

La sociedad civil ante la nueva arquitectura de la ayuda

Estudio de casos en Senegal y Mali

**María Eugenia Callejón
Ana Bustinduy
Violeta Doval**

La sociedad civil ante la nueva arquitectura de la ayuda

Estudio de casos en Senegal y Mali

**María Eugenia Callejón
Ana Bustinduy
Violeta Doval**

 **Fundación
Carolina**
CeALCI

Primera edición: diciembre 2008

© CealCI- Fundación Carolina
C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5º dcha
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
cealci@fundacioncarolina.es

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.
~~En este caso, tampoco comprometen al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ni a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.~~

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>

Diseño gráfico: Calamar

ISSN: 1888-5934

Depósito Legal: M-17149-2008

Índice

Introducción	5
La sociedad civil ante la nueva arquitectura de la ayuda	7
Participación de la sociedad civil en el diálogo de políticas en Senegal	23
Participación de la sociedad civil en el diálogo de políticas en Mali	41
Principales conclusiones	55

Resumen ejecutivo

Con las nuevas modalidades de ayuda, como el apoyo presupuestario y el enfoque sectorial, han surgido nuevos espacios de negociación entre donantes y países receptores (llamados ahora socios o países asociados, según la nueva terminología de la Declaración de París) y se han institucionalizado procesos de planificación conjuntos y de seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Estos nuevos espacios están obligando a las organizaciones de la sociedad civil a ampliar su labor de incidencia política y a organizarse en redes para reclamar su participación. En este documento se trata de identificar, a través de dos estudios de caso en Senegal y Mali, cuál es la posición de las organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, se recoge el posicionamiento de las redes internacionales de la sociedad civil ante estos procesos y, por otro, se identifica cuál está siendo su participación efectiva en el diálogo de políticas en los países estudiados, recogiendo su visión y las dificultades que están encontrando.

Palabras clave:

Declaración de París, ayuda al desarrollo, sociedad civil, diálogo de políticas, OSC, ONG, Senegal, Mali.

Las autoras

María Eugenia Callejón, es economista. En la actualidad preside la ONGD Economistas sin Fronteras y es miembro de la Plataforma 2015 y Más [λ](#)

Ana Bustinduy, es licenciada en Derecho y Máster en “Acción solidaria internacional de Europa” por la Universidad Carlos III de Madrid. Ha trabajado en diferentes organizaciones de la sociedad civil. Actualmente es Responsable del Convenio para Asia de la Fundación IPADE.

Violeta Doval, es socióloga especializada en Políticas Públicas, con experiencia y formación en el ámbito de la cooperación internacional. Actualmente trabaja para la AECID en el Proyecto PRO-ODM en Ecuador.

Introducción

El nuevo sistema internacional de cooperación al desarrollo que está emergiendo ha puesto en marcha nuevos mecanismos de canalización de la ayuda oficial al desarrollo de los donantes hacia los países receptores.

Con las nuevas modalidades de ayuda, como el apoyo presupuestario y el enfoque sectorial, han surgido nuevos espacios de negociación entre donantes y países receptores (llamados ahora socios o países asociados, según la nueva terminología de la Declaración de París) y se han institucionalizado procesos de planificación conjuntos y de seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Estos nuevos espacios están obligando a las organizaciones de la sociedad civil a ampliar su labor de incidencia política y a organizarse en redes para reclamar su participación.

En este documento se trata de identificar, a través de dos estudios de caso en Senegal y Mali, cuál es la posición de las organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, se recoge el posicionamiento de las redes internacionales de la sociedad civil ante estos procesos y, por otro, se identifica cuál está siendo su participación efectiva en el diálogo de políticas en los países estudiados, recogiendo su visión y las dificultades que están encontrando.

Partimos de un concepto amplio de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que incluye ONG, sindicatos, asociaciones profesionales, universidades y centros de investigación, federaciones de asociaciones y redes nacionales, tal y como se explica más adelante.

A través de la descripción de la participación de las OSC en el diálogo de políticas en los países analizados se pretende abrir un debate en las organizaciones españolas, con el fin de valorar su aplicabilidad y las

posibles nuevas vías que se abren para el trabajo conjunto entre organizaciones del Norte y del Sur.

Así, por ejemplo, las organizaciones del Sur reclaman a sus contrapartes del Norte que aumenten sus actividades de *lobby* para fortalecer la participación de las OSC del Sur en el diseño de las políticas de desarrollo de sus países; que contribuyan a reforzar sus capacidades de intervención en los procesos de apoyo presupuestario; y que exploren las posibilidades de nuevas vías de financiación que eviten la competencia por los recursos.

Con la puesta en marcha de estos procesos se abre un espacio fundamental para reforzar a las organizaciones de la sociedad civil en su labor de control de las políticas públicas, como representantes del interés de sus comunidades de base y de los excluidos, como actores del desarrollo y como grupos de presión a favor de la lucha contra la pobreza.

1. La sociedad civil ante la nueva arquitectura de la ayuda

El concepto de sociedad civil no tiene una definición única. En su sentido más amplio, la sociedad civil estaría constituida por todas las organizaciones y otro tipo de instituciones no relacionadas con el Estado ni con el mercado (sin fines comerciales y no lucrativas) cuyos miembros, asociados voluntariamente, tienen intereses comunes y actúan para defenderlos.

Centrándonos en el ámbito del desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) relevantes son aquellas que actúan como agentes de cambio y desarrollo (Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda, GA-SC, 2008). Su ámbito de actuación puede ser global, regional, nacional y/o local. En este sentido, la sociedad civil incluye ONG, sindicatos de trabajadores, asociaciones comunitarias, grupos ecologistas, de defensa de los derechos de la mujer, de incidencia política, institutos de investigación independientes, instituciones académicas, asociaciones profesionales, organizaciones de origen religioso, algunos medios de comunicación, etc.

En los dos últimos decenios la sociedad civil organizada ha experimentado un espectacular crecimiento, tanto en número de organizaciones como en recursos gestionados destinados al desarrollo de los países del Sur, ya sea como donantes (las OSC de los países del Norte recaudan miles de millones de dólares para fines de desarrollo) o como beneficiarios de la ayuda (recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo). Asimismo, las OSC actúan como importantes socios del desarrollo, realizando sus propios proyectos y pro-

gramas. Otros papeles que desempeñan las OSC en el ámbito del desarrollo y la ayuda son: la movilización de las comunidades de base y de la población marginada; el seguimiento de las políticas y prácticas de gobiernos y donantes; la realización de investigaciones independientes; la participación en el diálogo de políticas; la creación de coaliciones y redes que mejoren la coordinación y el impacto de la sociedad civil; la concienciación y sensibilización de la población para fomentar valores como la solidaridad y la justicia social.

Así pues, a la importancia cuantitativa de las OSC en la cooperación al desarrollo se le une su relevancia cualitativa, que las convierte en importantes actores por derecho propio del desarrollo e integrantes de la arquitectura de la ayuda internacional. Conscientes de ello, en los últimos años las organizaciones sociales se han movilizado para reclamar su espacio en el diálogo de políticas y en la configuración del sistema de la ayuda.

Por su parte, las instituciones multilaterales han comenzado a reconocer la importancia de la sociedad civil en el desarrollo, entre otros motivos por su proximidad a las poblaciones a las que va destinada la ayuda, por su defensa de los derechos humanos y de unos procesos de desarrollo inclusivos, así como por aportar nuevas alternativas en materia de políticas públicas.

Así, por ejemplo, el PNUD creó en el año 2000 un Comité Asesor para las Organizaciones de la Sociedad Civil, con el fin de “ofrecer orientaciones a la alta gerencia de la organización en el diseño de políticas y programas, así como en la promoción de esfuerzos y de actividades e iniciativas estratégicas emprendidas por la sociedad civil y el PNUD”¹.

El Banco Mundial, tras las multitudinarias manifestaciones de protesta organizadas por diversos grupos de la sociedad civil contra sus actuaciones de desarrollo, se replanteó su relación con las OSC. En la actualidad, “el Banco Mundial consulta y colabora con OSC en todo el mundo, tales como organizaciones comunitarias, ONG, movimientos sociales, sindicatos, grupos religiosos y fundaciones”².

1. <http://www.undp.org/spanish/partners/civilsector.shtml>

2. <http://go.worldbank.org/ZMY8OUARO0>

En cuanto a los organismos regionales, la Unión Africana (UA) creó en 2005 el Consejo Económico, Social y Cultural de la Unión Africana (ECOSOCC), órgano asesor compuesto por 150 OSC de los países miembros que tiene como finalidad “incorporar las voces de la población africana en el proceso de toma de decisiones políticas de la Unión Africana”³, y servir como vehículo para construir una gran alianza entre los gobiernos y todos los segmentos de la sociedad civil africana.

También la Unión Europea ha incluido la participación de la sociedad civil en el diseño y aplicación de sus estrategias y programas de desarrollo. El Acuerdo de Cotonou con los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), firmado en el año 2000, establece como uno de los pilares de la estrategia de asociación con los países ACP “el fomento de los métodos participativos, la apertura a la sociedad civil, al sector privado y a los otros agentes no estatales”⁴. Así, el Acuerdo reconoce el importante papel que juega la sociedad civil, y contempla la necesidad de reforzar las organizaciones no gubernamentales para garantizar su contribución al proceso de desarrollo. La revisión del Acuerdo llevada a cabo en el año 2005 incluye la necesidad de profundizar en el enfoque participativo.

1.1. El Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda

Algunas organizaciones de la sociedad civil, principalmente redes internacionales como Eurodad o Civicus, asistieron formalmente como invitadas al Segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005, del que surgió la Declaración de París (DP). Sin embargo, estas organizaciones no tuvieron capacidad de propuesta. Las críticas se sucedieron una vez firme la Declaración, por su enfoque tecnocrático y por haber dejado fuera cuestiones fundamentales, como la perspectiva de género, la participación de la sociedad civil o la inclusión de indicadores concretos sobre el impacto de los principios de la DP en la pobreza, los derechos humanos o la justicia social.

3. <http://www.africa-union.org/ECOSOC/home.htm#>

4. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r12101.htm>

Por otra parte, en el enfoque de la arquitectura de la ayuda que establece la DP, las organizaciones sociales también han señalado que:

- Se recoge un papel de las OSC meramente instrumental.
- Se presupone un consenso nacional en la elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza, obviando que suelen ser documentos inducidos por los donantes con escaso grado de apropiación.
- Puede suponer una amenaza para las organizaciones de la sociedad civil de *lobby* e incidencia, al recortar su financiación en favor de los recursos canalizados hacia el Estado.

En 2007 el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD-OCDE) creó un Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda (GA-SC), en respuesta al creciente interés de la sociedad civil por entablar un diálogo con los donantes y los gobiernos de los países socios sobre la eficacia de la ayuda. El GA-SC está compuesto por 12 miembros, en representación de los donantes, de los gobiernos de los países en desarrollo y de las OSC del Norte y del Sur.⁵

El GA-SC ha desarrollado desde de su creación un intenso trabajo, al haber puesto en marcha y coordinado un proceso de consultas regionales (dos consultas en Asia, dos en África y una en América Latina)⁶ con la participación de los distintos actores implicados (OSC, gobiernos y donantes). Además se realizó otra consulta con las OSC del Norte exclusivamente. Este proceso culminó con la celebración, en febrero de 2008, de una Conferencia Internacional sobre la Sociedad Civil y la Eficacia de la Ayuda, que reunió a más de 200 invitados de 66 países. El objetivo de las consultas regionales (alimentadas por consultas nacionales de los distintos actores en

5. Las ONG del Sur que forman parte del Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda son AFRODAD, Third World Network Africa y Reality of Aid – IBON Foundation; las ONG del Norte son: Canadian Council for International Cooperation (CCIC), CONCORD/CARE International y Actionaid International; los tres donantes son Canadá, Francia y Noruega; y los gobiernos de los tres países en desarrollo, Zambia, Ruanda y Nicaragua.

6. Las consultas regionales se realizaron entre agosto y noviembre de 2007, y en ellas participaron unas 500 personas de al menos 80 países, 60 de los cuales eran países del Sur.

25 países⁷) fue debatir sobre la contribución de las organizaciones de la sociedad civil a la agenda de la eficacia de la ayuda como actores del desarrollo e integrantes de la arquitectura de la ayuda internacional, así como poner de manifiesto las limitaciones de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda. De este proceso de consultas regionales resultó un documento de síntesis que recogió principalmente las perspectivas y propuestas de las OSC⁸, así como de algunas otras iniciativas independientes relevantes. Este informe fue el documento base en la Conferencia Internacional de 2008 y ha sido utilizado por el GA-SC para elaborar sus recomendaciones al III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, celebrado en septiembre de 2008, en Accra (Ghana)⁹.

Así, respecto a los cinco principios de la Declaración de París, las OSC destacaron:

Apropiación: La apropiación por parte del país de las políticas nacionales no será real si no se incluye a las organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores del desarrollo, en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de las estrategias, programas e iniciativas de desarrollo nacional. La elaboración de documentos estratégicos de lucha contra la pobreza (DELP) fue una imposición de los donantes¹⁰ y es necesario verificar que han sido elaborados con la participación de los actores legitimados y que representan verdaderos instrumentos de lucha contra la pobreza.

7. El proceso de consultas y seminarios nacionales se ha desarrollado en los siguientes países: Bangladesh, Benin, Bolivia, Camboya, Camerún, Chad, República Democrática del Congo, Guyana, Haití, Honduras, India, Indonesia, Kenia, Malawi, Mongolia, Mozambique, Mali, Nepal, Nicaragua, Níger, Filipinas, Sri Lanka, Tanzania, Senegal y Vietnam.

8. Aunque en el proceso de consultas participaron también donantes y gobiernos de los países socios, las OSC tuvieron una mayor implicación y capacidad propositiva.

