

12 Evaluación Conjunta

Evaluación final

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

Informe completo



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: 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

Índice

ACRÓNIMOS	V
INFORME COMPLETO	
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Antecedentes y objetivos de la evaluación	1
1.2 Metodología de evaluación	1
1.3 Estructura del documento	3
1.4 Condicionantes y limitaciones del estudio realizado	4
2. CONTEXTO Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	4
2.1 Contexto del programa. Tendencias y desafíos	4
2.2 Descripción del programa	26
2.3 Reconstrucción de la Lógica del Programa	34
2.4 Recursos y presupuesto	37
3. ANÁLISIS DE LA LÓGICA DEL PROGRAMA	40
3.1 Identificación. Pertinencia en el contexto actual	40
3.2 Diseño	45
3.3 Procesos de coordinación y planificación. Espacios de diálogo	48
3.4 Procesos de ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas	51
3.5 Recursos humanos y asistencia técnica	53
3.6 Ejecución de las actividades previstas. Contribución en la ejecución del Plan PEFA	53
3.7 Ejecución del presupuesto del programa	55
3.8 Concordancia con los criterios internacionales para la Eficacia de la Ayuda	61
4. ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PFICD EN PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS	62
4.1 Desarrollo Institucional y Profesionalización de la Función Pública	64
4.2 Expansión de la metodología de planificación, seguimiento y evaluación de la acción del Estado	73
4.3 Espacios de diálogo y coordinación con otros actores	80
4.4 Finanzas Públicas: Gestión de los Fondos de Estado	85
4.5 Finanzas Públicas: Gestión del Patrimonio y Adquisiciones de Bienes y Servicios	91
4.6 Finanzas Públicas: e-SISTAFE	94
4.7 Finanzas Públicas: Inspección Administrativa y Auditoría interna	96
4.8 Finanzas Públicas: Auditoría externa y Evaluación	98
4.9 Punto de situación de los distritos en relación al PeGFP. Otras actividades PFICD a nivel distrital	101
4.10 Balcones de Atendimento Único (BAUs)	102
4.11 Fondos para el desarrollo rural	104
5. ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN EN OTROS SECTORES	108
5.1 Contratación de personal técnico	108
5.2 Mejora de las infraestructuras y equipamientos	110
5.3 Obras de infraestructura pública y otras actividades	111
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	112
6.1 Concepción de la lógica del programa	112
6.2 Pertinencia en el contexto actual	115
6.3 Modelo de gestión	116
6.4 Consecución de resultados y sostenibilidad en la Planificación y Gestión de las Finanzas Públicas	118
6.5 Consecución de resultados y sostenibilidad en otros sectores	122
6.6 Idoneidad del modelo de programa para otros donantes	123
6.7 Resumen de las recomendaciones	124



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 de 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	Plan 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	Secretaría General de Cooperación Internacional al Desarrollo
SISTAFE	Sistema de Administración Financiera del Estado
SP	Secretaría 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

Informe completo

1. Introducción

1.1 Antecedentes y objetivos de la evaluación

El “Programa de Fortalecimiento Institucional al Gobierno de la provincia de Cabo Delgado” (PFICD) es el principal instrumento bilateral de la Cooperación Española en Mozambique para el fortalecimiento de las administraciones y instituciones públicas. Iniciado en 2001, se desarrolló en tres fases: 2001-04, 2005-10 y 2010-14. A partir del 2010 el programa prestar especial atención a la mejora de la Planificación y Gestión de las Finanzas Públicas, destinando a este ámbito un 43% de los fondos ejecutados hasta el primer trimestre de 2014. En consonancia con la Declaración de París, para la Fase-III se cambió el sistema de gestión, evolucionando el programa hacia un apoyo presupuestario a las instituciones beneficiarias, gestionado a partir de los procedimientos y herramientas del Gobierno de Mozambique. Se trata de un programa emblemático para la AECID, tanto por ser un programa bilateral bien asentado en la principal provincia de intervención de la AECID, como por ser pionero en aplicar mecanismos de apoyo presupuestario a nivel sub-nacional. La evaluación está centrada en esta Fase-III del programa.

Los TdR indican tres **objetivos de evaluación**¹:

1. *Lógica del programa y pertinencia en el contexto de Cabo Delgado y del país.* La evaluación reconstruye, sistematiza, analiza y valora la lógica para el fortalecimiento de las instituciones de la Provincia, aportando una base para una futura programación. Se pone atención a los cambios en el contexto del país y de la provincia de Cabo Delgado en los últimos años, valorándose las implicaciones de éstos en la pertinencia del programa. También se identifican aspectos que deben ser desarrollados o mejorados para hacer factible la incorporación de fondos de otros donantes (cooperación delegada/triangular).

2. *Modelo de gestión del Programa.* El PFICD desarrolla un modelo propio de gestión basado en mecanismos de apoyo presupuestario a las instituciones beneficiarias. Se trata de uno de los pocos programas orientados al apoyo presupuestario a nivel provincial en Mozambique y de la única experiencia de apoyo presupuestario a nivel territorial de la AECID. La evaluación analiza el modelo y recoge/examina las lecciones aprendidas y las buenas prácticas generadas por el programa, que pueden ser objeto de consideración por parte del Gobierno central, de otras provincias y de otros donantes. Para la AECID la experiencia sirve también de referencia para otros países.
3. *Conocer los resultados conseguidos y evaluar la sostenibilidad,* tanto a nivel de fortalecimiento institucional de las instituciones beneficiarias como de prestación de servicios. Para tal ejercicio la evaluación reconstruye una Matriz de Resultados del PFICD e indicadores.

1.2 Metodología de evaluación

La preparación metodológica de la evaluación parte de las siguientes premisas:

- **Perspectiva sistémica** de evaluación del programa. Se analizan los aspectos y elementos clave que configuran las diferentes dimensiones de la lógica del programa, así como la relación entre estos elementos. Las dimensiones consideradas son las siguientes: Identificación y diseño del programa; Modelo de gestión; Estructuras; Sistemas y recursos en los que se apoya en programa; Procesos en los que se organiza el programa; Resultados en el ámbito de planificación y finanzas públicas; Resultados en otros sectores de intervención.
- Dada la orientación del programa hacia el apoyo presupuestario, el PFICD no elaboró documentos propios de identificación y diseño del programa. De hecho, es un objetivo de esta evaluación sistematizar lo que han sido el programa y su sistema de gestión. En consecuencia, fue necesaria la **re-**

¹ Los TdR están reproducidos en el Anexo 1. Los TdR definen los objetivos de la evaluación como: 1. Comprender y evaluar la coherencia de la lógica del programa para la consecución de los objetivos definidos y su pertinencia en el contexto actual de desarrollo de la provincia de Cabo Delgado en particular y de Mozambique en general; 2. Analizar la calidad del modelo de gestión del programa en lo referente a la planificación, coordinación, gestión y ejecución de los recursos destinados a su implementación. 3. Conocer los resultados alcanzados y su grado de pertinencia y sostenibilidad, tanto en términos de fortalecimiento institucional como en cuanto a los efectos en los sistemas de gestión territorial y planificación en los diversos sectores que fueron objeto de la intervención.

construcción de la lógica del programa y concretar los resultados de la Fase-III a evaluar.

