

Evaluación de la implementación de la Declaración de París

Evaluación nacional

MALÍ

Resumen Ejecutivo

1 Introducción

La ayuda pública al desarrollo ha sido objeto de particular atención desde mediados de los años 90. El CAD de la OCDE seleccionó a Malí como país piloto para iniciar un examen de la eficacia de la ayuda. En ese contexto, el Gobierno y los donantes tomaron varias medidas sobre las reformas de la ayuda y adoptaron mecanismos institucionales. Los informes sobre la reforma de la ayuda en Malí muestran que, en comparación con los objetivos iniciales, el método que no había dado concretamente los resultados esperados en el periodo 1996-2001 y tuvo una evolución bastante favorable en el periodo 2006-2010 (ver la evolución constatada en los dos informes de evaluación PEFA, 2006 y 2010). Se toma nota de que los órganos de consulta establecidos en el marco de la reforma de la ayuda han resultado ser espacios importantes para el diálogo, el intercambio de información y la coordinación de los donantes.

Desde el 2002 se han percibido innovaciones en las prácticas de ayuda al desarrollo en Malí.

En términos de coordinación, desde el 2002 se ha producido un cambio en cuanto a la coordinación del seguimiento y evaluación de la ejecución del Marco Estratégico de Lucha contra la Pobreza (CSLP, por sus siglas en francés). Desde la adopción de este Marco, la Comisión mixta Malí-Socios Técnicos y Financieros (STF) se ha reunido regularmente para tratar temas relacionados con su ejecución como la educación, la descentralización y la gestión de las finanzas públicas. Sin embargo, las comisiones mixtas se han mantenido sobretodo como un espacio para el intercambio de información en lugar de ser un

espacio formal de coordinación o de toma de decisión. Pero se han registrado avances significativos desde el 2007 con la aplicación de la Declaración de París (DP).

La evaluación periódica de los compromisos asumidos por las partes interesadas es un principio fundamental de la DP y del Programa de Acción de Accra.

La presente evaluación de la fase 2 es parte de ese marco.

2 Conclusiones sobre las Preguntas de Evaluación Comunes

A continuación se presentan conclusiones sucintas sobre las preguntas de evaluación comunes, de conformidad con el Documento de Enfoque y los Términos de Referencia para el estudio de evaluación:

2.1 Contexto de la Aplicación de la Declaración de París

La ayuda pública para el desarrollo es el conjunto de recursos proporcionados por los donantes a un país para apoyar su desarrollo. Malí ha recibido ayuda desde el principio de su independencia. Durante este período, la ayuda ha aumentado considerablemente, ya que ha pasado de 10 millones de dólares estadounidenses por año, en los años 1960, a 558 millones de dólares en el 2007. La ayuda en el 2009 representaba casi el 10% del PIB, lo que equivale al 45% del presupuesto del Estado. Los factores que determinan la concesión de ayuda a un

país tienen tres características principales, a saber: volumen, forma y origen. El volumen de la ayuda otorgada por los STF depende del nivel de desarrollo del país, de la calidad de su gobernabilidad y de su vulnerabilidad a los impactos externos. Sin embargo, también puede depender de la situación económica, financiera y sociopolítica de cada STF.

Entre los factores que influyeron en la ayuda, podemos citar las diversas medidas adoptadas por Malí desde la adopción de la DP en marzo del 2005, por ejemplo el Marco Estratégico de Reducción de la Pobreza (2007-2011) adoptado por el gobierno en el 2006; el Acuerdo Marco entre el Gobierno de Malí y los Socios de Desarrollo de Malí sobre Apoyo Presupuestario, firmado en el 2006; los Acuerdos Específicos entre el Gobierno de Malí y los STF sobre Apoyo Presupuestario Sectorial a favor de los sectores de la salud (sanitario y social) y la educación en el 2006; el Plan Nacional de Acción para la Eficacia de la Ayuda (2007-2009) adoptado por el gobierno en el 2007; la Estrategia Común de Asistencia al País (ECAP-2009), adoptada por los STF, la cual es la manifestación de una voluntad política de los STF de Malí de cambiar profundamente sus modalidades de ayuda; y, un documento marco de la política nacional de descentralización (2005-2014), adoptado en el 2005, articulado en torno a cuatro pilares: el desarrollo de la capacidad de las comunidades territoriales, la mejora de la descentralización, el desarrollo de la ciudadanía y el desarrollo de la prestación privada de servicios a nivel local.