9. Véase GA-SC (2008).

10. En 1999, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial establecieron la necesidad de elaborar este documento para los países más pobres que aspiraban a ayuda concesional y al alivio de su deuda externa. Entre los requisitos para la elaboración los DELP se encuentran la participación de la sociedad civil y el sector privado, así como de los donantes, la orientación hacia los resultados, la definición de objetivos y una perspectiva de largo plazo.

Alineamiento: El alineamiento de los donantes con las políticas del país socio debe hacerse tras un examen de cada contexto. La Declaración de París favorece una centralización de los fondos cuando, a menudo, los contextos de los países del Sur reclaman mayor descentralización para favorecer políticas participativas a nivel local.

Armonización: La armonización de los donantes puede favorecer la posición dominante de los donantes más fuertes, en detrimento de posiciones más progresistas, por ejemplo en salud sexual y reproductiva, mermando los derechos de la población. Por otra parte, supone mayor capacidad de ingerencia en las políticas nacionales.

Mutua rendición de cuentas: Los mecanismos de rendición de cuentas no deben funcionar sólo entre donantes y gobiernos socios, sino que deben incluir la rendición de cuentas a la población. Este principio se debe aplicar también a las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil del Norte y del Sur, así como a las de las propias organizaciones con sus bases y con el resto de actores.

Gestión por resultados: Los resultados deben estar orientados a la reducción de la pobreza y el desarrollo de los países. La Declaración de París corre el riesgo de convertirse en un fin en sí misma y no en un medio para alcanzar el desarrollo de los países del Sur.

Los talleres también supusieron una oportunidad de compartir experiencias y debatir cuestiones comunes a las organizaciones de la sociedad civil. Así, fueron ejes del debate en los diferentes talleres la cuestión de la representación y la comunicación con las *constituencias* (base social de las organizaciones); el replanteamiento y rediseño de las relaciones entre las organizaciones del Norte y las del Sur, para lograr un mayor equilibrio, sin imposición de condicionalidades; la importancia del acceso y la difusión de la información; la necesidad de crear capacidades ante los nuevos espacios de incidencia política; y los problemas de financiación y competencia por los fondos ante el nuevo panorama de canalización de recursos.

Los talleres preparatorios sirvieron, pues, para crear espacios de debate y puesta en común de prácticas y acercar posiciones de cara al Foro de Alto Nivel de Accra. Si bien siempre se podría cuestionar el funcionamiento de los talleres y el proceso de selección de las organizaciones participantes, se puede destacar el carácter participativo de las reuniones y el esfuerzo por aglutinar al mayor número posible de organizaciones hasta alcanzar una representatividad significativa, dado el altísimo número de OSC participantes y la heterogeneidad de sus ámbitos de actuación.

Finalmente, cabe destacar que de estas reuniones de organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo ha surgido la iniciativa de poner en marcha un proceso propio para establecer un marco formal sobre la eficacia de las OSC. Así, en junio de 2008 se reunieron en París más de 70 representantes de las OSC, que decidieron constituirse en un Foro Abierto sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC¹¹, que tendrá una duración de dos años.

Taller Regional de África Occidental y Central y del Magreb

En África Occidental se realizaron talleres nacionales en distintos países, así como un taller regional, organizado por REPAOC (Red de Plataformas Nacionales de ONG de África Occidental y Central), que tuvo lugar en Cotonou, en octubre de 2007, con financiación del PNUD y de la Cooperación francesa. En este taller participaron representantes de las OSC de Benin, Niger, Senegal, Chad, Mali, Gambia, Togo, R.D. Congo, Camerún, Argelia, Mauritania y Marruecos, así como de los gobiernos y de los donantes y de OSC del Norte. Por parte de Senegal participó el CONGAD y de Mali FECONG, ambas plataformas nacionales con gran visibilidad, como se expondrá más adelante en los estudios de caso, y responsables de los talleres nacionales para ambos países. El taller regional tenía tres objetivos: 1) mejorar el conocimiento de las OSC sobre su papel en la nueva arquitectura de la ayuda y en la aplicación de la Declaración de París; 2) analizar buenas/malas prácticas e identificar acciones

11. Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC: www.cso-effectiveness.org/

concretas para una contribución de calidad de las OSC en la agenda de la eficacia de la ayuda; y 3) estudiar las experiencias de partenariado entre OSC y formular recomendaciones para aumentar y mejorar esos partenariados. Los distintos participantes presentaron en el taller sus comunicaciones así como una serie de estudios de caso. Una segunda sesión del taller regional se dedicó al diálogo multiactores, con la participación de las OSC, gobiernos y donantes.

Las recomendaciones, surgidas de las consultas nacionales, presentadas al taller regional son las siguientes:¹²:

A los gobiernos:

- Trabajar con las OSC en el diseño de las políticas de desarrollo, en un marco de concertación a todos los niveles.
- Incluir a las OSC en los marcos de gestión de la ayuda al desarrollo.
- Reforzar las capacidades de las OSC.
- Reformar los mecanismos de gestión de la ayuda hacia una mayor transparencia, mayores recursos para el seguimiento y la evaluación y simplificación de procesos.
- Mejorar los sistemas de información: publicar informes anuales sobre fondos de AOD y publicitar las condicionalidades ligadas a la ayuda.

A los donantes:

- Apoyar la inclusión de OSC en los procesos de diálogo y comprometerse con el fortalecimiento de sus capacidades para permitir su participación efectiva.
- Evitar la ingerencia en las políticas de desarrollo, haciendo real el principio de apropiación.
- Fomentar la transparencia de los sistemas de gestión de fondos.
- Excluir el alivio de la deuda externa de los montos de AOD.
- Comprometerse con una mayor difusión de la información.
- Favorecer la rendición de cuentas, explicitando las condicionalidades.

12. REPAOC (2007)

A las OSC:

- Aumentar sus acciones de *lobby* e incidencia política para lograr participar en la planificación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas de desarrollo.
- Fomentar mecanismos de diálogo entre ellas que permitan intercambiar experiencias y reforzar su posición.
- Realizar seguimiento del presupuesto estatal y hacer esfuerzos de comunicación para difundirlo.
- Reforzar sus capacidades, especialmente las de las organizaciones locales.
- Aumentar los canales de información paralela.

Consultas nacionales en Mali y Senegal

Tanto en Mali como en Senegal se llevaron a cabo sendos procesos de consulta a las organizaciones de la sociedad civil sobre la Declaración de París y la eficacia de la ayuda. Para ello, se elaboraron y difundieron documentos, se organizaron talleres regionales que más tarde confluyeron en sendos talleres nacionales, en los que se establecieron las conclusiones, propuestas y recomendaciones de la sociedad civil sobre la mejora de la eficacia de la ayuda.

En Mali se formó una Comisión Nacional para la Organización de las Consultas Nacionales, integrada por representantes de las principales redes de la sociedad civil del país: CNSC, FECONG, CNOP, CAD Mali, SECO ONG, CCA ONG, CAFO, CNPANE y FONGEM. El proceso de consultas fue impulsado por Canadá y Francia y se desarrolló en dos fases. La primera consistió en la realización de encuentros preparatorios entre las redes, para la difusión de información sobre temas relacionados con la Declaración de París y su implementación en Mali, así como para la organización del proceso de consultas, a desarrollar en tres etapas: a nivel regional y a nivel nacional entre las OSC y una tercera de diálogo tripartito entre donantes, OSC y Gobierno. Para ello, las OSC constituyeron un Comité de Pilotaje. Las consultas regionales tuvieron lugar en las 8 regiones de Mali: Kidal, Gao, Mopti, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Tombuctú y Kayes, y en el Distrito de Bamako.

La segunda fase consistió en la realización del taller nacional de síntesis de las consultas, que tuvo lugar en Bamako (Mali), en septiembre de 2007. Esta fase tuvo, a su vez, dos etapas: en la primera se expuso la síntesis de los informes de los talleres regionales, mientras que la segunda se dedicó al diálogo tripartito entre sociedad civil, donantes y Gobierno¹³.

Como debilidades de Mali de cara a la puesta en marcha del proceso de mejora de la eficacia de la ayuda según los principios de la Declaración de París, se destacaron las siguientes¹⁴:

Respecto al Gobierno:

- Su excesiva burocracia.
- La insuficiencia de instrumentos normativos que regulen la participación de las OSC.
- La falta de apertura política.

Respecto a las OSC:

- La debilidad de sus capacidades.
- La falta de transparencia.
- El conflicto de intereses entre actores dentro de las propias OSC.
- La escasa organización.
- El poco reconocimiento del Gobierno sobre el rol y la responsabilidad de las OSC.

En cuanto al posible papel de las OSC de cara a la mejora de la eficacia de la ayuda se destacó:

- La difusión de información sobre la AOD y el presupuesto nacional.
- El análisis y la crítica de las políticas y los programas de desarrollo.

13. «Consultations nationales au Mali: Société civile/efficacité de l'aide et Déclaration de Paris en perspectives du forum de haut niveau d'Accra 2008».

14. Commission d'organisation de la consultation nationale de la société civile sur l'efficacité de l'aide publique au développement (2007)

- El seguimiento y la evaluación de proyectos y programas.
- La incidencia y el monitoreo de proyectos y programas.

En Senegal fue el Consejo de ONG de Ayuda al Desarrollo (CONGAD) el encargado de coordinar el proceso de reflexión de la sociedad civil sobre la eficacia de la ayuda, con el apoyo de la Embajada de Canadá. Durante el mes de octubre de 2007 se realizaron cuatro talleres descentralizados, en los que participaron representantes de la sociedad civil de las 11 regiones senegalesas: Thiès, Dakar, Saint Louis, Louga, Matam, Kaolack, Fatick, Diourbel, Kolda, Tamba y Ziguinchor. Posteriormente, en enero de 2008 tuvo lugar el taller nacional, con la participación de representantes de OCS regionales, nacionales y del Norte, de los donantes y del Gobierno.

Entre los obstáculos identificados para la participación de la sociedad civil en el proceso de mejora de la eficiencia de la ayuda figuran los siguientes¹⁵:

- Falta de conocimiento de las políticas nacionales.
- Dificil acceso a las informaciones estratégicas.
- Falta de voluntad política del Estado para contar con la participación de las OSC.
- Falta de capacidades de las OSC para participar en la reflexión sobre eficacia de la ayuda.

Se destacaron como buenas prácticas los siguientes elementos:

- La vitalidad de las organizaciones de sociedad civil y su incidencia en foros internacionales, como el Club de París o el debate sobre los Acuerdos de Asociación Económica (EPA por sus siglas en inglés) de la UE con los países de África, Pacífico y Caribe.
- La implicación de las comunidades de base en la planificación, gestión y ejecución de proyectos.
- La participación en la elaboración de los dos Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza.

15. CONGAD (2008)

- La existencia de espacios de diálogo informales.
- La implicación de las organizaciones de la sociedad civil senegalesa en redes regionales como REPAOC.
- La existencia de programas piloto de financiación directa a OSC, donde actores de la sociedad civil intervienen en su seguimiento (es el caso del CONGAD, para un fondo holandés de apoyo a las OSC en el sector ambiental).

Las consultas nacionales en ambos países ponen de manifiesto una visión crítica y el compromiso de las organizaciones de sociedad civil para avanzar en los procesos de eficacia de la ayuda. Las organizaciones malienses y senegalesas que han participado en estos procesos ven en ellos la oportunidad de implicarse en las cuestiones de la eficacia de la ayuda, convencidas de su legitimidad y de la importancia de conquistar espacios en el diálogo de políticas.

Sin embargo, pueden surgir dudas a la hora de valorar, desde fuera, la autenticidad del proceso y la implicación futura de las OSC en la agenda de la eficacia de la ayuda. Este proceso de consulta mediante talleres locales, nacionales y regionales fue diseñado, impulsado y financiado desde una serie de agencias y embajadas de los donantes (Suecia, Austria, Canadá, Francia, Suiza, Países Bajos, etc.), que podrían haberlo “dirigido” en exceso. Por otra parte, la escasez de personal contratado establemente y la carencia de recursos financieros propios de las OSC de estos países (es habitual que los colaboradores más activos de las OSC sean consultores que son contratados para proyectos y programas específicos financiados por la ayuda exterior) las hace vulnerables a recoger criterios externos y asumirlos como propios, con el único fin de la supervivencia, tanto de las organizaciones como de las personas que trabajan para ellas. Por tanto, es importante que las OSC del Norte más comprometidas con el desarrollo sostenible y equitativo, y con los derechos humanos impulsen verdaderos partenariados con sus contrapartes del Sur para reforzar su función de contrapoder. Además, es imprescindible implicar a las comunidades de base en estos procesos, haciéndoles llegar la información y recogiendo sus opiniones y propuestas.

1. 2 Grupo Coordinador Internacional de la Sociedad Civil para el Foro de Alto Nivel de Accra.

La iniciativa de crear un Grupo Coordinador Internacional (ISG por sus siglas en inglés) de las Organizaciones de la Sociedad Civil surgió durante el Foro Social Mundial de 2007, en Nairobi. El grupo, liderado por la ONG internacional IBON, fue creado por veinte redes de ONG y ha coordinado el “Proceso Paralelo de las OSC hacia el Foro de Alto Nivel de Ghana”, abierto a todas las organizaciones. Este proceso culminó con la celebración, los días anteriores al Foro de Alto Nivel de Accra, del Foro Paralelo de la Sociedad Civil, organizado por el foro ghanés sobre Eficacia de la Ayuda, al que asistieron 700 participantes de 80 países.

