



# 12 Evaluación Conjunta

Evaluación intermedia

## **Fortalecimiento Institucional del Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado, Mozambique 2014**

Resumen ejecutivo





Edición: Mayo 2015  
© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica  
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Evaluación realizada por: ACE International Consultants, S.L.  
El equipo estaba formado por: Abdul Ilal, Evildo Semo, Mariam Rashid Umarji, Xavier Mir (coord.)

Las opiniones y posturas expresadas en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

NIPO papel:502-15-046-9  
NIPO online:502-15-042-7  
Depósito legal: M-18862-2015

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjense a:  
División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento  
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Serrano Galvache, 26, Torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid  
Tel.: +34 91 394 8808  
evaluacion-sgcid@maec.es



# Acrónimos

ABP	Enfoque Basado en Programas
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AGO/GBS	Apoyo General al Presupuesto / General Budget Support
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AP	Ayuda Programática
AT	Autoridad Tributaria
BAU	Balcón de Atendimento Único
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Catastro de los Funcionarios y Agentes del Estado
CAP	Convocatoria Abierta y Permanente
CE	Comisión Europea
CEDSIF	Centro de Desarrollo de Sistemas de Información de Finanzas
CFMP	Escenario Fiscal de Medio Plazo
CGE	Cuenta General del Estado
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DAS	Departamento de Apoyo al SISTAFE
DEP	Documento de Estrategia País
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
DNCP	Dirección Nacional da Contabilidad Pública
DNO	Dirección Nacional de Presupuesto
DNPE	Dirección Nacional de Patrimonio del Estado
DNT	Dirección Nacional del Tesoro
DPCAA	Dirección Provincial para Coordinación de la Acción Ambiental
DPMAS	Dirección Provincial de la Mujer y Acción Social
DPOPH	Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda
DPPF	Dirección Provincial de Planificación y Finanzas
EGFAE	Estatuto General de los Funcionarios y Agentes del Estado
e-SISTAFE	Sistema Electrónico de Administración Financiera del Estado
e-Tributación	Sistema de Gestión de Recaudación de Impuestos
FASE	Fundo de Apoyo al Sector de Educación
FCs	Fondos Comunes
FDD	Fondo de Desarrollo Distrital
FISDL	Fundo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FOCADE	Fórum de las ONG de Cabo Delgado
GdM	Gobierno de Mozambique
GFP	Gestión de las Finanzas Públicas
GDI	Gobierno del Distrito de Ibo
GPCD	Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado
GpRD	Gestión por Resultados del Desarrollo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IGF	Inspección General de Finanzas
FMI/IMF	Fondo Monetario Internacional
INE	Instituto Nacional de Estadística
MAE	Ministerio de la Administración Estatal

MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAP	Marco de Asociación País
MAAs	Miembros Asociados
MdE	Memorando de Entendimiento
MEO	Módulo de Elaboración del Presupuesto
MEX	Módulo de Ejecución Presupuestaria
MF	Ministerio de Finanzas
MFP	Ministerio de la Función Pública
MPD	Ministerio de Planificación y Desarrollo
NUIT	Número Único de Identificación Tributaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODAMOZ	Base de Datos de Ayuda Oficial al Desarrollo en Mozambique
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OE	Presupuesto del Estado
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONGs	Organizaciones No -Gubernamentales
OSCs	Organizaciones de la Sociedad Civil
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAPs	Socios de Ayuda Programática
PARPA	Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta
PEDCD	Plan Estratégico de Cabo Delgado
PEFA	Evaluación del Gasto Público y Responsabilidad Financiera
PeGFP	Planificación y Gestión de las Finanzas Públicas
PESOD	Plano Económico y Social y Presupuesto Distrital
PESOP	Plan Económico y Social y Presupuesto de la Provincia
PFICD	Programa de Fortalecimiento Institucional al Gobierno de la provincia de Cabo Delgado
PIB	Producto Interior Bruto
PNPFD	Programa Nacional de Planificación y Finanzas Descentralizadas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROAGRI	Fondo Común de Agricultura
PRONASAR	Programa Nacional de Saneamiento y Agua Rural
PROSAUDE	Fondo Común de Salud
QAD/PAF	Cuadro de Evaluación del Desempeño
REGFAE	Reglamento del Estatuto General de los Funcionarios y Agentes del Estado
REO	Informe de Ejecución Presupuestaria
SGCID	Secretaria General de Cooperación Internacional al Desarrollo
SISTAFE	Sistema de Administración Financiera del Estado
SP	Secretaria Provincial
SWAp	Enfoque Programático Sectorial
TdR	Términos de Referencia
UE	Unión Europea
UGB	Unidad Gestora Beneficiaria
UGE	Unidad Gestora Ejecutora
UGEA	Unidad Gestora Ejecutora de Compras
USAID	Agencia de Ayuda al Desarrollo de los Estados Unidos
WB	Banco Mundial

