electorales de *marketing* político. Sin embargo, no se preocupa por saber si las acciones son mensurables o no, y todavía no desempeña de manera efectiva el papel de coordinador entre los ministerios a cargo de ponerlos en práctica. Los donantes —la "burocracia"— están ocupados inventando programas y estructuras de coordinación para la provisión de servicios y la consolidación institucional. Además, de soportar la presión de los desembolsos y los costes de coordinación, los donantes trabajan en particular con el Ejecutivo y están profundamente inmersos en las principales funciones del Estado, como la gestión financiera, los servicios públicos y la descentralización. No obstante, vacilan a la hora de tratar los asuntos de política interna que van más allá de los anteproyectos occidentales de "sociedad civil". El tercer escenario —la "aldea"— permanece desconectado de los otros dos mundos. La descentralización todavía no ha alcanzado otras áreas más allá de Bamako o las principales ciudades regionales.

Las políticas de desarrollo parecen estar dictadas por los donantes. No obstante, en un segundo nivel, relativo a la puesta en práctica, los actores malienses reinterpretan las directrices, estableciendo así una especie de "apropiación subversiva".

www.fride.org