El ISG se fijó como objetivos principales la movilización de los grupos de la sociedad civil de todo el mundo en torno a la agenda de la eficacia de la ayuda, así como influir en los resultados del Foro de Alto Nivel de Accra. Durante todo el proceso hacia Accra, hubo un intenso intercambio de información y se realizaron numerosos estudios de investigación. El ISG aportó conocimientos y estrategias al Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda. Asimismo, el ISG elaboró un borrador de documento de posicionamiento de las OSC, que fue distribuido entre las organizaciones de todo el mundo para, tras ser debatido, recibir sugerencias y apoyos. El documento resultante¹⁶ (ISG, 2008) se presentó al Foro de Alto Nivel de Accra.

En ese documento, firmado finalmente por más de 350 organizaciones de todo el mundo, se parte de la idea de que la eficacia de la ayuda es sólo uno de los tres temas centrales en la financiación del desarrollo, siendo los otros dos la cancelación de la deuda de los países pobres y el cumplimiento por parte de los donantes de su compromiso de dedicar el 0,7% de su PNB a Ayuda Oficial al Desarrollo. Asimismo, se pone de relieve que “la única medida verdadera de la eficacia de la ayuda al desarrollo es su contribución a la reducción sostenida de la pobreza y la desigualdad, y su apoyo a los derechos humanos, la democracia, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género”.

16. International Civil Society Steering Group (ISG) (2008)

A lo largo del documento se describen las principales críticas de las OSC a la agenda de París y su implementación, y se realizan dieciséis recomendaciones concretas dirigidas al Foro de Alto Nivel de Accra. De todas ellas, en este documento merecen especial mención las que a continuación se comentan.

En primer lugar, se constata que la reforma del sistema de la ayuda al desarrollo no puede reducirse a un proceso técnico de gestión eficiente de los flujos de ayuda, como defienden algunos donantes, sino que es necesario enfocar la Declaración de París hacia las condiciones necesarias para lograr un verdadero desarrollo sostenible, y hacia la democratización de los procesos de cooperación internacional. En definitiva, *el desarrollo debe contemplarse como un proceso político* y no meramente técnico, por lo que la primera recomendación de las OSC era que el Programa de Acción de Accra (PAA) contemplase la *evaluación de las nuevas modalidades de la ayuda en términos de su impacto sobre la reducción de la pobreza, la promoción de la igualdad y el respeto a los derechos humanos*. Y el progreso hacia estos objetivos básicos del desarrollo pasa por el empoderamiento, la capacitación, la participación, la transparencia, el liderazgo y la responsabilidad conjunta.

Las siguientes recomendaciones hacen referencia a la *apropiación democrática de las políticas de desarrollo*. Las OSC estiman que la apropiación es el pilar del desarrollo. Sin embargo, esta apropiación no puede hacerse sobre políticas en las que los donantes han impuesto sus criterios, ni ha de limitarse a los gobiernos, sino que debe ser una apropiación democrática, lo que significa que todos los actores del desarrollo han de participar en la planificación, ejecución y seguimiento de las políticas de sus países. Por lo que las OSC consideraron necesaria la inclusión en el PAA del compromiso de los donantes de *poner fin a las condicionalidades sobre las políticas de desarrollo de los países* y de *tanto donantes como gobiernos del Sur sean más abiertos y transparentes* en las cuestiones relacionadas con la ayuda, mediante la difusión de toda la información relevante. El diálogo de políticas entre donantes y gobiernos socios no puede continuar haciéndose a espaldas de los ciudadanos.

La siguiente recomendación hace referencia al *reconocimiento de las OSC del Sur como actores del desarrollo por derecho propio*, y a la necesidad

de que se fijen las condiciones para que puedan desempeñar un papel realmente efectivo en los procesos de desarrollo de los países del Sur.

Respecto a la *rendición de cuentas*, las OSC estiman que ésta es la base para que la ayuda sea verdaderamente eficaz, siempre que tengan como referencia los resultados en términos de desarrollo de los países del Sur. Así, realizaron otras cuatro recomendaciones relacionadas con la rendición de cuentas. Por lo que se refiere al sistema de monitoreo de la Declaración de París, las OSC critican su asimetría: los donantes se monitorean a sí mismos, mientras que el Banco Mundial monitorea a los países socios. Para que el proceso de la eficacia de la ayuda sea creíble es esencial la creación, en el ámbito internacional, de un *sistema de evaluación y monitoreo independiente* que tenga en cuenta el *impacto de la Declaración de París en términos de resultados en el desarrollo y en los derechos humanos* (recomendación 6). Las OSC, entre otros actores, deben jugar un papel clave a nivel nacional y local. El PAA debería incluir un proceso de monitoreo participativo, en el que figuren las OSC, para la determinación de nuevos indicadores, más adecuados, de la eficacia de la ayuda en el desarrollo, entre ellos aquéllos que midan avances en la igualdad de género y en el empoderamiento y autonomía de la mujer.

Por otra parte, en la actualidad la rendición de cuentas fluye casi exclusivamente en una sola dirección: de los receptores de ayuda a los donantes. Para lograr una verdadera rendición de cuentas, las *relaciones donante-receptor deben estar regidas por acuerdos formales mutuamente consensuados, transparentes y vinculantes* (recomendación 7).

Además, deberían desarrollarse *nuevos mecanismos, en los que se implicaran los diferentes actores del sistema de la ayuda, que hicieran cumplir tanto a gobiernos receptores como a donantes su obligación de rendir cuentas sobre la utilización de la ayuda* (recomendación 8). Pero en muchos países del Sur los sistemas de rendición de cuentas son débiles, no existiendo verdaderos mecanismos que permitan la participación de los ciudadanos, o incluso de los parlamentos, en el control del ejecutivo. Por ello, las OSC también demandaron (novena recomendación) la *creación de un sistema multilateral equilibrado de gobernanza de la AOD, en cuyo seno se negociarían los futuros acuerdos sobre la reforma del sistema de*

ayuda. Este proceso de negociaciones debería ser transparente, equilibrado y abierto a la sociedad civil.

Finalmente, las OSC reclamaron, en su recomendación 16^a, que *las OSC participasen de manera significativa en el Foro de Alto Nivel de Accra*, al considerar esencial esta participación para la mejora de la eficacia de la ayuda, por lo que deberían estar implicadas en el proceso de acuerdos, en la implementación, en el seguimiento y en la evaluación de la agenda de la eficacia de la ayuda. En especial, se requirió la participación de las mujeres, de los pueblos indígenas, de los discapacitados, de las comunidades de base y otros sectores excluidos de la población.

A pesar de la gran implicación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso hacia Accra, y de haber puesto sobre la mesa una serie de propuestas claras y concretas, sus recomendaciones han sido escasamente recogidas en el documento finalmente resultante, el Programa de Acción de Accra. Las OSC han constatado algunos avances importantes respecto a la Declaración de París, como un mayor compromiso de los gobiernos socios para que las organizaciones de la sociedad civil, junto a los parlamentarios y otros actores, participen en los procesos de desarrollo de sus países, que deberán tener en cuenta la igualdad de género, el respeto de los derechos humanos y la sostenibilidad medioambiental. Asimismo, los donantes se comprometen a apoyar iniciativas que aumenten las capacidades de las OSC y otros actores del desarrollo para que puedan desempeñar un papel activo en el diálogo de políticas.

Por otro lado, también ha habido ciertos avances en temas como la rendición de cuentas, la transparencia y la previsibilidad de la ayuda. Si bien esos avances están lejos de las propuestas de reforma efectuadas por las OSC, éstas consideran que son un punto de partida.

Pero donde no puede hablarse de progreso es en las cuestiones relacionadas con la desvinculación de la ayuda y la condicionalidad impuesta por los donantes para asignar y desembolsar la AOD, debido a la resistencia de algunos países a abandonar estas prácticas, que limitan en gran medida la eficacia de la ayuda.

2. Participación de la sociedad civil en el diálogo de políticas en Senegal

En Senegal, al igual que en otros muchos países subsaharianos, es tradición, sobre todo entre la población rural, resolver los problemas cotidianos de manera conjunta, contando con la colaboración de todos los vecinos, por lo que se puede decir que la asociación es práctica tradicional. A partir de la independencia, en 1960, y la posterior implantación de un sistema de partido único, la población comenzó a organizarse también para hacer frente al poder único. Con la llegada de la democracia, esta tendencia se consolidó. Asimismo, el gran aumento de la pobreza desde finales de los años 70 ha sido causa de proliferación de las organizaciones sociales, no sólo en número, sino también en ámbitos de actuación.

Sin embargo, no ha sido hasta recientemente cuando, a instancia de las instituciones financieras multilaterales, las organizaciones de la sociedad civil han comenzado a participar en las políticas públicas. A finales de los años noventa, el FMI y el Banco Mundial lanzaron la dinámica de los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (DELP) para responsabilizar a los países más pobres de la formulación y ejecución de sus propias políticas de desarrollo, si bien bajo la supervisión de esas instituciones, que deben aprobar dichos marcos estratégicos. Este proceso exige la implicación, cuando menos formal, de todos los actores nacionales: sector público, sector privado, sociedad civil y donantes de fondos. A partir de esta oportunidad, las organizaciones de la sociedad civil han comenzado a ocupar ese espacio, no sin tener que enfrentarse a numerosos obstáculos y dificultades.

2.1. El proceso participativo de la sociedad civil en la estrategia de reducción de la pobreza (DSRP)

El principal documento de referencia para las políticas de desarrollo en Senegal es el Documento Estratégico para la Reducción de la Pobreza (*Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté*, DSRP). El Gobierno de Senegal basa su estrategia de reducción de la pobreza en la creación de riqueza, la promoción del bienestar social y el refuerzo de las capacidades, y la mejora de las condiciones de vida de los grupos más vulnerables, así como en una descentralización del proceso de aplicación del DSRP.

El primer DSRP elaborado como requisito de las instituciones multilaterales para poder participar en la iniciativa de cancelación de deuda externa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) se adoptó en 2001, después de un largo proceso de preparación, y fue aprobado por el FMI y el Banco Mundial a finales de 2002. Después de tres años de ejecución, en 2004 el Gobierno tomó la decisión de revisar el documento de manera participativa, por lo que se pusieron en marcha cinco comisiones compuestas, respectivamente, por los actores estatales, las colectividades locales, los actores de la sociedad civil, el sector privado y los donantes. Una vez redactado el “Informe de Avances 2004”, estas mismas comisiones comenzaron a formular el DSRP II, que fue adoptado por el Gobierno en octubre de 2006. Este dispositivo participativo acompaña también la ejecución de la estrategia. El DSRP II (2007-2010) incluye los siguientes objetivos:

- Reducción de la pobreza desde el 57,1% de 2001 a menos del 30% antes de 2015, mediante un mayor crecimiento, más equilibrado y mejor distribuido (de al menos el 7% de media anual, en términos reales).
- Dotación y acceso a los servicios sociales básicos.
- Mejora del nivel de seguridad alimentaria.
- Igualdad de oportunidades para las mujeres.
- Fomento de la buena gobernanza y el estado de derecho.

Para poder cumplir el primero de los objetivos, el Gobierno estableció una Estrategia de Crecimiento Acelerado (SCA) 2005-2015, que incluye planes de acción para los sectores agrícola, pesquero, acuicultura, textil, telecomu-

nicaciones y turismo. Los grupos de trabajo para el seguimiento de la SCA cuentan con la participación de asociaciones profesionales pero no de la sociedad civil, excepto en el grupo del textil, en el que participan los sindicatos.

En cuanto a la participación de las OSC en este proceso, en el año 2001 se creó, a tal fin, un Colectivo de Organizaciones de la Sociedad Civil, coordinado por la organización “paraguas” CONGAD (Conseil des ONG d’ap-pui au Développement). Este colectivo se escindió en 2004 en cuatro redes:

- El Colectivo de las OSC/CONGAD, en representación de unas 170 organizaciones de todo el país.
- El COLUPAS (Collectif National des Organisations de la Société Civil pour la Lutte contre la Pauvreté au Sénégal), que integra a unas 850 organizaciones de menor tamaño, presentes en las 11 regiones de Senegal, entre ellas numerosas organizaciones de base.
- La central sindical CNTS (Confederation Nationale des Travailleurs du Senegal).
- La red de organizaciones de mujeres Groupe d’Initiative des Femmes pour le DSRP (GIF).

En ese mismo año se creó la Comisión de la Sociedad Civil en el DSRP (CSC), integrada por esas cuatro redes, y en 2006 se sumó a la misma una red de organizaciones de mayores.

Esta comisión ha participado tanto en la elaboración como en la validación del DSRP II. Asimismo, a nivel regional, tiene encomendadas las siguientes tareas: la sensibilización de la población sobre los objetivos del DSRP, el seguimiento de la ejecución, la coordinación de las redes integrantes y la coordinación de los representantes regionales. También participa en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de los Planes Operativos Regionales (POR), así como en la responsabilización de las comunidades de base. Por último, participa o elabora proyectos inscritos en los POR o en los Programas de Desarrollo Local.

A nivel nacional, la participación de la sociedad civil puede considerarse efectiva, si bien es todavía insuficiente, debido a factores como la falta de medios materiales y financieros. A nivel regional su participación está resultando notablemente menor, como consecuencia de la in-

suficiente implicación de los representantes de las redes a nivel regional; la falta de coordinación de las OSC de base; y la insuficiencia de medios para realizar el seguimiento y evaluación de la aplicación de la estrategia de reducción de la pobreza.

Es de reseñar el apoyo de la Cooperación Alemana (GTZ) a la colaboración entre la Comisión de la Sociedad Civil en el DSRP y la estructura ministerial encargada del seguimiento del proceso del DSRP (la Célula de Seguimiento del Programa de Lucha contra la Pobreza del Ministerio de Economía y Finanzas, CSLP/MEF), que se está llevando a cabo como experiencia piloto.