# Resumen ejecutivo

Los **antecedentes del programa** se sitúan en los inicios de Cooperación Española en Cabo Delgado, a finales de la década de los 90s. Entre 2001 y 2009, AECID otorgó a las diversas administraciones e instituciones públicas de la provincia de Cabo Delgado un conjunto de subvenciones que fueron denominadas “Programa de Fortalecimiento Institucional al Gobierno de la provincia de Cabo Delgado” (PFICD), en diferentes sectores de intervención: Agricultura, Acción Ambiental, Turismo, Mujer y Acción Social, Planificación y Finanzas y Obras Públicas. A partir de 2010 el programa entró en una tercera fase (2010-14), de mayor focalización en el sector de la gobernanza. En esta fase se cambió el sistema de gestión, pasándose de la gestión de proyectos con herramientas ad-hoc a la gestión de fondos con mecanismos similares al apoyo presupuestario.

La evaluación está centrada en esta Fase-III 2010-14, siendo los **objetivos de la evaluación** los siguientes:

1. Comprender y evaluar la lógica del programa y su pertinencia en el contexto actual de la provincia de Cabo Delgado y de Mozambique.
2. Analizar el modelo de gestión del programa en lo referente a planificación, coordinación, gestión y ejecución de los recursos destinados a su implementación.
3. Conocer los resultados conseguidos y su sostenibilidad.

De acuerdo con los TdR, la **metodología de evaluación** abordó el programa desde una perspectiva sistémica, pretendiendo analizar los aspectos o elementos clave que configuran cada una de las diferentes dimensiones de la Lógica del Programa (Contexto; Identificación y Diseño; Modelo de Gestión; Resultados a varios niveles), así como la relación entre estos elementos. Dado que el PFICD no

tiene documentos de identificación y formulación que expliciten esta lógica, ha sido necesario reconstruirla. El análisis evaluativo se refiere a esta lógica reconstruida.

Se establecieron los siguientes **criterios de evaluación**: Pertinencia (Coherencia de la lógica del programa, Pertinencia en el contexto actual), Idoneidad del modelo de gestión (Adecuación de los procesos de gestión y de los recursos para la consecución de los objetivos), Eficacia (Consecución de resultados), Sostenibilidad y aplicación de los principios de la Declaración de París. Las preguntas de evaluación previstas en los TdR fueron revisadas y organizadas en áreas de análisis, a partir de las cuales fue estructurada la Matriz de Evaluación.

El **trabajo de campo** fue ejecutado durante dos semanas por tres miembros del equipo de evaluación. Las características de los principales actores institucionales, las posibilidades de acceso a su equipo humano y el tiempo disponible fueron determinantes para la elección de las técnicas de recogida de información que fueron las siguientes: 45 entrevistas con las principales instituciones beneficiarias, ministerios, otros programas, donantes y sociedad civil en Cabo Delgado; 5 grupos de discusión temática en las áreas clave en Planificación y Gestión de las Finanzas Públicas; 3 entrevistas de grupo con el personal de las secretarías distritales; dos encuentros con todas las instituciones del programa y otros actores. Toda la información recopilada fue codificada de acuerdo con las áreas de análisis, procesada y analizada mediante una base de datos relacional.

Para **contrastar la información** se realizó una amplia consulta de documentación de contexto y técnica; se procesó una extensa solicitud adicional de información a los diferentes departamentos implicados en las áreas de planificación y gestión de las finanzas públicas; a partir de la información disponible en los planos anuales y los informes de la Provincia 2010-14, fue reconstruida y sistematizada la actuación de los

departamentos de planificación y gestión de las finanzas públicas en el período, constituyendo una referencia para valorar la contribución del PFICD; finalmente, el borrador del informe fue ampliamente revisado por los actores implicados en Cabo Delgado.