Entre los factores que influyen en la implementación de la DP, a escala nacional, cabe destacar los esfuerzos realizados por el Gobierno y los STF para mejorar la eficacia de la ayuda. Mencionemos, por ejemplo, la creación de la Secretaría de Armonización de la Ayuda y el fondo técnico de los STF, lo cual permitió entablar un diálogo regular entre el Gobierno de Malí y sus socios de desarrollo.

En cuanto a los elementos significativos en el campo de la ayuda, se puede también notar que además de los donantes tradicionales de Malí (que ratificaron la DP), otros países contribuyen también de manera sustancial: China, Libia, India, Brasil y Venezuela. Los fondos de estos países están destinados de manera prioritaria a la agricultura, la infraestructura y la salud.

Otro factor que tiene una gran influencia sobre la ayuda pública al desarrollo en Malí son los efectos de la crisis alimentaria, energética y financiera sobre la economía del país. Lo cual significa que, a consecuencia de la plaga de acrididos en los cultivos de 2004-2005, hubo una pérdida para el presupuesto del Estado, compensada por una subvención para abastecer al país de cereales. En el 2008, el disparo de los precios de los productos alimenticios en el mercado internacional se retuvo mediante exoneraciones fiscales sobre las importaciones de productos alimenticios. Algunos STF concedieron financiamientos compensatorios a través del presupuesto del Estado.

2.2 Procesos Intermediarios

Desde la puesta en marcha de la DP, se puede notar en Malí una evolución positiva en el cumplimiento de los compromi-

dos asumidos, aunque aún persisten ciertas dificultades. En relación con los cinco principios centrales de la DP, la evaluación destaca lo siguiente:

Apropiación: En cuanto al fortalecimiento de las estrategias y de los marcos operacionales, recordaremos que en el 2006 el gobierno adoptó un Marco Estratégico para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza para el periodo de 2007-2009; el enfoque de Marco de Gastos a Mediano Plazo (CDMT, por sus siglas en francés) se generalizó y pasó de cuatro (4) departamentos ministeriales a catorce (14); el Marco Presupuestario a Mediano Plazo (CBMT, por sus siglas en francés) se actualiza anualmente; y, se creó la Secretaría de Armonización de la Ayuda.

Entre los resultados obtenidos, recordaremos que la elaboración del CRMT es controlada por los representantes de las estructuras nacionales. Los ministerios sectoriales han fortalecido sus capacidades tratando cada año de mejorar su marco presupuestario; el programa conjunto de estructuras colocadas se ha puesto en vigor.

Si embargo, la apropiación ha sido y seguirá siendo un proceso lento y limitado ya que involucra mucho más al Estado central que a las autoridades regionales y locales. La apropiación es más avanzada en los sectores de la educación, de la salud y de la gestión macroeconómica. El tímido liderazgo del país influye en el nivel de apropiación.

Alineación: Con respecto a la alineación de la ayuda con las prioridades nacionales, el Acuerdo Marco entre Malí y sus STF prevé explícitamente lo siguiente: una concertación/coordinación liderada por el Gobierno; condicionalidades armonizadas entre donantes que se basan en las estrategias y los programas del Gobierno; compromisos financieros plurianuales (bajo reserva del desempeño realizado) de parte de los donantes, para permitir al gobierno establecer sus previsiones macroeconómicas y perspectivas presupuestarias a mediano plazo; un calendario de compromisos y de entregas de los donantes compatible con el ciclo presupuestario del Estado; disposiciones de evaluación de los donantes integradas a los dispositivos de evaluación del gobierno.

A pesar de esos diferentes compromisos, existen todavía algunas dificultades: las prioridades de algunos donantes y las de Malí no están alineadas, y la negativa de algunos actores a utilizar los sistemas y procedimientos nacionales. Las razones invocadas están relacionadas con la incompatibilidad de los sistemas y procedimientos con las normas internacionales, y la falta de fiabilidad y de eficiencia de los sistemas nacionales.

Armonización: Para simplificar y armonizar los procedimientos, se han realizado algunas acciones a escala nacional, entre las cuales cabe mencionar las siguientes: realización de una primera evaluación de conformidad con el Programa Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA, por sus siglas en inglés) en el 2006; aprobación por el Gobierno de un Plan de Acción Gubernamental para la Mejora y la Modernización de las Finanzas Públicas (PAGAM/GFP, por sus siglas en francés) en abril del 2005

para el periodo 2006-2009 y para una segunda fase 2011-2015; conclusión de otra evaluación PEFA más reciente; adopción en el 2008 de un nuevo código de procedimientos de adquisiciones públicas para introducir más transparencia y descentralización.