- Los **criterios de evaluación** establecidos en los TdR son los siguientes: 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) y sostenibilidad. La evaluación examina también la aplicación de los principios de la Declaración de París (Apropiación, Alineamiento, Armonización, Gestión orientada a resultados, Responsabilidad mutua), analizando la idoneidad del modelo del programa para la cooperación delegada.
- Las **preguntas de evaluación** indicadas en los TdR para cada uno de los criterios anteriores. Después del estudio de la documentación disponible, estas preguntas fueron revisadas y organizadas en áreas de análisis (ver Anexo 4). En cada una de las áreas de análisis se tratan las preguntas de evaluación referidas a los elementos correspondientes de la lógica del programa, así como las relaciones con otros elementos o

dimensiones. Para cada área de análisis se establecen **indicadores de evaluación** y fuentes de información, constituyendo así la **matriz de evaluación** (Anexo 2). La correspondencia entre las preguntas de evaluación y las diferentes dimensiones está también indicada en ésta.

- Para responder a las preguntas de ésta matriz y medir los indicadores fueron necesarias las actividades del Cuadro 1.2.1, utilizando los **métodos/herramientas de evaluación** referidos.

Cabe destacar que durante la fase de Gabinete se hizo un trabajo preparatorio de **conceptualización del fortalecimiento institucional** que permitió orientar la elección de la perspectiva a adoptar para evaluar el fortalecimiento (Anexo 8). Se optó por limitar el análisis del fortalecimiento al ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas y abordar el fortalecimiento desde la conceptualización de la capacidad institucional. Tal conceptualización permitió identificar cinco dominios de capacidad institucional, el ejercicio de evaluación se centra en tres de ellas (recursos humanos; políticas, procedimientos y herramientas; cultura de gestión del desempeño)

Cuadro 1.2.1. Principales actividades y métodos / herramientas utilizados para la evaluación

Fase de Evaluación	Actividades principales	Principales métodos/herramientas utilizados
Estudio de gabinete y preparación metodológica	<p>Técnicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas (presenciales, teleconferencias Skype e intercambios email del equipo de evaluación). • Análisis documental. <p>Productos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Documento de síntesis de la revisión documental • Modelo lógico del programa reconstruido. • Matriz de evaluación revisada • Matriz de métodos por pregunta de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas preliminares • Recepción/búsqueda y lectura de información contextual • Sistematización de las actividades ejecutadas por el PFICD 2010-14 • Estudio de la documentación, constataciones preliminares e hipótesis • Conceptualización del enfoque de fortalecimiento institucional • Reconstrucción de la lógica del programa • Reconstrucción de la matriz de resultados y presupuesto 2010-14 • Redacción del "Informe Preparatorio", que incluye la metodología de la evaluación y el programa de trabajo de campo • Diseño de las herramientas de evaluación • Reuniones con el Comité de Gestión de la Evaluación
Trabajo de Campo	<p>Técnicas</p> <p>Entrevistas, Revisión documental, Grupos de discusión, Encuestas</p> <p>Herramientas y productos</p> <p>Guiones de entrevista, Cuestionarios, Guiones grupos de discusión, Programa de encuentros, Transcripciones de las entrevistas, Transcripciones de los grupos de discusión</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de 45 entrevistas a actores clave identificados y disponibles y 3 entrevistas de grupo. • Realización de 5 grupos de discusión temáticos (18 personas) • Encuentros iniciales (14 personas) y final (15 personas) con los socios • Consulta de fuentes de verificación de los indicadores y ampliación del a revisión documental
Análisis e interpretación de la información, elaboración y presentación del informe final	<p>Técnicas</p> <p>Entrevistas en forma de teleconferencias Skype y email del equipo de evaluación y AECID Pempa.</p> <p>Productos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Base de datos para ordenar las informaciones transcritas de las entrevistas y grupos de discusión • Síntesis de las encuestas • Base de datos para sistematizar y analizar la ejecución de las actividades del PFICD en el ámbito del Plan PEFA y planes Plan Económico y Social anuales. • Informe de Evaluación (borrador) 	<ul style="list-style-type: none"> • Obtención de información adicional • Compilación de información por dimensión de análisis y pregunta de evaluación • Compilación de información de los Plan Económico y Social, Balance del Plan Económico y Social, Plan PEFA y Plan PFICD • Redacción del Informe de Evaluación (borrador) • Presentación del Informe al Comité de Gestión y socios • Revisión final del Informe de Evaluación
Difusión	<p>Productos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informe sintético de la evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del resumen de la evaluación para difusión

y trata de forma general los otros dos (condiciones macroeconómicas; sistemas internacionales). Como se puede observar en la matriz de evaluación, las preguntas que conciernen al análisis de los tres dominios primeros son transversales para todas las áreas de análisis. Las preguntas referentes a los otros dos dominios están integradas en áreas de análisis específicas.

El **trabajo de campo** fue ejecutado durante dos semanas por tres miembros del equipo de evaluación². Consistió en las siguientes actividades³:

- La ejecución de 45 entrevistas en base a guiones predefinidos. Fueron entrevistadas: las principales instituciones beneficiarias de la Fase-III del PFICD (Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, Secretaría Provincial, Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda, Gobierno del distrito de Ibo, Dirección Provincial de Mujer y Acción Social, Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental, Ventanilla Única); secretarías distritales (Ibo, Mecufi, Metuge); Ministerios (Ministerio de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Finanzas, Ministerio de la Administración Estatal), AECID (Pemba, Maputo e Madrid); otros programas y donantes (PNPFD, Irlanda, Alemania); sociedad civil en Cabo Delgado.
- La realización de 5 grupos de discusión temática en los que participaron 18 personas (Planificación provincial y coordinación con socios; Recursos humanos y capacitaciones; e-SISTAFE; Recaudación Fiscal; Control interno).
- La ejecución de 3 entrevistas de grupo con el personal de las secretarías de los distritos de Ibo, Mecufi, Metuge (15 personas).
- La ejecución de un encuentro inicial y un encuentro final con los socios del programa, donde participaron respectivamente 14 y 15 personas de las siguientes instituciones: Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, Secretaría Provincial, Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda, Gobierno del distrito de Ibo, Dirección Provincial de Mujer y Acción Social, AECID, FOCADÉ, Action Aid.

La información recogida durante el trabajo de campo se complementó con la información obtenida de la **documentación consultada** sobre⁴: contexto de Mozambique y de la Provincia de Cabo Delgado;

programaciones anuales y balances de la Provincia de Cabo Delgado (2010-14); contexto de AECID en España y Mozambique; referencias internacionales y en Mozambique para la evaluación de apoyo presupuestario; planificación y gestión de las finanzas públicas en Mozambique; referencias para la conceptualización del fortalecimiento institucional; documentación específica sobre gestión de las finanzas públicas en Cabo Delgado; documentación específica del PFICD (Evolución; Subvenciones de Estado 2010-14; Planes anuales e informes de ejecución 2010-14; Actas de reuniones del Comité de Monitoría).