El programa fue concebido a semejanza de un apoyo al presupuesto de las instituciones de la Provincia, por lo que durante su **identificación y diseño** no fue elaborado un documento propio de formulación para la Fase-III. El Memorando de Entendimiento (MdE) entre el Gobierno Provincial y AECID estableció como finalidad el apoyo presupuestario para la ejecución del Plan Estratégico de la Provincia 2010-2014, con atención al fortalecimiento institucional de las administraciones implicadas. En el cuadro del MdE fueron aprobadas entre 2010 y 2014 seis subvenciones, por un valor total de 2.680.512 Euros. En los dos primeros años el programa abarcó a 7 instituciones en diferentes sectores: Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, Dirección Provincial de Turismo, Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental, Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda, Dirección Provincial de Mujer y Acción Social, Dirección Provincial de Agricultura, Gobierno del Distrito de Ibo. A partir de 2012 el programa dejó de trabajar con la Dirección Provincial de Agricultura, Dirección Provincial de Mujer y Acción Social y Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental, e incorporó a la Secretaría Provincial (SP). En 2014 el PFICD incluyó la Ventanilla Única, siendo 5 las instituciones apoyadas en este último año.

La determinación de sectores/instituciones en cada fase del PFICD dependió de las prioridades estratégicas de AECID y del Gobierno Provincial, así como del volumen de fondos disponibles (reducido en un 35% a partir de 2013 como consecuencia de la fuerte reducción de la AOD española a nivel de Mozambique y global). El presupuesto medio anual por institución fue el siguiente: Dirección Provincial de Planificación y Finanzas 272.450€; SP 59.343€; Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda 35.211€; Gob. Ibo 167.448€; Dirección Provincial de Agricultura 130.866€; Dirección Provincial de Turismo 99.692€; Dirección Provincial de Mujer y Acción Social 50.276€; Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental 129.360€; Ventanilla Única 67.538€.

A lo largo del programa hubo una creciente focalización en el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas, con base a las actividades ejecutadas por la Dirección Provincial de Planificación y

Finanzas y Secretaría Provincial. La parte del presupuesto total destinada al de planificación y gestión de las finanzas públicas aumentó entre 2010 y 2014 como sigue: 31%, 46%, 46%, 55%, 87%. La importancia del ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas también se refleja en la evolución de los objetivos de las 6 subvenciones que forman parte del PFICD-III: las dos primeras subvenciones tienen por objetivo "Contribuir para el combate contra la pobreza absoluta en la provincia de Cabo Delgado", mientras que las cuatro últimas focalizan en los objetivos previstos en el el "Plan de Acción para la mejora del Gasto Público y Responsabilidad Financiera 2010 -2014" ("Plan PEFA").

Como referencia para la ejecución del PFICD fueron elaborados dos documentos: el "Plan Estratégico de Cabo Delgado 2010-14" (PEDCD) y el Plan PEFA. En la práctica el PEDCD no ha sido propiamente un instrumento guía de la ejecución del PFICD: en el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas, se limita a orientaciones generales que no suponen una priorización con respecto al Plan Quinquenal del Gobierno 2010-14, mucho más detallado; en los otros sectores, el PEDCD sirve de marco para la inversión sectorial en Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda (36%) y Gobierno del distrito de Ibo (44%), pero no aborda el fortalecimiento institucional, la principal área de inversión en las demás instituciones (Dirección Provincial de Agricultura 85%, Dirección Provincial de Turismo 98%, Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental 96%). Por el contrario, el Plan PEFA ha sido una referencia fundamental para el PFICD, 72% de las actividades de planificación y gestión de las finanzas públicas planificadas se corresponden con el Plan PEFA. El PFICD contribuyó a implementar el 57% de las actividades previstas en el Plan PEFA; en términos financieros, la contribución del PFICD fue muy importante en todas las áreas de actividad, variando entre 39% y 79% del presupuesto total.

La preparación del PFICD no incluyó una conceptualización, diagnóstico y planificación formal del fortalecimiento institucional pretendido. En la práctica el PFICD aplicó para el fortalecimiento de todas las instituciones un mismo conjunto de estrategias prioritarias: incorporación de personal cualificado; capacitación; equipamiento de las instituciones; construcción/rehabilitación de infra-estructuras; mejora de sistemas y procedimientos. Como se resume en los puntos siguientes, los resultados conseguidos por el PFICD y las problemáticas todavía existentes siguen haciendo necesarias estas estrategias, pero el contexto institucional actual ha avanzado notablemente y

se puede aumentar la eficacia mejorando el enfoque de fortalecimiento institucional. La Tabla 1 resume las recomendaciones para repensar y desarrollar el modelo de fortalecimiento institucional a utilizar en las próximas etapas.