2.2. Participación en otras políticas generales

El CONGAD participa, junto al resto de los actores del desarrollo local, en el Programa Nacional de Desarrollo Local (*Programme National de Développement Local*, PNDL), siendo miembros del Comité de Pilotaje del mismo. Este órgano es el encargado de la supervisión del programa y de la adopción y seguimiento de los programas de trabajo, de los presupuestos y de los informes de actividades.

Por su parte, COLUPAS es la red representante de la sociedad civil en el Consejo Nacional de los ODM, y participa en su Comité de Pilotaje, junto al Gobierno, los donantes, el sector privado y los sindicatos. Entre otras tareas, da formación para el seguimiento de los ODM y las políticas de lucha contra la pobreza en las comunidades de base, a través de una red de agentes locales para el desarrollo.

Existen otras organizaciones que están participando en varias iniciativas del Gobierno. Por ejemplo, el Forum Civil (desde el año 2000 constituida en sección senegalesa de Transparencia Internacional) es miembro de la Comisión Electoral Nacional Autónoma (CENA) y de la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción. IED Afrique. Innovations, Environment, Développement es otra organización que realiza incidencia política, con el fin de influir en las políticas; diálogo de políticas para la reforma institucional; refuerzo de capacidades de la sociedad civil, para que puedan ejercer un papel eficaz, e influenciar, en los procesos de toma de decisiones nacionales y locales; refuerzo de capacidades de las instituciones,

especialmente de los órganos con miembros electos (como el Parlamento y los órganos locales). En especial tiene un programa en ejecución, “Réussir la décentralisation, 1999-2004 y 2005-2010” a través del cual está presutando apoyo a dos comunidades rurales (Fissel y Ndiagianiao) para la implantación de presupuestos participativos, como programa piloto que podría extenderse a todas las comunidades.

Por su parte, el sindicato CNTS participa en el Comité Nacional de Diálogo Social, junto con la patronal y el Gobierno. En 2002, firmaron la “Carta Nacional sobre Diálogo Social”, en la que se define el papel de cada uno de los agentes sociales y del Gobierno. Asimismo, forman parte, junto a la patronal y al Ministerio de Trabajo, del Consejo Consultivo de Trabajo, que es convocado por el Gobierno para tratar cualquier cuestión sobre derecho del trabajo que se vaya a plasmar en una ley.

2.3. Participación de la sociedad civil en las estrategias de los donantes

En la actualidad, el principal instrumento de coordinación de los donantes son los grupos temáticos. El plenario de donantes, presidido conjuntamente por el PNUD y el BM, coordina estos grupos. Las reuniones de los grupos tienen carácter informal, resultando más de consulta que de verdadera coordinación. Existe un intercambio de información con el objetivo de racionalizar las intervenciones. En estos grupos no existe ninguna participación de la sociedad civil.

A primeros de 2008 el Gobierno senegalés firmó con varios donantes un marco conjunto de aplicación de los apoyos presupuestarios (*Arrangement Cadre des Appuis Budgetaires*, ACAB). Este es un requisito importante para que nuevos donantes entren en el apoyo presupuestario, lo que supondrá un aumento de la masa financiera crítica y una mayor eficacia del diálogo gobierno-donantes sobre las reformas y las políticas. En este marco tampoco está prevista la participación de las OSC, a pesar de su interés por participar en los foros gobierno-donantes.

En cuanto a la política de desarrollo de la Comisión Europea en Senegal, en el 9º FED (Fondo Europeo de Desarrollo), para el periodo 2000-2006, se contó con la sociedad civil en la definición de la estrategia. Partici-

paron las principales redes de organizaciones, como CONGAD, COLUPAS, CNCR (Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux), etc. Para coordinar a todas estas organizaciones, la CE promovió la creación de una Plataforma de Actores No Estatales (para el Seguimiento del Acuerdo de Cotonou en Senegal), en la que no sólo se encuentran las OSC, sino que también están presentes el sector privado y las universidades. Desde su creación, es esta plataforma la que se ocupa de todo lo relacionado con las políticas de desarrollo de la CE. Así, han realizado el seguimiento y evaluación de la Estrategia de Cooperación y Programa Nacional Indicativo del 9º FED en Senegal; participan en el Comité de Evaluación de Propuestas, dentro de la Unidad de Gestión de Programas (UGP), integrada por Ministerio de Economía, UE y consultores externos; participan en los talleres de identificación y de elaboración de los procedimientos de los proyectos del 10º FED; y reciben apoyo específico para el seguimiento del Programa de Apoyo al Programa Nacional de Buena Gobernanza (PAPNBG). Asimismo, realizan actividades de formación en ciclo del proyecto y refuerzo de capacidades de las organizaciones, con el fin de que estas puedan comprender los mecanismos de desarrollo y de ejecución de fondos a nivel descentralizado. También imparten formación en liderazgo.

Si bien desde el Acuerdo de Cotonú (2000) la UE se ha comprometido a dialogar con la sociedad civil de forma constante, y en la Revisión de Cotonú del año 2005 se reforzó el papel de la sociedad civil, en la elaboración de la estrategia del 10º FED para Senegal no ha habido diálogo ni participación de las OSC, según éstas porque la UE fijó unilateralmente el sector de concentración (infraestructuras), dejando fuera la agricultura, considerado por las OSC sector prioritario para el país.

2.4. Participación de la OSC en los programas de educación

En Senegal, el gasto en educación en 2007 supuso el 7% del producto interior bruto. La financiación es en un 71% estatal, siendo sólo el 16% dependiente de los donantes externos. Las colectividades locales y las familias aportan un 13% (1 y 12 %, respectivamente)¹⁷, por lo que el gasto

17. Consorcio para la Investigación Económica y Social (CRES) (2007).

privado es muy significativo. Los principales retos se encuentran en el acceso y el mantenimiento de los alumnos en la escuela, ya que la vida escolar media es de seis años en el entorno urbano y tres y medio en el rural; la alfabetización adulta; las diferencias entre las regiones; y la integración en el sistema de la educación no formal.

El analfabetismo es del 62,2 %, incidiendo especialmente en las mujeres, para las que alcanza el 71,8%, según datos de RPGH. La tasa de escolarización en primaria es del 66% y en secundaria tan sólo alcanza el 15 %.

Los principales donantes en el sector educación son Estados Unidos, Canadá, Francia, Japón, Alemania y China. Entre los multilaterales, UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos, que contribuyó al programa de calidad en la educación. De los países donantes, Canadá y Francia realizan apoyo presupuestario sectorial, aunque la presencia de proyectos es aún muy significativa. Las herramientas de planificación y seguimiento en este sentido son aún piloto. Se ha aprobado un Marco de gastos sectoriales a medio plazo (*Cadre de Depense Sectoriel a Moyen terme*) y se empieza a hacer planificación a tres años para permitir mayor previsibilidad en los desembolsos.

El principal instrumento definidor de las políticas estatales de educación es el Programa Decenal de Educación y Formación (*Programme Décennal de l' Education et la Formation*, PDEF) revisado en 2003 y con vocación decenal. El PDEF es un documento amplio y ambicioso, que incluye un diagnóstico del sistema educativo, resaltando debilidades y logros, y que integra los objetivos de la iniciativa de vía rápida Educación para Todos (EPT) e incluye un plan de acción dividido en fases de aplicación para todas las etapas del sistema educativo (preescolar, primaria, secundaria y educación no formal). El PDEF, en su plan de acción, se centra en los siguientes puntos:

- Diversificación de la oferta educativa para responder a las necesidades.
- Equidad e igualdad en la educación, siguiendo las directrices del Plan de Acción de Dakar de Educación Para Todos.
- Aumentar la transparencia en la gestión.
- Impulsar la descentralización y desconcentración de competencias en materia educativa.

Como obstáculos se identifican: la carencia de infraestructuras, la inexistencia de un sistema de educación preescolar, la necesidad de establecer instrumentos de seguimiento y la necesidad de adaptar el sistema en su conjunto a la realidad sociocultural del país, entre otros puntos.

De especial importancia es el papel de las colectividades locales, título de autonomía de las regiones después de la descentralización de 1996, con competencias transferidas en materia de educación. Las colectividades locales, los municipios (*communes*) y las comunidades rurales tienen sus propios instrumentos de planificación, los planes regionales (para las colectividades) y locales (para los municipios) de desarrollo, y los planes de inversión. A través de ellos pueden realizar la planificación autónoma en el sector educación. Sin embargo, las dificultades en la transferencia de recursos lo que hace que sean las ONG y las familias las que tengan que hacer el mayor desembolso y la falta de coordinación generan grandes desigualdades, como observan las organizaciones del sector.

Las organizaciones de la sociedad civil senegalesas tienen una larga trayectoria de trabajo en el sector educación, si bien su actividad se ha limitado a la prestación de servicios, tanto a la construcción de infraestructuras (escuelas y centros) como a la formación de profesores y provisión de servicios alternativos. Su papel es esencial en el ámbito de la educación no formal, como se analizará más adelante.

La participación de estas organizaciones en el diálogo de políticas en el sector educación es aún incipiente. El CONGAD (Conseil des organisations non gouvernementales d'appui au développement), como gran plataforma que agrupa a más de 170 organizaciones de desarrollo, participa en las mesas de concertación temáticas (nueve en total) organizadas por el Gobierno. Recientemente se creó un comité de concertación para el seguimiento del PDEF, que agrupa a diferentes organizaciones del sector, siguiendo la voluntad de esta plataforma de implicarse en el seguimiento de las políticas públicas y del presupuesto estatal¹⁸.

Una de las actividades más significativas en este sentido es el taller que se realizó en Saly, en diciembre de 2007, apoyado por Action Aid Senegal y Ancefa (African Network Campaign Education for All), donde se consultó

18. CONGAD (2007).

a organizaciones miembros del CONGAD en el sector educación, junto a representantes del Gobierno, sobre el seguimiento del PDEF.

Este taller ha funcionado como primera iniciativa para involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento de las políticas públicas y para que contribuyan en el monitoreo y control del programa. En el taller se destacó la necesidad de crear un comité específico donde las organizaciones puedan reunirse para realizar el seguimiento de los compromisos estatales. Las principales conclusiones del taller se centraron en cuatro esferas:

- El papel de la sociedad civil en el diálogo de políticas.
- Las redes de OSC.
- Los partenariados Gobierno-donantes-OSC.
- Los espacios de diálogo político.

En el primer ámbito, las organizaciones destacaron su papel esencial en el sector de la educación: las OSC pueden aportar ideas creativas, proveer servicios alternativos ante la insuficiencia de los recursos estatales, difundir información e implicar a las comunidades y promover el cambio y la transformación en favor del desarrollo.

En cuanto a las redes, las organizaciones consideraron que éstas contribuyen a superar problemas tradicionales del sector, como la confrontación y la competencia por los recursos, y a difundir la información y las buenas prácticas.

En relación a los partenariados entre donantes, Gobierno y organizaciones de sociedad civil, las OSC destacaron cómo la sociedad civil es a menudo instrumentalizada e invitada a participar en los procesos de consultas sin darles una verdadera capacidad de proposición. Ello se debe tanto a los criterios de selección de las organizaciones invitadas (que, a menudo, excluyen a las organizaciones menos en línea con el Gobierno o que tienen una posición crítica, así como a las menos burocratizadas y con mayor contacto con las bases), como a las propias carencias de capacidades de las organizaciones, que no tienen medios ni recursos para enfrentarse a las tareas de seguimiento de presupuestos, análisis de políticas y propuesta de estrategias de incidencia.

«La participación sigue siendo un concepto confuso. En muchos casos, las OSC son más valedoras que verdaderas socias. En las invitaciones al diálogo se produce un enfoque selectivo por parte del Gobierno, así como una escasez de información y la marginación de las OSC ¹⁹»

Por último, las OSC destacaron que los espacios de diálogo político en Senegal siguen estando cerrados para la sociedad civil. Como se destaca en el informe del CONGAD: «...están más abiertos a nivel internacional que a nivel nacional y local²⁰»

Las conclusiones del taller de consulta sobre el seguimiento del PDEF se centraron en un análisis de los distintos actores, Gobierno, donantes, colectividades locales y ONG, con una serie de recomendaciones para cada una de ellas. Para el Gobierno, se volvió a mencionar la importancia de que contara con la participación de las OSC en la elaboración y seguimiento del presupuesto, así como la necesidad de simplificación de los procedimientos y la revisión de los criterios de adjudicación de los recursos, para evitar carencias en sectores clave, como la alfabetización.

Respecto a los donantes, las OSC reclamaron también la simplificación de los procedimientos así como la armonización de sus intervenciones, para evitar duplicidades y solapamientos que provocan un difícil seguimiento del conjunto del sector a nivel nacional, además de hacer ineficientes los recursos invertidos.

En relación a las colectividades locales, las OSC demandaron una mayor transparencia en la asignación de los fondos y un refuerzo de sus capacidades técnicas, con el fin de optimizar los recursos disponibles.

Por último, respecto a las ONG, las organizaciones participantes destacaron la falta de armonización y de evaluación de sus intervenciones, lo que conduce de nuevo al solapamiento. Consideraron necesario que se tenga en cuenta sus contribuciones a la financiación de la educación a la hora de diseñar las políticas públicas y la asignación de recursos. Asimismo, las ONG demandaron una planificación a me-

19. «La participation reste un concept flou. Dans beaucoup de cas, les OSC sont plus des faire valoir que des véritables partenaires. L'on note souvent une approche selective des gouvernements dans les invitations au dialogue ainsi qu'une sous information et une marginalisation des OSC ». CONGAD (2007).

20. « Ils sont plus ouverts au niveau international qu'aux niveaux national et local », Ídem.

dio plazo para lograr una mayor sostenibilidad y previsibilidad de sus actuaciones.