Toda la información recogida durante el trabajo de campo, codificada de acuerdo con las áreas de análisis, fue procesada en una base de datos relacional. Se utilizó la base de datos para el **análisis e interpretación de la información** recogida, asegurando la correcta triangulación de la información según la matriz de métodos por pregunta de evaluación y el diseño de herramientas para la recogida de datos. También se utilizó una base de datos relacional para procesar la información disponible en los planes anuales e informes de la provincia (Plan Económico y Social, Balance del Plan Económico y Social) 2010-2014, así como los planes e informes 2010-2014 del PFICD, cuya información fue contrastada con aquella obtenida durante el trabajo de campo.

1.3 Estructura del documento

En el período 2010-14 el PFICD se ha desarrollado como un programa singular e importante de AECID en Mozambique. Dada su forma de operar, no dispone de información sistematizada que permita estudiar en detalle la ejecución de las diferentes áreas de actividad. Un objetivo complementario de este estudio es sistematizar la comprensión del programa y ser una herramienta útil tanto para el futuro del programa como para compartir aprendizajes. El documento se estructura como sigue:

- El capítulo 1 “Introducción” resume los objetivos, contenidos y aspectos metodológicos de la evaluación, señalando los condicionantes y limitaciones encontrados por el equipo evaluador para realizar el estudio.

² En el Anexo 3 se describen los miembros del equipo de evaluación

³ El Anexo 5 incluye el cronograma de la evaluación y el programa de trabajo de campo; en el Anexo 6 se encuentra la lista de personas e instituciones consultadas

⁴ El Anexo 13 lista a documentación consultada por el equipo evaluador

- El capítulo 2 “Contexto y descripción del programa” resulta extenso porque cuenta con información importante para que los actores puedan comprender el programa, su pertinencia y las oportunidades que genera para el futuro. Creemos que una explicación con cierto nivel de detalle es importante para la Cooperación Española, particularmente en el nivel central español, y para otros actores no familiarizados con los contenidos del programa.
- El capítulo 3 “Análisis de la Lógica del Programa” cumple con el objetivo de sistematizar y analizar los diferentes elementos que configuran el programa, prestando particular atención a aquellos aspectos que es preciso desarrollar para que el modelo de cooperación pueda ser válido para otros actores interesados en apoyar el fortalecimiento institucional, sea en Cabo Delgado o en otras provincias o países.
- Las secciones temáticas del capítulo 4 “Análisis de la contribución del PFICD en Planificación y Finanzas Públicas” permiten a los numerosos departamentos implicados en varias instituciones entrar en mayor detalle en el análisis de lo que sucedió en sus respectivas áreas temáticas. El capítulo también aporta información sobre la situación actual en cada área de análisis, así como algunos datos sobre su evolución durante el período 2010-14. El capítulo no ofrece una visión completa sobre la Planificación y las Finanzas Públicas en Cabo Delgado porque el PFICD no abarca todas las áreas temáticas de la gestión de las finanzas públicas, con todo, aborda la mayor parte y por lo tanto dice mucho sobre la situación de la provincia y permite evaluar la contribución que, con fondos relativamente limitados, es posible hacer en la gestión de las finanzas públicas a nivel provincial.
- La evaluación se focaliza en el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas, analizando los aspectos de fortalecimiento institucional que pueden fundamentar un abordaje innovador para el apoyo al desarrollo de las instituciones. Estos aspectos son contrastados en el capítulo 5 “Análisis de la contribución en otros sectores”, donde de manera resumida se analiza la contribución del PFICD Fase-III en otros sectores de intervención.
- El capítulo 6 sintetiza las conclusiones del análisis evaluativo, organizadas según los criterios de evaluación y respondiendo a las preguntas de la Matriz de Evaluación. El capítulo incluye las recomendaciones que el equipo de evaluación entiende que son pertinentes para el futuro del PFICD, tanto en términos estratégicos como operativos.

1.4 Condicionantes y limitaciones del estudio realizado

Destacamos los siguientes aspectos:

- La falta de documentación sistematizada sobre aquello realizado por el PFICD durante las fases I y II no ha permitido relacionar con rigor las estrategias y los resultados/logros de la fase actual con las anteriores.
- El PFICD ha trabajado con 8 instituciones en diferentes sectores. En el ámbito de de planificación y gestión de las finanzas públicas, la actividad de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y de la Secretaría Provincial abarca un total de 15 departamentos directamente implicados en la ejecución, dando lugar a un vasto programa. La evaluación se asienta en estrategias comunes de fortalecimiento institucional en el sector principal de de planificación y gestión de las finanzas públicas (48% de los fondos invertidos), para la cual existió un marco programático preciso (Plan PEFA).
- El e-SISTAFE no produce aún informes de ejecución financiera por programa. Para situar la contribución del PFICD en planificación y gestión de las finanzas públicas, utilizamos los datos existentes en los planes y balances del Plan Económico y Social de 2010 a 2014 y en los planes de las instituciones.

Aprovechamos este espacio para agradecer la disponibilidad de todas las personas que contribuyeron con información para este estudio; el importante apoyo logístico, información y acompañamiento proporcionados por la OTC en Pemba; y al seguimiento y contribuciones del “Comité de Seguimiento y Evaluación”.

2. Contexto y descripción del programa

2.1 Contexto del programa. Tendencias y desafíos

2.1.1 Contexto de Mozambique

La historia reciente de Mozambique está determinada por las tres últimas décadas de conflicto y guerra. La guerra de liberación de la colonización portuguesa (1964-75) fue seguida por la guerra civil (1977-1992) entre el Gobierno de Mozambique -formado por el partido único Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO)- y la Resistencia Nacional Mozambiqueña (RENAMO). El país que emergió de los acuerdos de paz de 1992 enfrenta-

ba enormes desafíos para consolidar la paz, reducir la pobreza absoluta (80% de población), recuperar y desarrollar los rudimentarios servicios públicos iniciados en las décadas pasadas y transformar una economía esencialmente de subsistencia. Después de la guerra, durante algunos años el país ocupó el último lugar en el IDH, con el menor ingreso per cápita del mundo.

Las primeras elecciones multipartidistas tuvieron lugar en 1994, iniciándose un período de reducción progresiva de la ayuda de emergencia, de aumento de la AOD y de reconstrucción del país, desarrollo institucional y crecimiento macroeconómico con un valor medio por encima del 7% anual, que continúa hasta hoy. La paz y una recuperación básica de los servicios públicos permitieron una rápida reducción de la cifras de pobreza, desde un 69% en 1996-97 hasta un 54% en 2003 (datos del índice de pobreza nacional). Durante la última década el país continuó mejorando en indicadores básicos de desarrollo humano (cuadro 2.1.1.1), aunque el progreso ha sido menor. El acceso a los servicios públicos básicos avanza, pero no en igual medida la calidad. La reducción de la pobreza está estancada y continúa

creciendo entre la población urbana en condiciones precarias. Los hombres siguen abandonando el medio rural, feminizándose la pobreza y agravando las condiciones de las mujeres.