Este modelo será útil para evaluar los resultados. Por las limitaciones propias de las instituciones participantes en el programa y los límites temporales y presupuestarios del ejercicio evaluativo, no ha sido posible reconstruir a posteriori estos resultados. Durante la Fase de Gabinete se realizó un trabajo preparatorio de conceptualización del fortalecimiento institucional que puede servir de punto de partida. A partir de esta conceptualización se acordó limitar el análisis al ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas con un enfoque de capacidad institucional.

A nivel nacional no existen herramientas para guiar los procesos de desarrollo o apoyo institucional. Las entrevistas con responsables de estas áreas a nivel ministerial indican que una posible iniciativa que desarrolle con mayor profundidad el enfoque de fortalecimiento institucional sería bien recibida.

En el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas, el PFICD 2010-14 asumió la evaluación PEFA 2009 y el Plan de Acción PEFA 2010-14 como cuadro estratégico y operativo. El Plan PEFA es bien valorado por la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y Secretaría Provincial, aunque las encuestas realizadas indican que únicamente el 54% de las personas consultadas consideran que las acciones son generadoras de cambios, lo que significa que futuros planes deberán ser más estratégicos. Para el análisis de este estudio de evaluación, a partir del Plan PEFA fue reconstruida la lógica del programa en planificación y gestión de las finanzas públicas, estableciendo un cuadro de resultados e indicadores a partir de los cuales se evalúa el alcance del mismo. Las actividades ejecutadas por el PFICD fueron agrupadas en áreas de actividad para cada resultado, analizándose cada una de ellas por separado. Futuras fases del PFICD deberían concretar los resultados esperados en cada una de ellas, con indicadores intermedios y finales que permitan guiar y evaluar el progreso, así como las estrategias utilizadas.

Un aspecto determinante del **Modelo de Gestión** del PFICD fue la decisión de gestionar las subvenciones a partir de los instrumentos propios de planificación y gestión del Gobierno de Mozambique. Entre 2001 y 2009 AECID gestionó las subvenciones del PFICD como proyectos, utilizando instrumentos ad-

**Tabla 1. Recomendaciones para repensar el fortalecimiento institucional**

<b>1. Sistematizar y desarrollar el enfoque de fortalecimiento institucional</b>
1.1. Conceptualizar el fortalecimiento institucional y precisar resultados esperados.
1.2. Elaborar diagnósticos institucionales.
1.3. Incorporar/reforzar estrategias en gestión de recursos humanos, evaluación del desempeño y mejora de procedimientos.
1.4. Impulsar la participación e iniciativa del personal de las instituciones en el proceso de fortalecimiento.
1.5. Revisar la estrategia de capacitaciones, cambiando a un enfoque de "saber hacer".
1.6. Mejorar los procesos de inducción del nuevo personal.
1.7. Asistir a las instituciones en la elaboración de planes de desarrollo institucional.
1.8. Formalizar espacios específicos de intercambio y aprendizaje entre las instituciones.
1.9. Socializar/implicar a los ministerios en el enfoque de fortalecimiento institucional.
<b>2. Definir criterios para seleccionar Instituciones a fortalecer</b>

hoc. En este mismo período temporal, el Gobierno de Mozambique y el conjunto de los donantes desarrollaron una relación de mucha colaboración y proximidad, duplicándose la AOD total con una creciente utilización de instrumentos armonizados. En el marco de la Declaración de París, la armonización de la cooperación internacional en Mozambique se consideraba un ejemplo a nivel internacional, firmándose en 2009 el segundo acuerdo entre el Gobierno de Mozambique y los donantes para el período 2010-14. En esta tendencia se encuadra la decisión de la AECID y del Gobierno Provincial de gestionar la fase III del PFICD a semejanza de lo que es un apoyo presupuestario.