Sin embargo, como destacaran varios miembros de OSC, este tipo de talleres, aunque importantes en cuanto que ponen en contacto a distintas organizaciones y permiten una reflexión conjunta, dependen en gran medida del impulso de agencias u organizaciones internacionales. Por ello, se corre el riesgo de que, al acabar la financiación, estas iniciativas no tengan continuidad si no se ha producido una verdadera *apropiación* por parte de las organizaciones participantes, perdiéndose así la experiencia acumulada por las mismas.

Por otro lado, el problema de la legitimidad en la representación y el acceso a estos foros es difícil de superar. El CONGAD cuenta con una amplia representación y es una de las plataformas más activas en el seguimiento de políticas públicas en Senegal. Sin embargo, la dificultad de trasladar la información y las dinámicas de participación en el diálogo de políticas a las asociaciones de base, en contacto con el terreno, es un problema que requiere, según los representantes del CONGAD, una mayor infraestructura, mayor financiación y programas de transferencia de capacidades.

La educación no formal

El ámbito de la educación no formal tiene un peso fundamental en el panorama educativo de Senegal. Dado el limitado número de infraestructuras estatales existentes, el difícil acceso a las mismas en las comunidades rurales y las dificultades de incorporación al sistema formal, especialmente de las niñas por el contexto sociocultural (trabajo en los hogares, matrimonios precoces, falta de prestigio de la escolarización femenina, escasas oportunidades), las escuelas comunitarias de base (que escolarizan a los niños de 9 a 14 años), las escuelas “de tercer tipo” según la terminología del PDEF y los centros de alfabetización, presentes tanto en barrios periféricos de Dakar como en municipios y comunidades rurales, tienen un importante rol en el conjunto del sistema educativo senegalés. La educación no formal depende del Ministerio de Enseñanzas técnicas, formación profesional, alfabetización y lenguas nacionales, y el Estado enfatiza la necesidad, en este sector principalmente, de

acordar marcos de asociación con las OSC, dada su incapacidad para cubrir todas las necesidades educativas.

La mayoría de las escuelas comunitarias son gestionadas por las propias comunidades, con apoyo de ONG locales e internacionales. Surgen a iniciativa de comunidades de vecinos, asociaciones de padres de alumnos o asociaciones de ancianos, ante la insuficiente oferta estatal. Las ONG gestoras apoyan el fortalecimiento de capacidades de estas agrupaciones de intereses y alinean sus acciones con los planes estatales. Estas escuelas son supervisadas por la figura de los IDEN, Inspectores departamentales de educación nacional, dependientes del Ministerio de Educación Nacional. En Dakar, los IDEN supervisan los barrios de Rufiske, Thiaroye y Pikine, que concentran grandes bolsas de pobreza urbana.

Existen redes nacionales de escuelas, como la Asociación de Escuelas Populares, que agrupa a más de 300 centros comunitarios no públicos. Estas redes participan en los comités de seguimiento locales, presididos por los alcaldes o prefectos de los barrios o departamentos.

Los responsables de las organizaciones que trabajan en el ámbito no formal reclaman a las instituciones una mayor atención al sector a través del refuerzo de capacidades y el apoyo en una planificación específica. De hecho, a pesar de mencionarse, el peso de la educación no formal en el PDEF es limitado, refiriéndose a la necesidad de aumentar el número de inspectores departamentales, fomentar la asistencia en los barrios periurbanos y la necesidad de establecer mecanismos de evaluación de la enseñanza no formal. Actualmente, no existe planificación en este ámbito, lo que dificulta la labor de los profesores y la calidad de los centros, cuestión que denuncian las organizaciones del sector.

A pesar del papel que cumplen estas organizaciones sociales, su voz no está presente en las reuniones nacionales de seguimiento de la política educativa, fagocitadas por grandes asociaciones. La dificultad para obtener fondos por estas organizaciones de ámbito local se agrava ante la presencia de grandes organizaciones de ámbito nacional que compiten por los recursos.

Organizaciones como ENDA (Environnement et Développement du Tiers Monde) desarrollan desde hace años sistemas integrales de for-

mación, como el programa ECOPOP (*Economie Populaire*), creado en 1990 para fomentar la participación de los ciudadanos en la planificación, evaluación y seguimiento de políticas locales en varios sectores, incluida la educación, para fomentar los procesos participativos. Estos programas pretenden reforzar a las organizaciones de la sociedad civil, apoyar a los gobiernos locales y crear estructuras de red. En un proyecto piloto en el barrio de Pikine, creado a instancias del alcalde en 2000, se crearon comités locales de seguimiento por temas, incluyendo la educación. En la provincia de Guyediawaye se replicó también esta experiencia en los sectores de salud y educación.

Sin embargo, estas iniciativas no encuentran repercusión a nivel nacional, debido a la desconexión de las grandes organizaciones con las asociaciones de base. Éstas reclaman el apoyo de sus socias del Norte para fortalecer sus capacidades y poder aumentar la repercusión de estos proyectos a escala nacional.

2.5. Participación de la OSC en los programas de salud

Los indicadores de salud en Senegal reflejan una situación algo mejor que la media de los países africanos. No obstante, todavía existe una alta tasa de mortalidad de los menores de 5 años (137 de cada 1.000 niños y niñas), los partos atendidos por personal sanitario son algo más de la mitad (el 57%) y la esperanza de vida al nacer es de 57-61 años.

El presupuesto del Ministerio de la Salud y de la Prevención Médica para la política sanitaria es el 10% del total, y el gasto sanitario en el país es el 5,1% del PNB. El 58% de este gasto es privado. Existe un hospital por cada 517.000 habitantes, muy por debajo de lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (un hospital por cada 150.000 habitantes)²¹. La medicina tradicional sigue siendo el primer recurso en materia de atención primaria.

En el ámbito de la cooperación en salud, se encuentra un panorama similar al de la educación. Siendo un sector que concentra gran atención de los donantes, la irrupción de grandes fondos globales concentra

21. Datos de la OMS.

buena parte de los recursos y define las prioridades en materia nacional, dando un papel fundamental a los donantes. Los principales donantes del sector son la cooperación belga, a través de programas piloto en zonas localizadas del país, y la cooperación francesa.

El instrumento principal de la política de sanidad en Senegal es el Plan Nacional de Desarrollo Sanitario y Social (PNDS I, 1998-2007). En la actualidad se está preparando el nuevo plan, para el periodo 2009-2018. A su vez, existen múltiples programas nacionales, como el de calidad (2008-2015) o los programas por enfermedad (VIH/SIDA, malaria, oncocercosis, entre otros). Desde 2006, el Ministerio de la Salud elabora un Marco de gasto sectorial a medio plazo (a tres años).

El PNDS se basa en la creación de marcos de concertación con los actores, como asociaciones de consumidores, prestatarios y donantes, mediante el establecimiento de contratos de partenariado. El PNDS I (1998-2007) contemplaba once ejes principales:

- Creación de un marco jurídico del sector.
- Mejora en el acceso a los servicios.
- Mejora en la calidad de la atención.
- Recursos humanos.
- Accesibilidad de los programas de salud reproductiva.
- Control de enfermedades.
- Promoción de la prevención individual.
- Apoyo al sector privado y a la medicina tradicional.
- Desarrollo de la investigación aplicada.
- Mejora de la calidad de vida de los grupos sociales vulnerables.
- Apoyo institucional a nivel central, regional y distrital.

Según el borrador del segundo plan decenal, los objetivos generales para el periodo 2009-2018 van a ser:

- Reducir la morbilidad y la mortalidad materna y de los menores de 5 años.
- Mejorar la prevención y la atención sanitaria de la malaria.
- Mejorar la gestión del sector de la salud.

Cada uno de estos objetivos lleva aparejados sus correspondientes indicadores, que permiten el seguimiento y evaluación del plan basada en resultados.

Las organizaciones de sociedad civil mantienen un amplio protagonismo en la prestación de servicios, ya que el Gobierno continuará estableciendo relaciones de colaboración con todos los sectores implicados en el sistema sanitario: el sector privado, el sector confesional, las organizaciones comunitarias de base y las ONG.

Por otra parte, los representantes de la sociedad civil participan en el seguimiento del plan (en las revisiones anuales y en las misiones de supervisión conjuntas). Asimismo, las organizaciones locales participan, al igual que en el caso de la educación, en las mesas de concertación sectoriales del ministerio del ramo, a través de las grandes organizaciones paraguas, como CONGAD.

Cabe destacar, asimismo, las actividades de organizaciones, como el Forum Civil, centradas en la incidencia política basada en el enfoque de los derechos. Esta organización, sección nacional de Transparencia Internacional, realizó un estudio sobre la corrupción en el sistema sanitario público senegalés, llegando a abrir un debate en el Parlamento.

2.6. Participación de la OSC en los programas de desarrollo rural

La mayoría de la población senegalesa (58%) vive en el área rural²² y aproximadamente un 65% de la población activa total se dedica a la agricultura. El sector agrícola genera el 14 % del PIB. Predominan las pequeñas explotaciones familiares, que representan el 95% de la actividad agrícola. A pesar de la importancia de la agricultura, la producción es insuficiente para atender la demanda de la población senegalesa, que debe importar el 60% del cereal que consume.

Las condiciones de vida en el medio rural senegalés son particularmente duras. El 75% de la población rural vive en la pobreza extrema y el difícil acceso a los servicios de salud y educación agravan aún más esa

22. Datos Banco Mundial, 2006.

situación. Aunque el 70% de las familias tiene acceso al agua potable, esta cifra esconde grandes disparidades entre las regiones²³.

La Ley de Orientación Agro-Silvo-Pastoral (2004)

En el año 2000, la organización CNCR (Consejo Nacional de Concertación de los Campesinos) exigió al Gobierno una ley agrícola que mejorara la vida de los agricultores y solicitó su participación en la elaboración de la ley. Así, el CNCR realiza un Memorando de los Campesinos, con el fin de aportar su visión a la ley. Financiado por el Gobierno (56 millones de euros), CNCR realizó un proceso de consultas, llevando a cabo 200 talleres en las distintas regiones y comunidades, y a nivel nacional. Finalmente, la Ley Agro-Silvo-Pastoral de Senegal se aprobó en el año 2004. Esta ley proporciona el marco legal para el desarrollo del sector agrícola senegalés durante los próximos 20 años.

En la ley se explicita claramente que todos los actores implicados en el sector participarán en su desarrollo. Así, se crean comités de dirección para cada uno de los asuntos que comprende la ley, compuestos por representantes de la Administración, de las organizaciones profesionales de agricultores, de la sociedad civil, del sector privado y de los socios de cooperación. Estos comités tienen la misión de proponer y validar los proyectos de ley y decretos que desarrollen la normativa, así como su aplicación. Entre los miembros de esos comités se encuentran representantes del CNCR.

El problema para las organizaciones de la sociedad civil está siendo la aplicación de la ley. Para CNCR, el problema agrícola en Senegal requiere de una identificación de los problemas y de una planificación conjunta entre sociedad civil y Estado, y se quejan de que no se están desarrollando los decretos de aplicación.

Las organizaciones consideran que en los últimos años ha disminuido el diálogo con el Gobierno. CNCR critica que se les consulta normalmente pocos días antes de cerrar un documento. Anteriormente había reuniones cada seis meses con el presidente del Gobierno. De la misma

23. Fuente: Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, FIDA (ONU).

forma, las relaciones de CNTS (Confederación Nacional de Trabajadores de Senegal) con el Gobierno, que durante años fueron regulares eran convocados una vez al año por el presidente y dos veces por el primer ministro para participar en arbitrajes, se han enfriado.

Entre los principales resultados de la participación de los campesinos en el diálogo de políticas podemos destacar:

- Las consultas realizadas por CNCR generaron procesos de reflexión crítica, incentivando la participación política de los campesinos en el país. A partir de estos encuentros, los campesinos participantes ejercieron un papel fundamental de articulación política.
- También se consiguió, gracias a la aportación de la visión de los campesinos, una mejor comprensión del problema agrícola. La promoción de las estructuras agrarias familiares, así como la necesidad de una verdadera política agrícola nacional fueron los puntos prioritarios. Para CNCR, organización que realiza consultas entre campesinos cada tres años con el fin de recoger sus visiones concretas, el mayor problema de la agricultura en Senegal, que supera con creces al de la escasez de lluvias, ha sido la importación masiva de productos agrícolas por su menor precio internacional. Estas importaciones han venido provocando que muchos agricultores locales dejaran de producir, convirtiéndose así en meros consumidores sin empleo.
- Se generaron procesos de reflexión y análisis que permitieron una toma de conciencia sobre la necesidad de la participación de los campesinos como sujetos de pleno derecho y con oportunidades para ejercer su ciudadanía.
- Se proporcionó herramientas a los campesinos para facilitar la presentación de sus reivindicaciones en los talleres de consulta del proceso participativo. De esta manera se fortaleció la práctica democrática en los espacios locales de deliberación y decisión.
- Capacitación y formación de las bases campesinas, a través de cassettes en lengua local, sobre los procesos políticos nacionales e internacionales, lo cual facilita enormemente su participación.

- La organización implicada en este proceso de diálogo, CNCR, se ha fortalecido en los temas relacionados con participación y políticas públicas, aumentando su interés en la concertación y cooperación con otros agentes públicos y privados

Sin embargo, quedan numerosos desafíos pendientes, temas en los que es necesario continuar trabajando, entre los que podemos destacar:

- La formación de los campesinos, analfabetos en una gran mayoría.
- La profundizar en los mecanismos de participación de la sociedad civil en su diálogo con el Gobierno.
- Avanzar en la capacitación para el monitoreo y seguimiento legislativo por parte de las organizaciones.
- El fortalecimiento de las alianzas estratégicas, lo que aumentará la capacidad de incidencia en las políticas nacionales.