Entre las dificultades encontradas, se debe mencionar que las representaciones locales de los STF no siempre están de acuerdo con las sedes.

Gestión Orientada a Resultados: Los programas orientados a los resultados se introducen lentamente y por sector. Algunos programas sectoriales están más adelantados (salud, educación, descentralización).

Con respecto a la ayuda presupuestaria sectorial, ésta cuenta con un mecanismo de seguimiento basado en unas matrices de indicadores de desempeño anual, en informes de seguimiento técnicos y financieros, en el examen de los gastos públicos del sector y en un informe de auditoría de los gastos del programa. El seguimiento activa una parte de los desembolsos, según el logro de varios objetivos sectoriales.

Sin embargo, se ha notado que los donantes se esfuerzan poco en fortalecer los mecanismos y herramientas de evaluación de las estrategias nacionales.

Responsabilidad Mutua: El objetivo es involucrar a más actores (Gobierno, STF, parlamento y sociedad civil) para controlar la gestión de la ayuda y favorecer la transparencia. Se ha hecho mucho para fortalecer la transparencia en la gestión de los recursos públicos, pero todavía se debe realizar más esfuerzos para mejorar la eficacia de las estructuras de control y luchar contra la corrupción.

2.3 Resultados de Desarrollo

Resulta difícil atribuir los resultados de desarrollo sólo a los factores de la DP, pero sí se puede afirmar que los principios de la DP contribuyeron a los resultados obtenidos. El apoyo que recibió Malí para respaldar sus esfuerzos de desarrollo mediante una ayuda significativa (aproximadamente el 10% del PIB) permitió mantener una tasa de crecimiento económico anual superior a la de la demográfica (3.6% contra 3.1%). Además, la incidencia de la pobreza monetaria se evalúa a 43.7% en el 2009 o sea una disminución de 3.7 puntos de porcentaje en comparación con el 2006 (47.4%). La pobreza monetaria disminuyó de manera significativa en las regiones rurales, pasando de 57.6% a 53.5% gracias a las inversiones públicas, especialmente en las infraestructuras de base.

Los sectores de la salud, la agricultura y la educación han sido objeto de una atención especial por parte del Gobierno de Malí y de sus socios en el desarrollo.

3 Principales Enseñanzas y Recomendaciones

La aplicación de la DP ha permitido algunos avances y resulta-

dos que se deben aprovechar y fortalecer con la esperanza de obtener resultados sostenibles a largo plazo.

3.1 Enseñanzas

- a) Se puede señalar los siguientes aspectos positivos clave:
 - El fortalecimiento de la confianza entre el gobierno y los STF.
 - La existencia de un marco permanente de cooperación.
 - Un marco de asociación que se desarrolla y trata de hacerse cargo de la gestión de la ayuda en todos sus aspectos.
 - Las reformas que se llevan a cabo se consideran positivas aunque siguen siendo lentas.
 - El inicio lento de la utilización de los sistemas y procedimientos nacionales por parte de los STF.
- b) También persisten algunas debilidades:
 - La debilidad del mecanismo de coordinación de la ayuda.
 - La dispersión de las funciones de las estructuras responsables de la gestión de la ayuda y las dificultades de contabilidad.
 - La debilidad de la presentación de informes para rendir cuentas a los ciudadanos por el uso de los recursos de la ayuda pública al desarrollo.

De parte de los STF se puede señalar:

- La falta de delegación de poder de parte de las sedes de los STF a sus representantes locales.
- La poca previsibilidad de la ayuda a pesar de la adopción del Marco de Recursos a Mediano Plazo (CRMT).
- La negativa de algunos STF a alinearse con los procedimientos nacionales.
- La aparente falta de voluntad para reducir las unidades paralelas.

3.2 Recomendaciones

Las recomendaciones fundamentales son las siguientes:

- a) Para el gobierno
 - Simplificar el sistema de coordinación y gestión de la ayuda pública para el desarrollo.
 - Mejorar la exactitud de los datos sobre la ayuda y del presupuesto.
 - Fortalecer las evaluaciones de las políticas públicas.
 - Mejorar el desempeño de los sistemas de control mediante verificaciones financieras y lucha contra la corrupción.
 - Mejorar la transparencia en la utilización de los fondos públicos.
 - Fortalecer el poder y la capacidad de la Secretaría de Armonización de la Ayuda.
- b) Para los STF
 - Cumplir con los compromisos asumidos en la DP.
 - Fortalecer la previsibilidad de la ayuda.