El PIB de Mozambique en 2013 fue de 15.200 millones de US\$ (29% en agricultura, 24% industria y 47% servicios)⁶, lo que significó una renta per cápita de 1,040 \$ (PPA)⁷. Mozambique continúa entre los países del mundo con menor renta, menos de la mitad del ingreso medio de los países de bajo ingreso y lejos de la renta media en África Subsahariana (Gráfico 2.1.1.1). A pesar de los progresos realizados, el país se mantiene en la antepenúltima posición del IDH (2013). Los progresos socioeconómicos se concentran en un pequeño sector de la población urbana, vinculada a los servicios públicos y al incipiente sector privado, mientras que la mayoría de la población rural y de la población peri-urbana subsiste con recursos muy precarios, ancladas en unas condiciones socioeconómicas extremadamente frágiles desde las que es muy difícil progresar. Los análisis señalan una desconexión entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en la última década, el crecimiento agrícola no ha beneficiado a la población pobre⁸.

Cuadro 2.1.1.1. Indicadores de los ODM (Elaboración propia)⁵

Indicadores	Ref. inicios 90'		Ref. mediados 2000		Última referencia		Variación anual, %	
	Año	Valor	Año	Valor	Año	Valor	91-05	05-14
Población por debajo de la línea de pobreza, %	1996	80.6	2003	74.7	2008	59.6	-0,8	-3,0
Niños menores de 5 años desnutridos, %	1996	69.4	2003	54.1	2009	54.7	-2,2	0,1
Población desnutrida, %	1995	23.9	2003	21.2	2011	15.6	-0,3	-0,7
Tasa líquida de escolarización en educación primaria, %	1991	57.8	2005	39.9	2012	36.8	-1,3	-0,4
Alumnos que alcanzan el último grado de primaria, %	1991	44.0	2005	75.5	2012	86.4	2,3	1,6
Mortalidad infantil menores 5 años / 1.000 nacidos vivos	1991	33.8	2005	39.1	2011	30.6	0,4	-1,4
Tasa de mortalidad infantil / 100,000 nacidos vivos	1991	232.6	2005	125.7	2012	89.7	-7,6	-5,1
Población usando fuente de agua potable mejorada, %	1991	1,300	2004	680	2013	480.0	-3,7	-3,3
Personas viviendo con HIV, 15-49 años de edad, %	1991	34	2005	44	2012	49	0,7	0,7
Población suburbial sobre total de población urbana, %	1991	0.60	2005	10.3	2012	11.10	0,7	0,1
Población por debajo de la línea nacional de pobreza, %	1991	75.6	2005	79.5	2009	80.5	0,3	0,3

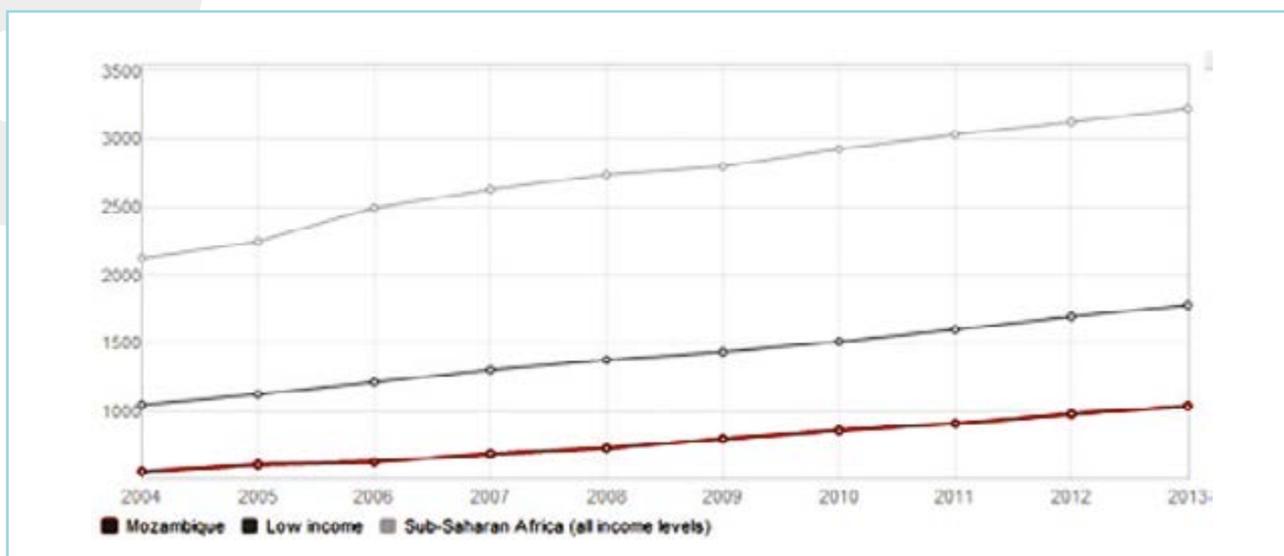
5 <http://millenniumindicators.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>

6 Distribución del PIB en 2013: Agropecuaria y silvicultura 22.6%, Pesca 1.4%, Industria Extractiva 2.0%, Industria Transformadora 11.9%, Electricidad y Agua 4.5%, Construcción 3.5%, Comercio 11.1%, Restaurantes y Hoteles 1.4%, Transportes y comunicaciones 12.4%, Servicios Financieros 6.2%, Alquiler de Inmuebles y Servicios de Empresas 5.5%, Administración Pública y Defensa 3.8%, Educación 3.9%, Salud 1.4%, Otros Servicios 1.3%. Datos: MPD/MF, "CFMP 2014-2016"

7 <http://data.worldbank.org/>

8 ITAD et al, "Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique. Final Report. 2014"

Gráfico 2.1.1.1. Ingreso per capita PPA, \$



Con todo, la evaluación del progreso del país tiene que tener en cuenta el punto de partida extremadamente bajo después de la guerra y la enorme debilidad financiera del país. El crecimiento económico y el incremento de la AOD han permitido un aumento continuado del presupuesto del Estado, aunque la suma continúa siendo muy pequeña para transformar la realidad de un país con una extensa superficie de 801.590 km² y aproximadamente 25 millones de personas, lo que representa en el año 2013 solamente 38 € por habitante (Cuadro 2.1.1.2).