En cuanto al futuro de este proceso participativo, la tradición organizativa de la población senegalesa se va a mantener más allá de las coyunturas políticas. El movimiento de campesinos es sólido y está bien articulado. CNCR demuestra interés en llevar a cabo estrategias orientadas a la capacitación, reflexión e incidencia, que politicen los debates sobre la situación de los campesinos, garanticen su intervención y articulen alianzas tanto con agentes públicos como con privados. Al Gobierno no le va a resultar fácil prescindir de la voz y de las reivindicaciones de la sociedad civil.

3. Participación de la sociedad civil en el diálogo de políticas de Mali

Las ONG y asociaciones de desarrollo comenzaron a actuar en Mali a partir de 1973-74, fecha en que el país sufrió una gran sequía. La ayuda internacional se canalizó a través de organizaciones de la sociedad civil, tanto extranjeras como malienses, entre las que se encontraban las promovidas por los expatriados. Pocos años después (1982-1983) tuvo lugar la segunda gran sequía, coincidiendo con los años de aplicación de los Programas de Ajuste Estructural del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. El empobrecimiento de la población fue enorme. La sociedad civil comenzó entonces a reivindicar otra dinámica del desarrollo, distinta a la del Estado y los organismos internacionales, que tuviera en cuenta el conocimiento local y contara con la participación de los ciudadanos en la definición de las políticas de desarrollo nacionales.

A partir de la apertura política, en 1991, se multiplicaron las demandas sociales y aumentó el número de organizaciones de la sociedad civil. La emergencia de una nueva sociedad civil reemplazó a las tradicionales agrupaciones asociativas, como las cooperativas. Las organizaciones de nuevo tipo se caracterizan por tener una vocación más amplia, basada en la defensa de los derechos de la ciudadanía²⁴. Las ONG ejecutoras, tanto nacionales como extranjeras, representan alrededor del 77% de las ONG de Mali, habiendo experimentado un espectacular incremento en las dos últimas décadas.

24. Keïta, N. (2008).

3.1. El proceso participativo de la sociedad civil en las políticas generales

El documento de referencia de las políticas de desarrollo en Mali es el Marco Estratégico de Reducción de la Pobreza (*Cadre Stratégique de Réduction de la Pauvreté*, CSRP). Tras la finalización del periodo del primer CSRP, 2002-2006, se ha elaborado un nuevo documento marco, de segunda generación, el *Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté*, CSCR, para el periodo 2007-2011.

Este CSCR es la base para las aportaciones de los donantes de ayuda al desarrollo, así como para el alivio de la deuda externa del país bajo las iniciativas para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y de Amortización de la Deuda Multilateral (IADM). El documento describe las políticas y programas macroeconómicos, sociales y estructurales a ejecutar por el Gobierno en los próximos años. Los ejes prioritarios contemplados en el CSCR son los siguientes:

1. Desarrollo institucional, mejora de la gobernanza y de la participación.
2. Desarrollo humano sostenible y reforzamiento del acceso a los servicios sociales básicos.
3. Desarrollo de las infraestructuras básicas y de los sectores productivos.

Las OSC de Mali, fundamentalmente las ONG, y el Gobierno cuentan con un espacio de diálogo, llamado “Concertación ONG/GdM”, con el fin de compartir puntos de vista sobre el desarrollo del país. El funcionamiento de este espacio informal de concertación es, a juicio de las ONG, satisfactorio, al margen de algunas confrontaciones puntuales, como el boicot realizado por las organizaciones sociales a la 12ª edición, en julio de 2006, por considerar que no eran tomadas en cuenta seriamente²⁵.

Por otra parte, en el año 2001 las OSC pusieron en marcha un proceso de concertación e intercambio, con el fin de identificar las principales cuestiones y problemas del desarrollo del país, tanto a nivel nacional como regional y local. Tras dos años de diálogos, se llegó a una defi-

25. FECONG (2008)

nición consensuada de la sociedad civil maliense, a su identificación y a posiciones comunes respecto a cuestiones relacionadas con el desarrollo en Mali. De esta manera se creó, en 2003, el Consejo Nacional de la sociedad civil (CNSC), con el fin de “contribuir al reforzamiento de la sociedad civil maliense mediante su capacitación para actuar sobre las políticas y estrategias de desarrollo económico, social y cultural del país.”²⁶

Desde entonces, el CNSC participa en numerosos marcos de concertación sectoriales y expresa su punto de vista sobre las grandes cuestiones relacionadas con el desarrollo del país.

El CNSC ha estado implicado en el proceso de elaboración del CSCRП 2007-2011, con financiación de los donantes²⁷. Así, el CNSC realizó diversos talleres regionales y nacionales, que dieron como resultado un documento de posicionamiento de la sociedad civil sobre el CSCRП, con el que se realizó una labor de *lobby* en la Célula Nacional del CSLP. El resultado ha sido que el documento final del CSCRП ha recogido las propuestas de acción formuladas por la sociedad civil.

Además de esta red, existen otras plataformas nacionales que cubren distintos espacios de diálogo con el Gobierno. Por ejemplo, la CAFO (Coordinadora de Asociaciones de ONG de mujeres) es consultada por el Gobierno en temas de género; o la FECONG (Federación de colectivos de ONG de Mali), muy implicada en el proceso de mejora de la eficacia de la ayuda.

3.2. Participación de la sociedad civil en las estrategias de los donantes

Los donantes realizan reuniones mensuales de concertación y armonización, en las que participan los miembros del CAD-OCDE (el 72% de los donantes presentes en Mali). Este grupo tiene una presidencia y una vicepresidencia rotatoria. En 2008 corresponde la presidencia a los Países Bajos. Existen también grupos sectoriales para mejorar la coordina-

26. <http://www.cnscmali.org/>

27. A través del «Programme de dynamisation de la participation de la société civile dans l'élaboration, la mise en œuvre et au suivi évaluation du CSLP 2007-2011», cofinanciado por la Embajada de los Países Bajos, ICCO, CORDAID y NOVIB.

ción de los donantes implicados en los mismos sectores de intervención. El proceso de armonización de los donantes ha concluido recientemente con la elaboración de una Estrategia Común de Ayuda País (SCAP), que contempla la complementariedad y la división del trabajo, así como la coordinación de los procedimientos.

Entre los principios directores de la SCAP para lograr los objetivos propuestos figura el reconocimiento de la importancia clave que tienen los actores no estatales en el proceso de apropiación nacional. Los donantes, en su estrategia, se comprometen a implicar a todos los actores relevantes en el diálogo sobre la aplicación de la estrategia. De hecho, ya durante el proceso de elaboración de la SCAP se ha convocado a la sociedad civil en diferentes ocasiones para realizar talleres de consulta e información sobre la estrategia.

Sin embargo, este proceso de armonización de los donantes preocupa a la sociedad civil, ya que constatan la inexistencia de una coordinación similar por parte de las distintas Administraciones gubernamentales encargadas de negociar, planificar y desembolsar los fondos. Asimismo, las OSC ven el riesgo de un alineamiento de los donantes entorno al donante más poderosos, y de un diálogo contradictorio con los distintos departamentos del Gobierno²⁸.

3.3. Participación de la OSC en los programas de educación

Mali ha sido tradicionalmente un país piloto en varias iniciativas de desarrollo. Ello explica que, a nivel formal, existan múltiples instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, foros de concertación y las células específicas en cada ministerio para abordar los compromisos con los donantes. También explica la capacidad de adaptación de las organizaciones de sociedad civil, que critican abiertamente los vaivenes de los donantes y cómo condicionan su propia labor como organizaciones de sociedad civil dependientes de fondos externos con criterios cada vez diferentes. Como expresaba un representante de las OSC: “En los años noventa el desarrollo era responsabilidad del Estado, después de las ONG, después de la sociedad civil y ahora ¡volvemos al Estado!”

28. FECONG (2008):

Mali es uno de los países con mayores tasas de analfabetismo del mundo, en torno al 75%, y de más del 80% en las mujeres. Las tasas de escolarización han alcanzado el 75% en 2006, con un aumento de dos puntos porcentuales en la escolarización de las niñas, que ha alcanzado el 65,1%, según datos del PNUD.

En el sector educación existen varias delegaciones específicas dentro del Ministerio de Educación Nacional con competencias en el diseño y la ejecución del Programa Decenal de Educación (Programme décennal de développement de l'éducation PRODEC). Así, la *Cellule de Planification et Statistique* es la encargada de revisión del plan decenal, de su monitoreo y de la adecuación con el Plan de Inversiones Sectoriales en Educación (PISE). La *Cellule d'Appui à la Décentralisation* apoya al ministerio en la transferencia de competencias a las colectividades territoriales siguiendo el marco de referencia para la descentralización, de 2004. La *Direction Administrative et Financière* se ocupa de la gestión de recursos, junto al Ministerio de Economía y Finanzas. Por último, el *Centre de Ressources de l'Education non formelle* aborda las especificidades del sector no formal.

El PRODEC fue elaborado en 2000 y tiene una previsión de duración hasta 2010. El proceso de elaboración fue consultivo, con presencia de los donantes y de algunas organizaciones de la sociedad civil de ámbito nacional, como la Federación de Padres de Alumnos (FENAPEEM), la FONGEM y la CAFO, agrupadas en el Consejo Nacional de la Sociedad Civil. Éste último integra a diferentes organizaciones paraguas para funcionar como único interlocutor frente a la Administración y es invitado a la mayoría de los espacios formales de presentación y debate de políticas públicas. Al agrupar a diferentes organizaciones de tercer nivel, el posicionamiento de cada una es independiente fuera de los espacios de decisión. La mayoría de las organizaciones solciales destacan el carácter puramente formal de las consultas del PRODEC, con poco espacio para propuestas y tiempo muy limitado para poder trasladar la información desde las bases, donde se realizaron procesos de consultas a nivel descentralizado.

El PRODEC tiene 11 ejes de acción. Es, por tanto, un plan muy amplio y que presenta muchas semejanzas con las áreas del PDEF senegalés, lo que algunos autores denominan *documentos espejo*, refiriéndose a las semejanzas existentes en los instrumentos de planificación de dife-

rentes países, como ocurría con los PRSP. Su documento de operativización es el PISE, Plan de Inversiones en Educación, actualmente en su segunda fase. El primer PISE (2000-2004) fue evaluado por el Ministerio de Educación. El segundo, 2006-2008, fue elaborado, según las organizaciones de sociedad civil, sin tener en cuenta la evaluación del primero y las críticas que introdujeron las organizaciones. Sí se mencionan en la evaluación problemas de operativización debidos a:

- La lentitud de los sistemas de contrataciones públicas, que impide aumentar la oferta educativa y produce una excesiva centralización de los procedimientos.
- La insuficiencia de profesores, debido a la limitación de recursos financieros.
- La escasa eficacia del sistema de la formación continua.

El segundo PISE tiene cuatro ejes fundamentales:

- El acceso a la educación,
- El aumento de la calidad,
- La mejora en la gestión, y
- La especial atención a la alfabetización.

Su elaboración fue participativa, como señala el Ministerio de Educación: «Su preparación fue objeto de una amplia concertación que asoció a las autoridades políticas a través de sus departamentos ministeriales, a los socios técnico financieros (PTF)²⁹, los socios sociales (sindicatos de profesores, colectividades territoriales, asociaciones de padres de alumnos y de estudiantes, jubilados de Educación y cultura) y socios operativos (ONG trabajando en el sector)»³⁰.

29. PTF es la denominación francófona para donantes

30. Sa préparation a fait l'objet d'une large concertation qui a associé les autorités politiques à travers leurs départements ministériels, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), les partenaires sociaux (syndicats d'enseignants, collectivités territoriales, associations de parents d'élèves et d'étudiants, retraités de l'Éducation et de la Culture) et les partenaires opérationnels (ONG oeuvrant dans le secteur). Ministerio de Educación Nacional (2006).

Este segundo plan apuesta por una mayor liberalización de la oferta, a través de la incorporación del sector privado y de las escuelas comunitarias que, como en el caso de Senegal, son gestionadas de forma participativa a través de comités de gestión escolar.

En el contexto maliense son fundamentales, de nuevo, las herramientas de descentralización administrativa: las competencias en gestión educativa han sido transferidas a las colectividades territoriales pero en materia de planificación se sigue una política de desconcentración, con representantes de la Administración central. Esta división, unida a los problemas en la asignación de recursos y el desembolso tardío de los fondos, tanto por el retraso de los donantes como por la gestión ineficaz de la Administración, ha sido señalada por las organizaciones de sociedad civil del sector.

La ANICT (Agencia Nacional de Inversiones en las Colectividades Territoriales), órgano de la Administración central encargado de las transferencias y subvenciones a las regiones, ha sido la principal responsable del gasto descentralizado en educación, junto a las ONG, según los datos del estudio de FONGEM³¹. La Comisión Europea contribuyó con un apoyo específico de un millón de euros en 2007.

Además, existen planes regionales de acción que recogen la planificación en materia de educación. Las organizaciones de sociedad civil, sin embargo, denuncian que debido a la descoordinación y la falta de descentralización real, los documentos elaborados a nivel regional no son luego respetados a la hora de implementar las políticas, cumpliéndose sólo los acuerdos entre Gobierno y donantes realizados a nivel nacional. Así, la coordinadora regional de organizaciones de desarrollo expresaba que no se tienen en cuenta las necesidades recogidas en los planes de desarrollo económico y social de las colectividades territoriales.

Por otra parte, los diálogos paralelos de organizaciones internacionales con las autoridades locales dificulta, según las coordinadoras de ONG, la interlocución de las ONG locales con las autoridades. Sin embargo, destacan como buenas prácticas, la incorporación cada vez mayor de las ONG internacionales a estas coordinadoras regionales, lo que

31. Véase FONGEM (2007).

favorece acciones conjuntas y evita solapamientos. Para las organizaciones, es un apoyo que las ONG internacionales participen en estos foros, como forma de compartir e intercambiar información.