En consecuencia, la planificación del PFICD se ha hecho de acuerdo al ciclo anual y a los procedimientos del sistema de planificación nacional. Las instituciones elaboraron sus planes anuales teniendo en cuenta los recursos aportados por la AECID, siendo acordada la asignación presupuestaria anual por el Comité de Seguimiento. La ejecución de las actividades del PFICD fue realizada por las instituciones de acuerdo a los procedimientos gubernamentales, no existiendo diferencias entre las actividades financiadas con fondos del PFICD y las ejecutadas con fondos de Presupuesto del Estado. Sin embargo, el PFICD introdujo mecanismos adicionales de control: seguimiento semestral de la ejecución de las actividades, a cargo del Comité de Seguimiento; seguimiento trimestral de la ejecución presupuestaria a cargo de un Subcomité; actualización trimestral, se-

mestral y anual de la ejecución presupuestaria, tarea apoyada por el personal contratado por la AECID; Auditoría y evaluación externa.

Sin embargo, los mecanismos del sistema nacional de planificación son todavía insuficientes para apoyar el proceso de seguimiento y evaluación. Están orientados a la consecución de productos, no hay seguimiento de los resultados/efectos, calidad de los productos y valoración monetaria. El PFICD no ha tenido un cuadro preciso de indicadores de resultados y metas claras y acordadas. De hecho, la insuficiencia de mecanismos de seguimiento dificulta la implicación del personal de las instituciones en la mejora de la prestación de servicios. También se observan diferencias importantes entre lo previsto en los planes de actuación y la ejecución final, tanto en la ejecución efectiva de las actividades como en la ejecución presupuestaria y cronograma. Por otra parte, la transferencia de fondos desde AECID a las contrapartes tuvo atrasos muy importantes en los dos primeros años, observándose una importante mejora a partir de 2012, recibándose a partir de entonces los fondos al inicio del año.

La evaluación del papel del Comité de Seguimiento ofrece un resultado positivo, con participación y representación activa y muy regular de las instituciones beneficiarias, alta evaluación del liderazgo y satisfacción con el funcionamiento del Comité. Sin embargo, se constata que el Comité de Seguimiento ha tenido sobre todo un carácter operativo, centrado en la ejecución de los planes de las instituciones, no fue un espacio para compartir el aprendizaje sobre los procesos de fortalecimiento institucional. La gestión del PFICD se limitó a gestionar la planificación de actividades, el programa no desarrolló una orientación a resultados, debilidad que afecta al conjunto del sistema gubernamental. La orientación a resultados es particularmente recomendable en programas cuyos efectos se consiguen a largo plazo y pueden no ser fácilmente evidenciados en etapas intermedias, como ocurre en el caso del fortalecimiento institucional o la mejora en la planificación y gestión de las finanzas públicas.

A pesar de ser concebido como un programa con mecanismos similares al apoyo presupuestario, en la práctica AECID ha jugado un papel importante en la administración y coordinación del programa, dando lugar a un modelo propio de acompañamiento altamente reconocido y apreciado por las instituciones participantes, sin interferir en los procesos propios de las instituciones. Sin embargo, el modelo es frágil al contar con un reducido equipo de AECID en Pemba desde el recorte de personal de la oficina en 2011.

Otra área donde el modelo de gestión puede ser mejorado son los espacios de participación y diálogo con la ciudadanía y la sociedad civil, todavía incipientes, así como la incorporación de otros donantes al programa, especialmente los interesados en el fortalecimiento institucional de sus instituciones contrapartes.

Aunque el programa sea referido habitualmente como un programa de apoyo presupuestario, no cumple los requerimientos para ser clasificado como tal. Además, el análisis evaluativo recomienda incorporar recursos y sistemas que mejoren la gestión y la orientación a resultados, incorporando cambios que el sistema de planificación nacional solamente podrá integrarse a medio plazo. Estrictamente el PFICD no puede ser considerado como “ayuda programática”, dado que no existe un proceso formalizado de coordinación y armonización con otros donantes. Sin embargo, existe un interés creciente de los donantes en Mozambique para apoyar a los gobiernos provinciales con programas de características similares al PFICD, clasificando el Gobierno de Mozambique esta modalidad emergente como “Apoyo a los Gobiernos Provinciales (AGP)” y recomendando a los donantes su inclusión dentro de los instrumentos de ayuda programática en Mozambique.