Para el refuerzo de los procesos de reforma del Gobierno de Mozambique, a partir del año 2003 se de-

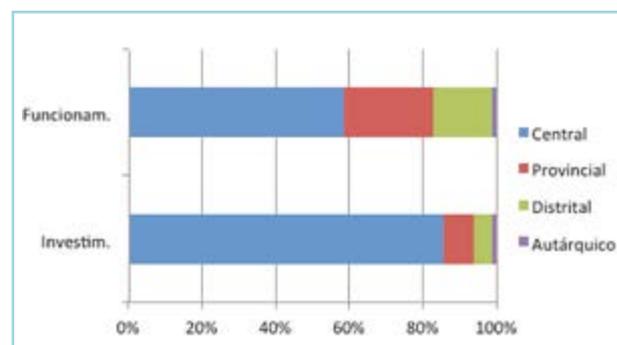
sarrollaron los programas de apoyo presupuestario y ayuda programática que habían sido iniciados en los años anteriores, multiplicándose rápidamente el número de donantes y duplicándose la AOD en el período 2003-09 (Gráfico 2.1.1.3). A pesar de ello la dependencia de los donantes se redujo en los últimos 20 años desde el 75% del presupuesto del Estado en 1992 hasta el 33% en 2013, gracias al crecimiento económico, la inversión internacional (sobre todo en el sector de explotación de los recursos naturales) y los países emergentes que desarrollan una importante cooperación no contabilizada en los sistemas de CAD/OCDE (Brasil, China, India, Rusia y Sudáfrica entre otros).

Cuadro 2.1.1.2. Presupuesto del Estado 2013⁹

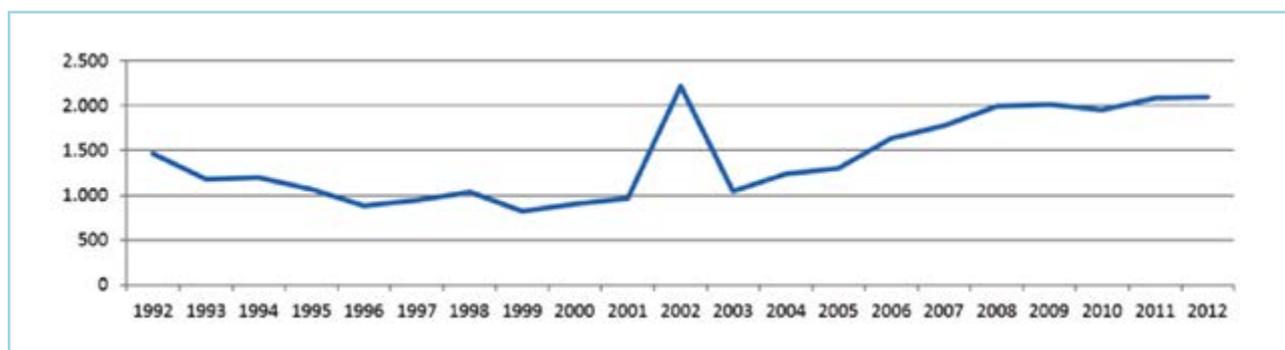
	Millones MT	Millones €	%
Ingresos totales	174.955	4.374	100,0%
Ingresos Internos	117.535	2.938	67,2%
Ingresos del Estado	113.962	2.849	65,1%
Crédito Interno	3.573	89	2,0%
Ingresos Externos	57.420	1.435	32,8%
Donaciones	19.811	495	11,3%
Créditos	37.609	940	21,5%
Gasto total	174.955	4.374	100,0%
Gastos de Funcionamiento	106.430	2.661	60,8%
Gastos Corrientes	97.862	2.447	55,9%
Gastos de Capital	8.568	214	4,9%
Gastos de Inversión	68.525	1.713	39,2%
Componente Interno	29.880	747	17,1%
Componente Externo	38.645	966	22,1%

La FRELIMO gobierna en Mozambique desde la independencia en 1975. Después de liberar Mozambique de la colonización portuguesa, gobernó en régimen de partido único hasta las primeras elecciones

Gráfico 2.1.1.2. Distribución de presupuesto del Estado de 2013 por niveles advos.



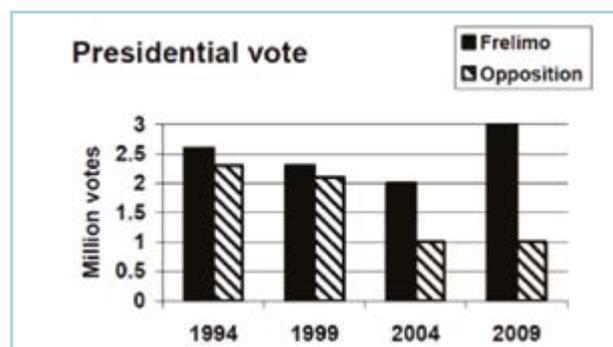
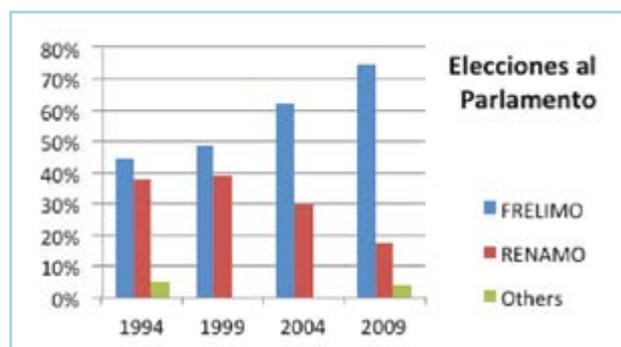
9 Ministerio de Finanzas, "Orçamento do Estado para Ano de 2013. SISTAFE"

Gráfico 2.1.1.3. AOD, millones de US\$ corrientes¹⁰

nes democráticas en 1994 y después dentro de un régimen multipartidista. A partir de las elecciones de 1999 la FRELIMO ha aumentado su poder político. Paralelamente se ha producido una fuerte caída en los procesos electorales: 89% en 1994, 69% en 1999, 36% en 2004 y 44% en 2009.

En el momento actual, las relaciones entre la FRELIMO y la RENAMO se encuentran muy deterioradas, no habiendo participado la RENAMO en las elecciones autárquicas de 2013. Desde hace un año se verifican enfrentamientos armados en el centro-este de la provincia de Sofala, área de concentración de las milicias de la RENAMO¹². La emergencia del Movimiento Democrático de Mozambique (MDM), con integración en la Asamblea de la República y buenos resultados en las elecciones autárquicas (incluida Maputo, con un 41% de los votos) puede alterar la hegemonía de los dos grandes partidos. Las elecciones presidenciales y parlamentarias del próximo octubre deberán esclarecer el escenario político para los próximos años.

El estado mozambiqueño se estructura en 12 provincias, 44 autarquías (municipios) y 128 distritos. La cuestión de la descentralización es parte del debate político mozambiqueño desde el IV Congreso de la FRELIMO en 1983. En los inicios de los años 90, la reforma del estado conducido por la FRELIMO previó un proceso de descentralización para los municipios urbanos y rurales, con niveles de competencia similar. Sin embargo, los resultados de las elecciones de 1994, donde la RENAMO ganó en las provincias del centro y del este del país (Sofala, Manica, Tete, Zambézia, Nampula), señalaron el riesgo de fragmentación del poder¹³. La FRELIMO optó por un modelo dual donde el poder central, a través de los Gobiernos Provinciales y las Administraciones Distritales (cuyos gobernadores y administradores son escogidos por el Gobierno de Mozambique), se complementa con las autarquías¹⁴ (representantes escogidos democráticamente) y con órganos de participación popular a nivel distrital (Consejos Consultivos Lo-

Gráficos 2.1.1.4 y 2.1.1.5. Evolución de las elecciones parlamentarias y presidenciales, 1994-2009¹¹

11 African Elections Database, <http://africanelections.tripod.com/mz.html>; CIP, "Mozambique political process bulletin", Issue 43 – Noviembre 2009

12 La RENAMO denunció irregularidades en los diferentes procesos electorales, confirmadas por observadores internacionales. Las irregularidades no tuvieron dimensión para alterar los resultados, excepto tal vez en las presidenciales de 1999. La pérdida de peso político de la RENAMO parece estar en la base del actual resurgimiento de los enfrentamientos armados. Los acuerdos de paz de 1992 permitieron la integración en las fuerzas armadas de la mitad de aproximadamente 25.000 milicianos. Las milicias que aún existen de la RENAMO, acantonadas en el interior de Sofala, están aumentando la presión para encontrar una salida a su situación.