La Estrategia Común de Asistencia País de los donantes³² para Mali (SCAP) para el periodo 2008-2011 ha sido realizada en torno a mesas de coordinación sectorial en el ámbito del Equipo Técnico de Eficacia de la Ayuda (*pool technique d'efficacité de l'aide*), uno de cuyos grupos temáticos era educación. Los donantes acordaron posiciones comunes, pero la sociedad civil no estuvo presente en los grupos temáticos, a pesar de ser uno de los ejes fundamentales, por su condición de prestataria de servicios, en el marco de los programas de partenariado con el Ministerio de Educación.

Ante la existencia de estos espacios cerrados a la participación de las organizaciones de sociedad civil, algunas grandes organizaciones paraguas, como FECONG, realizan su propio monitoreo de las actividades de los donantes (recientemente han realizado un estudio sobre la cooperación francesa), invitando a donantes y representantes del Gobierno a los talleres de debate. Tanto donantes como Gobierno no reconocen la necesidad de que las organizaciones estén presentes en estos foros de negociación donde los donantes establecen los términos de su acción conjunta en el país, lo que choca con la exigencia de las organizaciones de participar en cuanto conocedoras de la realidad del terreno, prestatarias de servicios en el marco del sector, fuente de datos alternativos y voz de la sociedad, haciendo efectivo el principio de apropiación.

En el marco de la FECONG se formó el *Groupe Pivot Education*, que agrupaba a diferentes plataformas de organizaciones del sector. El *groupe pivot* participó activamente en las consultas para la revisión del PRODEC y del PISE, recogiendo las reivindicaciones de las OSC en materia de educación no formal. Como resultado, participó fundamentalmente en la redacción del Documento Nacional para la Educación no formal, a través de

32. Los principales donantes en el sector son Bélgica, Francia, Canadá, Holanda, y la Comisión Europea. Holanda, Suecia, Francia y Canadá realizan apoyo presupuestario sectorial en educación ligado directamente al PISE. En el sector se han realizado experiencias piloto de cooperación delegada, de Suecia y Noruega como socios silenciosos de Países Bajos, y de Alemania como socia silenciosa de la cooperación francesa. Para información en profundidad véase Palacio Blasco, E. (2008).

la recogida de datos e información en terreno, logrando que se le diera prioridad en el marco de políticas educativas. Este grupo ha realizado programas de sensibilización y ha participado en programas de creación de escuelas comunitarias, con socios como UNESCO y UNICEF. Sin embargo, actualmente el *groupe pivot* ha sido deslegitimado por acusaciones de corrupción, por lo que su labor ha quedado en suspenso.

Formalmente, en la fase de planificación, los procesos han sido participativos, invitando a las organizaciones de sociedad civil a consultas en la elaboración de los principales documentos, principalmente a través del Consejo Nacional de Sociedad Civil. Sin embargo, dado el alto grado de analfabetismo, los obstáculos para que la calidad de esa participación sea real son más grandes cuanto más se baja a nivel descentralizado.

En el plano del seguimiento y la evaluación, las organizaciones de sociedad civil reclaman mayor formación y recursos para poder realizar seguimiento presupuestario. En el sector de la educación se han elaborado presupuestos sectoriales y un marco de gastos a medio plazo, tal y como se recogía en el Plan de Aplicación de la Declaración de París de 2007. En este sentido, las organizaciones encuentran limitaciones de capacidades para realizar un seguimiento adecuado. Por otra parte, algunas organizaciones, como la Federación de Padres de Alumnos, una de las socias más activas del Gobierno, no tienen previsto realizar seguimiento del presupuesto a ese nivel, puesto que consideran que excede a sus funciones como sociedad civil.

El acceso a los espacios formales de seguimiento, como la reunión anual de seguimiento del PISE, están también limitados a determinadas organizaciones seleccionadas por el Gobierno. Así, la Federación de Padres de Alumnos o determinados sindicatos de profesores, que consiguieron igualar sus salarios con los de los funcionarios del Estado, sí están invitadas; no así coordinadoras de ONG prestatarias de servicios, organizaciones que realizan evaluaciones independientes (como la plataforma DESC, que realiza el seguimiento del Pacto por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales), u organizaciones de base.

En el contexto de la descentralización, son especialmente importantes las experiencias de las escuelas comunitarias. Surgen a iniciativa de las autoridades locales y están gestionadas por los *comités de gestión es-*

colar, que integran de manera participativa a padres de alumnos, asociaciones de estudiantes, consejo de ancianos y miembros de organizaciones de mujeres.

Los problemas que tanto organizaciones de mujeres como coordinadoras de ONG ven en estos sistemas de gestión participativa están relacionados, de nuevo, con la falta de capacidades de los representantes. En un contexto de altos niveles de analfabetismo, las organizaciones demandan capacitación e instrumentos de formación para que los representantes puedan ejercer su función.

Desde el Gobierno, la Dirección General de Descentralización de la Educación pone al servicio de las colectividades territoriales asistencias técnicas que, a menudo, entran en conflicto con los líderes electos de las regiones. Las organizaciones de sociedad civil reclaman, por tanto, un apoyo en este sentido, para que los espacios de participación no sean meramente formales.

3.4. Participación de las OSC en los programas de salud

En Mali la previsión del gasto público en salud para 2007 fue de 65 mil millones de francos CFA (unos 100 millones de euros), según datos del CSRP 2007. El apoyo presupuestario sectorial en salud, realizado por Suecia (con Noruega como socio silencioso) y Países Bajos, destinado al PRODESS II supone un total de cinco millones de francos CFA (unos 7.600 euros)³³.

El principal documento de planificación del sector salud es el PRODESS, Programa de Desarrollo Sanitario y Social. Al igual que el plan de educación, tiene una duración de 10 años. En la actualidad se está diseñando la segunda fase, una vez realizada la evaluación del PRODESS I (1998-2007). El PRODESS se centra en tres ejes fundamentales:

1. Aumentar la cobertura sanitaria y social,
2. Mejorar los servicios.
3. Integrar a los centros de salud comunitaria (CESCOM), que son más de 300 en todo el país.

33. Fuente, Ministerio de Economía y Finanzas 2007, según cita FONGEM.

Tanto en la elaboración del PRODESS como en su seguimiento y evaluación se ha invitado formalmente a participar a las organizaciones de sociedad civil a través del *Groupe Pivot Santé Population*, agrupación de asociaciones y organizaciones que fue creado a instancias de USAID y a través de un partenariado con *Save the Children* inicialmente establecido para realizar el seguimiento de un programa de SIDA.

En la actualidad, el *Groupe Pivot Santé*, que integra a organizaciones tanto del sector salud como asociaciones profesionales, de mujeres (CAFO), etc. es uno de los interlocutores más presentes en el diálogo de políticas del sector. Agrupa a más de 300 organizaciones que trabajan en el sector salud, y realizan sobre todo labores de sensibilización y difusión. Participan activamente en el Fondo Global del Sida y en actividades de formación con los Centros de Salud Comunitarios para el diagnóstico de la situación en las regiones, la elaboración del plan de desarrollo institucional y la creación de bases de datos.

Tienen un protocolo de trabajo conjunto con la FENASCOM (Federation National des Associations de Santé Communautaire), que incluye la participación en el comité técnico de seguimiento del PRODESS. Sin embargo, los espacios de participación se limitan al comité de seguimiento, que actualmente lleva más de un año sin reunirse. Según una representante de una asociación, el comité no funciona porque *las personas que participan no tienen interés en dinamizar el comité*. Las organizaciones que participan en estos espacios de seguimiento de nuevo mencionan su falta de capacidad técnica para supervisar los instrumentos financieros, como el marco de gastos sectoriales a medio plazo.

La Plataforma DESC por los derechos económicos, sociales y culturales ha realizado un informe independiente de evaluación del PRODESS I. Esta plataforma fue creada en 2005 con el objetivo de coordinar a organizaciones de la sociedad civil que trabajaran en la promoción de los derechos humanos y promover el cumplimiento del Pacto por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por Mali. Entre sus objetivos incluyen actividades de formación y de difusión de la información a nivel nacional, y reforzamiento de las capacidades de las organizaciones miembros para hacer *lobby* en el diálogo de políticas.

En su informe de evaluación del PRODESS, destacan, por ejemplo, que dos tercios del presupuesto en salud ha sido destinados a seguimiento del propio plan. Sin embargo, la dificultad para obtener información contrastada hace que determinados foros deslegitimen este informe. Además, ponen de manifiesto que el documento es excesivamente generalista y alejado de la realidad. Este informe de la plataforma está siendo difundido entre sus organizaciones miembros mediante talleres en lengua local, con el fin de favorecer una participación más activa de la ciudadanía. Sin embargo, es paradójico que aunque algunas de sus organizaciones miembros participan en el comité de seguimiento del PRODESS, no se ha conseguido un impacto suficiente.

Otra iniciativa de interés por la implicación de la sociedad civil es el *Programme Concerté Santé Mali*, puesto en marcha por la cooperación francesa en 2001 en el marco de la comisión mixta con el Gobierno maliense. El programa consiste en un fondo dirigido a las organizaciones que prestan servicios en el sector salud. Desde su planificación se integró a las organizaciones del *Groupe Pivot Santé*, que en la segunda fase del proyecto gestionaron los fondos a través del secretariado técnico. El programa es innovador, en cuanto establece un vínculo entre la Administración pública maliense y las organizaciones de sociedad civil; por otra parte, el programa integraba cofinanciación de proyectos en el ámbito sanitario y asistencias técnicas que contribuyeran a reforzar las capacidades de las organizaciones.

De las primeras evaluaciones del proyecto, la mayor dificultad encontrada, señalada tanto por los miembros del *groupe pivot* como por la agencia francesa de cooperación, ha sido la transmisión de información y de conocimientos adquiridos desde el nivel local a un nivel macro-nacional. El programa está actualmente en fase de evaluación.

Este programa, alineado con el PRODESS, intenta integrar a los centros de salud comunitarios (CESCOM) como principales proveedores de servicios de salud. Estos centros se gestionan actualmente por comités de gestión similares a los existentes en el ámbito educativo. La Federación de Asociaciones de Salud Comunitaria, con gran presencia en el país, participa tanto en el comité de seguimiento del PRODESS como en las consultas sectoriales. Sin embargo, las organizaciones de fuera del

distrito de Bamako tienen escasos conocimientos en cuanto a instrumentos financieros y de gestión, lo que dificulta su participación. A nivel urbano el *Groupe Pivot Santé* tiene en proyecto realizar capacitaciones en este sentido, con las dificultades evidentes tanto de falta de fondos como de recursos humanos.

3.5. Participación de la OSC en los programas de desarrollo rural en Mali

La población rural de Mali es del 69% del total³⁴. La agricultura supone un 37 % del PIB (52 % en 1996). La exportación de algodón y oro supone el 90 % de las exportaciones del país, y en torno a los 1.200 millones de dólares anuales (300 millones en 1996). En este sector clave para la población maliense se han dado importantes avances en la participación de la sociedad civil en el diálogo de políticas, destacando aquella con motivo de la Ley de Orientación Agrícola.

La ley agrícola de Mali. Las consultas nacionales campesinas de CNOP

En el año 2000, el Gobierno de Mali encargó a la organización CNOP (Coordinación Nacional de Organizaciones Campesinas) la elaboración de un Memorandum campesino, es decir, la realización de una serie de consultas nacionales con el objetivo de recoger la visión de toda la sociedad implicada en el sector de la agricultura, y plasmarla en la Ley de Orientación Agrícola de Mali, marcándose así un hito en la historia del país, ya que suponía la primera vez que una ley se hacía fuera del ámbito gubernamental por procedimientos consultativos.

La CNOP realizó consultas a los campesinos de todo el país, integrando de esta forma sus demandas y opiniones, para, posteriormente, formular y redactar la ley, labor efectuada por funcionarios públicos y consultores jurídicos de la CNOP, que integraron parcialmente estos contenidos.

La CNOP hizo el seguimiento del proyecto de ley hasta su aprobación en el Parlamento: realizó una labor de *lobby* en los Ministerios y

34. Datos del Banco Mundial, 2006.

en la Asamblea Nacional parlamentaria y, como forma de presión, convocó a doscientos campesinos de todo el país el día de las votaciones, cuando la ley fue aprobada finalmente por unanimidad. En la actualidad, la CNOP trabaja en los decretos de aplicación de la ley.

La sociedad civil participa también en el Consejo Superior de Agricultura (la CNOP con cuatro miembros) junto al Ministerio de Agricultura y los colectivos territoriales. En el seno del consejo existen enfrentamientos por el tema de las importaciones de arroz y la soberanía alimentaria.

A nivel de planes sectoriales de agricultura y desarrollo rural, la CNOP no realiza seguimiento debido a la falta de medios, pero forman parte de FECONG, que sí lo hace desde el Comité Técnico de Pilotaje. La Asociación de Organizaciones Profesionales Campesinas (AOPP) participa también en dicho comité técnico, en el área de formación y en el pilotaje de la ley agrícola. Asimismo, están empezando a realizar seguimiento en el marco del Consejo Nacional de la Sociedad Civil.

Se constata un fuerte contraste entre la participación de AOPP-Bamako y la de las delegaciones regionales. Estas últimas no participan en el diálogo de políticas, aunque sí realizan *lobby* en la Asamblea. La comunicación intra-organizacional de AOPP parece presentar dificultades, así como la comunicación con las comunidades campesinas de base. Se plantea aquí el problema de la importante brecha rural-urbana en el país.