**Tabla 2. Recomendaciones para desarrollar el modelo de gestión**

<b>3. Repensar el modelo de gestión</b>
1. Incluir otros donantes y presentar el modelo como un instrumento de ayuda programática a nivel provincial.
2. Incorporar al PFICD planes de desarrollo de las instituciones como un elemento estructural.
3. Programar las actividades con orientación a resultados.
4. Apoyar la búsqueda de donantes que financien los planes o programas sectoriales de las instituciones, así como el desarrollo institucional.
5. Desarrollar y aplicar sistemas de seguimiento y evaluación de los planes/programas de desarrollo institucional y sectoriales.
6. Incorporar los principales indicadores de resultados en el sistema nacional de planificación.
7. Poner en marcha un sistema de reporte de la ejecución técnica y financiera de las actividades en tanto que no sea posible con el e-SISTAFE.
8. Revisar la estructura y dinámica del Comité de Seguimiento, incluyendo el seguimiento y aprendizaje para el desarrollo institucional.
9. Aumentar la tasa de ejecución de las actividades previstas mediante un seguimiento y reporte de la ejecución más efectivo.
10. Concretar los mecanismos de diálogo regular entre el Gobierno Provincial, instituciones públicas, donantes y sociedad civil.
11. Por parte de AECID, asegurar el puesto de Coordinador del Programa a jornada completa a tiempo completo, así como personal de apoyo técnico-administrativo.

En **Planificación y Gestión de las Finanzas Públicas** el PFCID ha tenido un alto grado de alineamiento y cobertura de los planes gubernamentales, actuando en el 72% de las acciones previstas por el Plan Quinquenal del Gobierno 2010-14, el principal instrumento de planificación a medio plazo, abordando la mayoría de las áreas de actividad principales. La principal inversión se hizo en el área de Desarrollo Institucional y Profesionalización de la Función Pública, asignándose el 41% de los fondos totales para de planificación y gestión de las finanzas públicas. En términos financieros esta inversión es muy importante para las instituciones, representando una media anual del 21% del presupuesto de las instituciones en este campo. Esta relevancia en términos de inversión se reafirma considerando que supone un 57% del presupuesto del Plan PEFA, elaborado específicamente para priorizar las necesidades de fortalecimiento de capacidades de las instituciones. Respecto a los resultados conseguidos, las encuestas realizadas indican que las estrategias del PFCID han abordado los problemas principales y han contribuido a una mejora importante y continuada de la competencia técnica de los departamentos de Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y de Secretaría Provincial durante los últimos años.

En las diferentes áreas técnicas de planificación y gestión de las finanzas públicas, la inversión anual del PFCID fue en todos los casos importante en términos financieros, variando entre 15% y 56% del presupuesto anual de inversión de la institución, excepto en los casos de Recaudación de Impuestos y Auditoría Externa, donde prácticamente toda la inversión correspondió al PFCID. Estas inversiones contribuyeron a mejorar la situación de la planificación y gestión de las finanzas públicas en Cabo Delgado, medida en base a los indicadores PEFA: en 2009 el 17% de los indicadores de la Provincia estaban en niveles aceptables, mientras que en el momento actual son un 29% los indicadores de nivel aceptable.

Los avances más destacados fueron alcanzados en planificación (introducción de la planificación por programa y del Escenario Fiscal de Medio Plazo), en los espacios de diálogo y coordinación (operacionalización del principal espacio de participación de la sociedad civil), gestión de las adquisiciones (formación de las unidades gestoras, supervisión y seguimiento), expansión del sistema informático para la gestión de las finanzas públicas e-SISTAFE (acceso aumentado de 3 a 6 distritos, sobre un total de 16 –únicamente en las Secretarías Distritales–;

introducción de la e-FOLHA, mejorando el control de los pagos a los funcionarios). La evaluación PEFA es también una conquista del PFCID, aportando una buena referencia y un estímulo al Gobierno Provincial para aumentar la eficacia en el proceso de mejora de las finanzas públicas.

Sin embargo, todavía no se han cumplido algunas de las expectativas identificadas en el Plan PEFA en el área de planificación (avances insuficientes en la mejora de herramientas como el Plan Económico y Social y el Balance del Plan Económico y Social; falta de acceso a información fiscal clave en el portal electrónico del Gobierno de la Provincia); espacios de diálogo y coordinación (progresos mínimos en la integración de los proyectos externos en la planificación provincial, así como en la creación de mecanismos de coordinación con los donantes); Recaudación de Impuestos públicos y fiscalización (sin progresos importantes); gestión de adquisiciones de bienes y servicios (no está garantizado el control eficiente de los concursos públicos); e-SISTAFE (en la mayoría de los distritos hay importantes problemas técnicos); Fondos de Desarrollo Distrital (los volúmenes de retorno son muy inferiores a los existentes en 2009); Auditoría externa (sin progresos importantes).