13 Barry Ames & others, "Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Mozambique in-country Assessment Report", USAid, September 2010

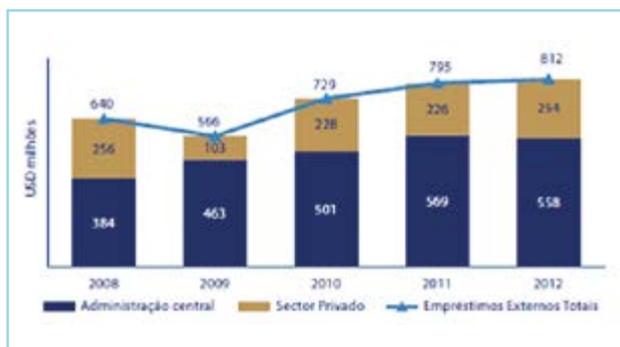
14 Ley de las Autarquías 9/96

cales, CCL)¹⁵ para asegurar la participación de las comunidades en la planificación socioeconómica y promover el desarrollo rural. Existen también Instituciones de Participación y Consulta Comunitaria (IPCCs)¹⁶. En la medida en que las Asambleas Provinciales y los CCLs funcionan aún a un nivel consultivo y carecen de poder sancionador, el proceso no es todavía una descentralización democrática, sino una “desconcentración” administrativa. La ejecución presupuestaria a nivel local es aún reducida (31% del presupuesto del Estado en 2013, gráfico 2.1.1.2), aun así el proceso continúa y recibe un nuevo impulso con la nueva Política y Estrategia de Descentralización en Mozambique (2012).

Las proyecciones macroeconómicas para los próximos años¹⁷ consideran un crecimiento del PIB del 7-8% y una inflación estabilizada alrededor del 6.5%. El mayor crecimiento se espera en el sector de la industria extractiva (15.1%), sector que desde 2008 ha multiplicado la inversión exterior (desde 591,6 M\$ en 2008 hasta 5.218,1 M\$ en 2012¹⁸) como consecuencia de la implantación y expansión de “megaproyectos” que suponen una fuerte entrada de inversores privados.

El descubrimiento en 2010-12 de gigantescas reservas de gas recuperable en la Bahía de Rovuma en Cabo Delgado transforma completamente el es-

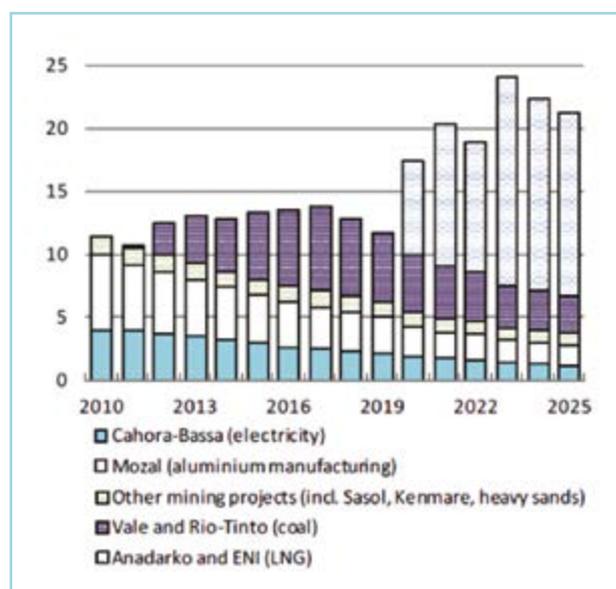
Gráfico 2.1.1.6. Evolución de la deuda externa, Millones US\$¹⁹



cenario a medio plazo de la economía de Mozambique. Las estimaciones actuales de 180 trillones de pies cúbicos sitúan a Mozambique en las primeras posiciones entre los países africanos²⁰. Las proyecciones económicas de la explotación de estos recursos son muy aproximadas, pero no hay duda de que multiplicarán el PIB (Gráfico 2.1.1.7)²¹.

La previsión que parece más realista considera la construcción de una fábrica de licuación de gas natural en Palma con cuatro cadenas productivas (“trains”) de 5 millones de toneladas de gas licuado por año, construcción que se ha iniciado en 2014²². Se espera que la primera cadena entre en servicio a finales de 2018 y las otras entre 2020 y 2022. Otras proyecciones duplican la infraestructura y las expectativas de producción y recetas²³. No hay duda sobre el potencial de cambio que las expectativas de explotación de gas suponen para la agenda del desarrollo. Con todo, hay obvias preocupaciones sobre la equidad de la distribución de los beneficios y sobre el riesgo de crear tensiones sociales y políticas así como un inmen-

Gráfico 2.1.1.7. Contribución de los megaproyectos al PIB



15 Lei de los Órganos Locales del Estado 8/2003 (LOE). En 2005 se crearon los consejos consultivos en los 128 distritos, así como los consejos consultivos en los diferentes puestos administrativos y localidades en que se estructura el territorio distrital.

16 A nivel comunitario, más allá del papel de las autoridades tradicionales existen los Consejos de Desarrollo Comunitario (CDCs) y los Fóruns Locales (FLs).

17 MPD/MF, “Cenário Fiscal de Médio Prazo 2014-2016”

18 Banco de Moçambique, “Relatório Anual 2012”

19 Idem

20 Anne Frühauf, “Mozambique’s LNG revolution: A political risk outlook for the Rovuma LNG ventures”, Oxford Institute for Energy Studies, April 2014

21 IMF, “Mozambique Country Report No. 13/200”, Julho 2013

22 Ibidem

23 Investimentos até 14 bilhões de US\$ (2.7 vezes o PIB moçambicano) e previsão de receitas do GdM (royalties, aproveitamento de gás, impostos das empresas exploradoras e taxas locais) até 6 bilhões de US\$/ano. ICF International “Natural Gas Master Plan for Mozambique,” 2012

so incremento de la desigualdad socioeconómica. La cuestión es si Mozambique podrá gestionar esta espectacular fuente de riqueza en favor de un desarrollo inclusivo, que requerirá una fuerte y transparente voluntad política así como instituciones capaces de gestionar lo que este “boom” significa, desde la gestión de los contratos y proyectos de explotación hasta la recaudación de impuestos y la gestión de inversiones para el desarrollo sostenible. O si por lo contrario será una oportunidad perdida para el desarrollo y una fuente de conflicto como ha sido en otros países. Por otra parte, muchos países que han experimentado rápidos incrementos de ingresos fiscales sin disponer de la capacidad para absorberlos sufren graves efectos macroeconómicos negativos que repercuten en la población más pobre (“Dutch Disease”).