4. Principales conclusiones

El estudio ha puesto de manifiesto que, tras la Declaración de París y, ahora, el Programa para la Acción de Accra, se han puesto en marcha procesos que cambian las relaciones entre los actores del desarrollo. Para las organizaciones de la sociedad civil, la incorporación de nuevos instrumentos de la ayuda, como el apoyo presupuestario y el enfoque sectorial, crea nuevos espacios y mecanismos de relación, que inciden directamente en su trabajo y en su realidad.

Tanto en Mali como en Senegal se han celebrado *talleres de consulta* sobre la Declaración de París y sus implicaciones para las organizaciones de la sociedad civil. Esto ha supuesto un avance en el *reconocimiento* del papel y las iniciativas de la sociedad civil, así como una oportunidad para las organizaciones de *hacerse oír* ante donantes y gobiernos, al *abrirse espacios de debate* sobre cuestiones clave, como la condicionalidad de la ayuda, la rendición de cuentas, la transparencia y la participación. Sin embargo, estos talleres se han circunscrito en muchos casos a organizaciones de segundo y tercer nivel y grandes redes, normalmente urbanas, por lo que un tema clave es cómo hacer llegar esta información a las organizaciones de base que trabajan en entornos rurales y cuya participación en el diálogo de políticas es incipiente pero necesaria.

Por otra parte, el contexto de la Declaración de París y la mención de la participación de la sociedad civil han reforzado la *toma de conciencia sobre los derechos* de la ciudadanía, y han llevado a organizaciones – de nuevo urbanas y con características específicas- a reforzar su labor

de *lobby* en torno a cuestiones clave, como son el seguimiento de las políticas públicas en sectores fundamentales como educación, salud o desarrollo rural, implicándose poco a poco en el seguimiento del apoyo presupuestario y familiarizándose con herramientas como los marcos de gasto a medio plazo o los presupuestos del Estado. Las organizaciones reclaman, en este sentido, *apoyo para fortalecer capacidades* en este ámbito, mediante la formación de personal capacitado para estas funciones. Algunos donantes y redes de la sociedad civil están realizando avances en esa dirección.

Sin embargo, existen cuestiones de fondo importantes, como el *poder real* de las organizaciones de la sociedad civil y su peso en los espacios de negociación política. Es fundamental aquí unir esfuerzos e incidir en todos los actores para que no sólo se incluya a las organizaciones en los espacios de negociación, sino para que su *participación* sea *real* y la voz de las organizaciones sea tenida en cuenta, validando su legitimidad como actoras del desarrollo.

4.1. Relaciones entre gobiernos y organizaciones de la sociedad civil

Tanto en Mali como en Senegal, algunas organizaciones de la sociedad civil han tenido participación, desigual, en los procesos de planificación, ejecución y seguimiento de programas públicos de desarrollo.

En *planificación* hemos visto ejemplos de organizaciones de la sociedad civil de peso, como grandes organismos que agrupan diferentes redes (como el Consejo Nacional de la Sociedad Civil en Mali) o plataformas de organizaciones sectoriales (campesinas, del sector salud o de educación), que han sido *invitadas a los procesos de consulta* durante la fase de elaboración de los documentos clave (como las Estrategias de Reducción de la Pobreza, la Ley de Orientación Agro-silvo-pastoral en Senegal, la Ley de Orientación Agrícola en Mali y los planes decenales de educación o de salud).

Sin embargo, las propias OSC señalan los peligros de que se creen *organizaciones pantalla* que participen en estos espacios sin tener verdadera legitimidad, cerrando el acceso a otras organizaciones con voces crí-

ticas. Por eso es fundamental la *transparencia* en los procesos de acceso a los espacios de negociación.

Por otra parte, los procesos de consulta suelen ser más *formales que ejecutivos*, tanto por la insuficiencia de los plazos como por la falta de información previa, que impide a las organizaciones trabajar a fondo en este sentido. A esto se le une la difícil relación en el contexto de una *descentralización* incipiente, que hace que a nivel central no se respeten los planes de desarrollo local, donde las organizaciones sociales han podido tener un mayor peso en aquellos sectores y regiones donde se han puesto en marcha mecanismos de *planificación local participativa*.

Además, varias organizaciones señalan el *desfase entre la entrada en vigor de los documentos y su aplicación* práctica.

Muchas veces los planes responden a demandas de los donantes o a catálogos de buenas intenciones, muy distantes de la práctica real. La voz de organizaciones conocedoras de la realidad y a menudo con papeles esenciales en la prestación de servicios puede contribuir a que la *apropiación sea real y basada en las necesidades* del país.

En la **ejecución** en ambos países se dan casos interesantes de gestión comunitaria de recursos en los sectores de salud y educación. Estos espacios, donde las organizaciones intervienen directamente en la implementación, pueden ser una oportunidad para ganar capacidad de propuesta y poder negociador. Las organizaciones reclaman apoyo para la capacitación de sus miembros, para poder desarrollar sus competencias en el diálogo de políticas.

En el *seguimiento* de políticas públicas es, de nuevo, fundamental el apoyo a organizaciones que realizan informes rigurosos y críticos, y que desempeñan una función de control de la gestión del gobierno. Uno de los principales obstáculos es la *falta de transparencia y de información* por parte de los gobiernos, que dificulta la labor de las organizaciones. Ya hay iniciativas de grandes donantes en este sentido, y el Programa de Acción de Accra ha puesto de nuevo el énfasis en la necesidad de aumentar la transparencia en la gestión pública.

Las grandes redes urbanas, como la FECONG en Mali o COLUPAS y CONGAD en Senegal, están empezando a crear unidades especializadas en seguimiento de los presupuestos públicos y de los marcos de gasto

sectoriales de medio plazo. Iniciativas como el International Budget Project, que apoya a las organizaciones en su familiarización con estas herramientas, pueden ser útiles en estos contextos.

4.2. Relaciones entre donantes y organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones tanto malienses como senegalesas han señalado la *falta de implicación de los donantes* para abogar por el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil. Pese a iniciativas como la de la Unión Europea, de crear plataformas de organizaciones, sindicatos y empresas para que participen en el diálogo, la realidad es que, al igual que en la relación con los gobiernos, *los espacios de negociación son más aparentes que reales*, como muestra el hecho de que se suspendiera el proceso de consultas sobre el décimo Fondo Europeo de Desarrollo en Mali (donde las organizaciones reclamaban mayor apoyo hacia el sector agrícola, frente a infraestructuras y saneamiento. La crisis alimentaria que se ha desencadenado posteriormente y las declaraciones de los donantes contrastan con la realidad de los procesos de negociación).

En la práctica, y en contra de los principios de la eficacia de la ayuda, los donantes y los gobiernos defienden mesas de negociación bipartitas en las que la sociedad civil se encuentra **excluida**.

La armonización de los donantes, como señalan las organizaciones, puede afectar gravemente a determinados ámbitos, como puede ser la salud sexual y reproductiva, donde donantes más progresistas cedan ante donantes más conservadores con mayor peso. Por ello, las organizaciones reclaman un diálogo más fluido con los donantes bilaterales, creando iniciativas, como la de la FECONG, de análisis de sus actuaciones en el país en talleres conjuntos.

4.3. Relaciones entre organizaciones de la sociedad civil

Ámbito local, nacional y regional

Existe una importante **brecha** entre las organizaciones que trabajan a nivel local y las organizaciones y plataformas de segundo y tercer nivel de

ámbito nacional, tanto por la dificultad de mantener una *comunicación fluida y constante* que permita permear la información desde el terreno hasta las capitales y viceversa, como por la *disparidad de capacidades*.

Las grandes organizaciones urbanas, más implicadas en el diálogo de políticas, tratan de mantener “antenas” (delegaciones) regionales y locales y realizar talleres de información y capacitación para sus miembros en las distintas regiones. Sin embargo, la *escasez de recursos*, ante la cual la canalización creciente de fondos de gobierno donante a gobierno socio supone una nueva amenaza, dificulta el trabajo en red y *enfrenta a las organizaciones* en la competencia por los recursos.

La *dependencia de la financiación exterior* hace que las organizaciones redefinan sus objetivos según la agenda de los donantes, perdiendo en el camino experiencia acumulada en sectores que dejan de ser apoyados, como reflejaban en Mali representantes del Consejo Nacional de la Sociedad Civil.

Iniciativas de financiación directa a organizaciones de la sociedad civil, como la llevada a cabo por la cooperación belga en Senegal o algunos proyectos de la Comisión Europea para fortalecer a organizaciones del sector medioambiental en el mismo país, pueden suponer una oportunidad, siempre y cuando se sigan criterios *transparentes en la selección de las organizaciones* y flexibles para permitir el desarrollo de sus objetivos.

Las organizaciones locales tienen cada vez más acceso a espacios de diálogo en el marco de la descentralización, tanto en Mali como en Senegal. Así, organizaciones de mujeres, como CAFO, o sectoriales, como la Federación de Padres de Alumnos o la Federación de Asociaciones de Salud Comunitaria en Mali, participan en la gestión de centros de salud y escuelas comunitarias y en la planificación sectorial local. Sin embargo, es necesario *fortalecer las capacidades* de sus miembros, teniendo en cuenta las enormes tasas de *analfabetismo* del país, fundamentalmente en las áreas rurales.

La integración en *redes regionales*, como ROPPA para el sector agrícola, es una oportunidad para difundir experiencias positivas, reforzar el peso de la sociedad civil y favorecer la transferencia de información y capacidades.

Organizaciones internacionales

El papel de las organizaciones internacionales y contrapartes del Norte es fundamental para apoyar estos procesos.

Las organizaciones denuncian los *diálogos paralelos* que algunas ONG internacionales establecen directamente con los gobiernos, socavando su propia representatividad.

Asimismo, las *identificaciones superficiales* de algunas organizaciones del Norte, sin tener en cuenta los procesos en marcha que llevan a cabo sus contrapartes del Sur y sin coordinarse con ellas, erosionan la capacidad de participación de las organizaciones del Sur y, a la vez, duplican esfuerzos sin aportar significativamente al contexto.

Las organizaciones del Sur demandan un *mayor apoyo* de sus contrapartes, tanto a nivel macro, presionando a sus gobiernos para fomentar la presencia de organizaciones de la sociedad civil en las mesas de diálogo, como a nivel micro, a través de *transferencia de capacidades y acompañamiento* en los procesos de diálogo de políticas.

Análisis DAFO.

A continuación se presenta un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) sobre la **situación actual de las OSC en Senegal y Mali, ante la “Nueva Arquitectura de la Ayuda”**:

FORTALEZAS

- Nuevos espacios de trabajo para las OSC
- Reconocimiento de las iniciativas de las OSC (por parte de gobiernos y donantes)
- Mayor implicación política y de *lobby* de las OSC
- Auditoria de las políticas públicas por parte de OSC
- Descentralización vigente de los recursos
- SC muy implicada en la educación no formal
- Mayor profesionalización de las organizaciones ante los nuevos espacios concedidos por donantes y gobiernos en seguimiento y gestión.
- Sociedad civil fuerte. Redes internacionales

OPORTUNIDADES

- Nuevos espacios de diálogo OSC-Gobierno-donantes.
- Capacidad de propuesta de las OSC de base.
- Incidencia en planificación, seguimiento y gestión por parte de las OSC.
- Nuevas vías de financiación.
- Poder de incidencia de los donantes.
- Presión de las OSC del Norte a donantes.
- Transferencia de capacidades.
- OSC fortalecidas.
- Generación de información.

DEBILIDADES

- Dudas sobre la representatividad y división entre las organizaciones.
- Falta de capacidades y recursos de las OSC.
- Acceso limitado a los espacios de diálogo político.
- Inexistencia de un verdadero partenariado entre OSC y donantes.
- Organizaciones camaleónicas en busca de fondos de financiación.
- Malas prácticas en la gestión.
- Existencia de organizaciones “pantalla”.
- Resistencia de los gobiernos a descentralizar los recursos.
- Falta de información disponible y accesible.
- Disparidad de representación de OSC rurales y urbanas.

AMENAZAS

- Definición simplista de “eficacia de la ayuda”.
- “Nuevas” modalidades de la ayuda, Apoyo presupuestario y sectorial: reorientación de una ayuda tradicionalmente orientada a las OSC, hacia los gobiernos; riesgo de exclusión de OSC.
- Fondos globales: prioridades al margen del país.
- Excesivo poder de los donantes ante los gobiernos.
- Intervenciones exógenas de ciertos actores.
- Diálogos paralelos entre ONG internacionales y gobiernos.

Fundación Carolina

C/ General Rodrigo, 6. 4º
Edificio Germania
28003 Madrid
informacion@fundacioncarolina.es

CeALCI

C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5º dcha
Edificio Britannia
28003 Madrid
cealci@fundacioncarolina.es

www.fundacioncarolina.es

Con las nuevas modalidades de ayuda, como el apoyo presupuestario y el enfoque sectorial, han surgido nuevos espacios de negociación entre donantes y países receptores (llamados ahora socios o países asociados, según la nueva terminología de la Declaración de París) y se han institucionalizado procesos de planificación conjuntos y de seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Estos nuevos espacios están obligando a las organizaciones de la sociedad civil a ampliar su labor de incidencia política y a organizarse en redes para reclamar su participación. En este documento se trata de identificar, a través de dos estudios de caso en Senegal y Mali, cuál es la posición de las organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, se recoge el posicionamiento de las redes internacionales de la sociedad civil ante estos procesos y, por otro, se identifica cuál está siendo su participación efectiva en el diálogo de políticas en los países estudiados, recogiendo su visión y las dificultades que están encontrando.

Fundación Carolina

C/ General Rodrigo, 6. 4º
Edificio Germania
28003 Madrid
informacion@fundacioncarolina.es

CeALCI

C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5ª dcha
Edificio Britannia
28003 Madrid
cealci@fundacioncarolina.es