Los **resultados alcanzados en otros sectores** corresponden principalmente al ámbito institucional, habiéndose asistido la incorporación e integración de 62 personas en las instituciones consideradas. En infraestructuras y equipos, destacan las inversiones para finalizar las oficinas de la Dirección Provincial de Turismo, construir las oficinas del SDPI de Pemba Metuge (Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental) y rehabilitar oficinas y residencias oficiales en el Distrito de Ibo. Son también importantes las inversiones en la compra de 4 coches y un tractor. En relación a las obras de infraestructura pública, el PFCID ha apoyado de manera constante la actividad de seguimiento, supervisión y fiscalización de obras de la Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda en los diferentes distritos. No obstante, la principal inversión han sido las construcciones en el Distrito de Ibo, incluyendo la construcción/rehabilitación de los mercados de Quirimba (en funcionamiento) y la Villa de Ibo (baja utilización), apertura de 4 nuevos pozos de agua abiertos y rehabilitación de otros 10 en el distrito; construcción de un pozo perforado en Ndagane (destruido por la inundación de la zona); construcción de cisternas para captación de agua de lluvia para seis centros escolares en Quirimba y en Matambe, las primeras en funcionamiento en la Isla de Ibo.

En relación a fases anteriores, la fase III del PFICD ha incorporado grandes cambios en las prioridades y modelo de gestión. Cabe preguntarse sobre la **pertinencia en el contexto actual**. En 2001 la Provincia de Cabo Delgado se caracterizaba por enormes carencias en las administraciones para promover e implementar las políticas de descentralización y de reforma del sector público del Gobierno de Mozambique, consecuencia de más de tres décadas de conflictos armados e inestabilidad. Desde entonces los cambios en las instituciones han sido de envergadura y hoy existen capacidades mínimas para que las instituciones desarrollen sus funciones. Sin embargo, la capacidad institucional continúa siendo una limitación para una mejora suficientemente rápida en la prestación de los servicios públicos, como reflejan los modestos progresos en planificación y gestión de las finanzas públicas de acuerdo con las dos evaluaciones PEFA realizadas en Cabo Delgado hasta la fecha (2009 y 2012). El fortalecimiento de las instituciones sigue siendo parte nuclear de la reforma del sector público, es necesario avanzar desde las estrategias básicas aplicadas en los años anteriores (incorporación de personal cualificado, equipamiento de las instituciones, capacitación) hacia nuevas estrategias orientadas a movilizar las capacidades ya instaladas, utilizando mejores sistemas de planificación, seguimiento y evaluación que permitan acelerar la consecución de resultados.

El contexto actual del país refuerza la prioridad por el sector de la Gobernanza y de la Gestión de las Finanzas Públicas. Las gigantescas reservas de gas

recuperable descubiertas en la Bahía del Rovuma en Cabo Delgado transforman completamente el escenario a medio plazo de la economía de Mozambique y de la Provincia de Cabo Delgado. La cuestión central es si Mozambique podrá gestionar la espectacular fuente de riqueza mineral para un desarrollo inclusivo y si Cabo Delgado podrá utilizar adecuadamente los importantes recursos que debería disponer como principal provincia beneficiaria. Es preciso acelerar la preparación de un marco legislativo y sistemas de gestión de las finanzas públicas y auditoría robustos. Mediante el PFICD, la Cooperación Española se encuentra en una posición privilegiada para contribuir a enfrentar estos desafíos.

**Tabla 3. Recomendaciones para potenciar el ámbito de la planificación y gestión de las finanzas públicas**

<b>4. Potenciar el ámbito de la planificación y la gestión de las finanzas públicas</b>
1. Formular un nuevo Plan PEFA en base a resultados precisos, con indicadores intermedios y finales.
2. Priorizar en el nuevo Plan PEFA las áreas críticas con pobres resultados en la fase anterior.
3. Incorporar al Plan PEFA mecanismos para la participación y apropiación por una base amplia de actores.
4. Tratar el fortalecimiento institucional de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y Secretaría Provincial como procesos de referencia para otras instituciones beneficiarias.
5. Reportar anualmente la ejecución técnica y presupuestaria del Plan PEFA.
6. Asegurar la disponibilidad de fondos para la ejecución completa del Plan PEFA.



El informe completo y otros  
documentos relacionados  
se pueden encontrar en:

<http://www.cooperacionspanola.es/es/publicaciones>