El Gobierno de Mozambique ya dio pasos positivos como fue la Ley sobre “Partenariados Público Privados, Megaproyectos y Concesiones” y la adhesión a EITI (“Extractive Industry Transparency Initiative”) en 2012 motivada por los PAPs. Es necesario un marco legislativo y sistemas de gestión de las finanzas públicas y auditoría robustos, resistiendo las presiones de aprovechar las expectativas para un crecimiento desmesurado de la deuda en inversiones dudosas o clientelares. En el momento actual, el diseño del marco fiscal e institucional del nuevo contexto es un aspecto clave del diálogo actual entre el Gobierno de Mozambique y los PAPs.

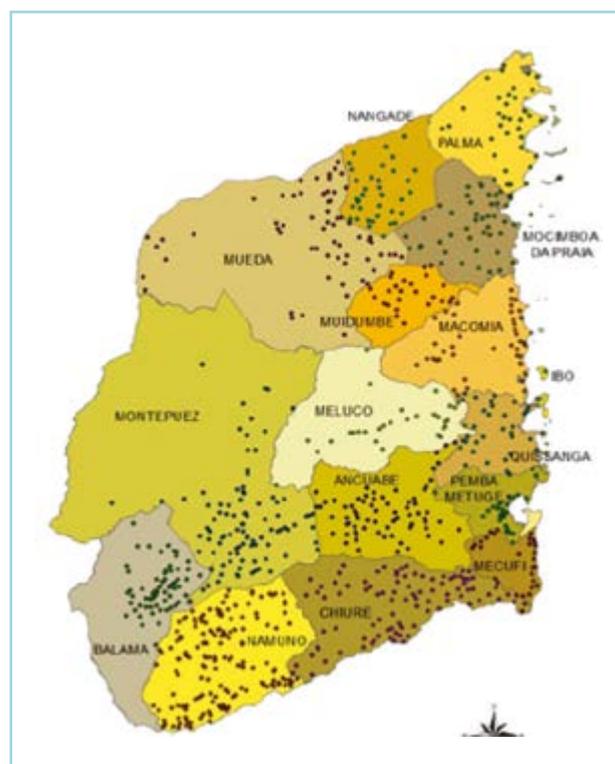
2.1.2 Contexto de la provincia de Cabo Delgado

Con una superficie total de 82.625km², la Provincia de Cabo Delgado tiene frontera con Tanzania, delimitada por el río Rovuma. De clima tropical húmedo, sujeta al régimen de monzones, la geografía diferencia una zona litoral, planicies, mesetas medias y altiplanos en el interior. Las precipitaciones varían entre 800-1300 mm, ascendiendo desde la región sur y litoral hacia las mesetas en el interior. Se distinguen dos estaciones, una estación cálida y lluviosa entre los meses de Diciembre y Abril. En el último censo (2007) la población se cifró en 1,6 millones, densidad de 20 habitantes/km². Se trata de una población joven (42% por debajo de los 15 años), mayoritariamente rural (79%). La población urbana se concentra en las ciudades de Pemba (37%) y Montepuez (24%). Las lenguas principales son el Emakhuwa (67%), Shimakonde (20%) y Kimwane (6%). La mayoría de la población no domina la lengua oficial, el portugués (78%)²⁴.

La mayoría de las familias en Cabo Delgado viven de la producción agrícola familiar y de la pesca artesanal, con prácticas productivas principalmente manuales y poco desarrollo tecnológico. La tierra es el recurso determinante del nivel económico y alimenticio de las familias. El empleo fuera de la agricultura, en el sector público o en el sector servicios en las ciudades es muy escaso, dando lugar a altas tasas de desempleo. La última evaluación sistemática sobre la evolución de la pobreza en Cabo Delgado registró un índice de pobreza del 38%, por debajo de la media nacional (54%), discordante con los datos de IDH del PNUD que situaban Cabo Delgado por debajo del índice medio del país.

En términos de estructura económica (Cuadro 2.1.2.1), aproximadamente el 50% de la producción global corresponde a la agricultura, seguida de la industria (16%) y el transporte (15%). Se puede observar un crecimiento de la producción global en los últimos 5 años, particularmente en la pesca, la industria y el transporte, con un valor medio del 13,6% anual (sin corregir la inflación). Cabo Delgado es rico en recursos minerales y existen yacimientos identificados de mármol, grafito, calcáreo y argila. La producción minera actual es reducida, con pequeñas empresas de búsqueda de piedras preciosas y garimpo informal.

Figura 2.1.2.1. División distrital de la Provincia



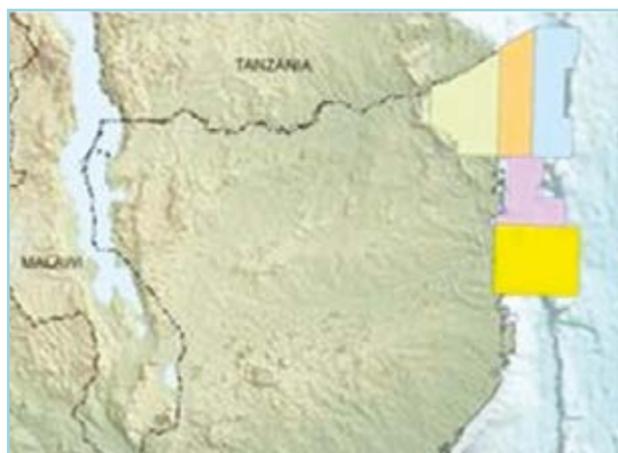
24 Gobierno de Cabo Delgado, “Plan Estratégico de Desenvolvimento da Província de Cabo Delgado 2010-2014”

Cuadro 2.1.2.1. Evolución de la producción de la Provincia de Cabo Delgado, 2009-14²⁵

SECTOR	2009	2010	2011	2012	Previsión 2013	Plan 2014		
	Producción (Millones metcais)						M €	% total
Agricultura, pecuaria	3.160,1	3.762,2	4.239,6	4.479,1	5.028,8	6.018,3	150,5	50,4%
Agricultura	3.127,7	3.729,3	4.175,1	4.414,2	4.955,1	5.946,0	148,7	49,8%
Pecuaria	32,4	33,0	64,5	64,9	73,7	72,2	1,8	0,6%
Pesca	330,1	461,1	753,0	760,6	1.036,2	1.126,3	28,2	9,5%
Industria	941,1	1.262,7	1.332,0	1.674,9	1.608,0	1.884,0	47,1	15,8%
Extracción Minera	0,9							
Industria Transformadora	642,3	663,4	904,7	1.023,4	1.046,5	1.109,2	27,7	9,3%
Agro-industria	188,7	482,8	359,5	507,0	442,8	593,1	14,8	5,0%
Energía Eléctrica	109,3	116,5	67,8	144,5	118,7	181,6	4,5	1,5%
Construcción	329,9	19,3	360,3	62,1	349,2	356,3	8,9	3,0%
Material de Construcción	16,4	19,1	18,9	24,1	26,3	26,3	0,7	0,2%
Construcción y Montaje	313,5	0,3	341,4	38,0	323,0	330,0	8,3	2,8%
Transporte	1.072,1	1.208,8	1.450,7	1.771,3	1.722,3	1.823,8	45,6	15,3%
Transporte	1.072,1	1.208,8	1.450,7	1.771,3	1.722,3	1.823,8	45,6	15,3%
Hostelería	486,9	500,0	562,8	669,9	668,6	725,7	18,1	6,1%
Hostelería	486,9	500,0	562,8	669,9	668,6	725,7	18,1	6,1%
Total	6.320,1	7.214,3	8.698,4	9.417,8	10.413,1	11.934,3	298,4	100,0%
Crecimiento anual (sin corregir la inflación)							Crec. 2010-14	
Agricultura, pecuaria		19,1%	12,7%	5,6%	12,3%	19,7%		90,4%
Pesca		39,7%	63,3%	1,0%	36,2%	8,7%		241,2%
Industria		34,2%	5,5%	25,7%	-4,0%	17,2%		100,2%
Construcción		-94,1%	1.761,9%	-82,8%	462,4%	2,0%		8,0%
Transporte		12,8%	20,0%	22,1%	-2,8%	5,9%		70,1%
Hostelería		2,7%	12,5%	19,0%	-0,2%	8,5%		49,1%
Total		14,1%	20,6%	8,3%	10,6%	14,6%		88,8%

En 2010-12, la Empresa Nacional de Hidrocarburos de Moçambique (ENH), Anadarko Petroleum (EUA) y Ente Nazionale Idrocarburi (ENI, Italia) anunciaron descubrimientos de gas natural recuperable a lo largo de la costa de la Bahía de Rovuma, estimados en 180 trillones de pies cúbicos. La actividad de explotación, iniciada en 2006, ha implicado hasta 15 empresas internacionales en las diferentes áreas de la concesión²⁶. Se estima que la explotación de gas va a suponer una inversión en torno a los US\$ 25 billones para el desarrollo de una cadena de valor que incluya desde la implantación de las industrias hasta los centros de gasificación y las terminales de exportación²⁷. La explotación de gas está transformando la realidad de la provincia, con grandes repercusiones sobre las comunidades, particularmente en las áreas de Palma donde están previstas las instalaciones terrestres.

Figura 2.1.2.2. Áreas de exploración de gas natural en la Bahía del Rovuma



25 Datos recopilados y elaborados a partir de los Plan Económico y Social y Balances de los Plan Económico y Social anuales (2009-14)

26 Petronas (Malásia), Statoil (Noruega), GALP (Portugal), Kogas (Corea Del Sur), Sasol Petroleum International (Sudáfrica), Mitsui (Japón), entre otras.

27 <http://www.enh.co.mz/Pesquisa-de-Hidrocarbonetos>

La estructura político-administrativa de la provincia está constituida por la Asamblea Provincial, el Gobierno Provincial, 5 autarquías (Pemba, Mocímboa da Praia, Montepuez, Chiúre y Mueda) y 16 distritos. Cada distrito se divide en Puestos Administrativos, Localidades y Aldeas, con un total en la provincia de 56 puestos, 134 localidades y alrededor de 1.044 aldeas. El Gobierno Provincial está formado por el Gobernador Provincial, la Secretaria Provincial y 14 direcciones provinciales. A estos se suman las delegaciones de instituciones de nivel nacional y los servicios provinciales. A nivel distrital, cada distrito tiene un Gobierno Distrital, formado por el Administrador del Distrito, la Secretaria Distrital y los Servicios Distritales. A diferencia del Gobierno Provincial, la estructura orgánica distrital agrupa los servicios en 4 Servicios Distritales: Educación, Juventud y Tecnología (SDEJT); Salud, Mujer y Acción Social (SDSMAS); Planificación e Infra-estructuras (SDPI); Actividades Económicas (SDAE). En 2010, de los cerca de 11.750 funcionarios y agentes del Estado en la Provincia, apenas un 3% tenían formación superior, la mayoría de los cuales se concentraba a nivel provincial. El número de funcionarios en 2013 creció hasta 17.032, siendo 25% mujeres y 14 % con formación superior.

Políticamente la Provincia está dominada por la FRELIMO. En las primeras elecciones en 2009 para la Asamblea Provincial, la FRELIMO consiguió 73 re-

presentantes frente a los 8 de la RENAMO. La falta de oposición política limita la capacidad de control de los órganos ejecutivos y representativos provinciales. Entretanto, las elecciones autárquicas de 2013 señalan que la situación podría cambiar en el futuro: sin participación de la RENAMO en estas elecciones, el MDM consiguió un 24% de los votos en PEMBA y entre un 9 y 14% en las otras cuatro autarquías.

En la sociedad civil de la Provincia destaca el “Fórum de las ONGs de Cabo Delgado” (FOCADE), que agrupa las ONGs nacionales y algunas de internacionales. Creado en 1998 y organizado en grupos de trabajo, es el principal interlocutor del Gobierno cuando se busca la participación de la sociedad civil. Se estima que el número de ONGs supera la centena, con aproximadamente 30 organizaciones internacionales operando en la Provincia. También son parte de la sociedad civil los diversos tipos de Organizaciones Comunitarias de Base (OCBs) existentes, algunas organizadas para la provisión de servicios (Comités de Salud o de Aguas) y otras a partir de actividades económicas (COGEPs) o de la conservación del medio ambiente.

Los cuadros 2.1.2.2 y 2.1.2.3 resumen las cuentas de ingresos y gastos totales de la Provincia en los últimos 4 años. Los ingresos de la Provincia han aumentado en una media anual del 30% (sin descontar la inflación).

Cuadro 2.1.2.2. Evolución de los Ingresos Públicos de la Provincia de Cabo Delgado, 2009-13²⁸

Partida	2009	2010	2011	2012	Meta 2013		Variación 2009-13
	Millares de Meticais					103 €	
Ingresos Provinciales							
Impuesto de R. Nacional y otros	777	498	64.663	631	667	17	
Tasas diversas	10.928	9.407	7.902	8.986	31.468	787	
Ingresos propios administración provincial	4.173	1.063	6.249	4.746	321	8	
Ingresos propios administración distrital	1.646	2.031	9.570	4.362	13.639	341	
Ingresos consignados	9.711	9.638	28.512	22.694	10.240	256	
Ingresos del capital	6.832	4.045		31		0	
Total ingresos provinciales	34.066	26.184	116.895	41.449	46.095	1.152	35,3%
Ingresos Gobierno Central							
Impuesto sobre el rendimiento	153.208	119.071	125.363	149.699	170.466	4.262	11,3%
IVA	58.348	87.819	88.498	90.430	249.343	6.234	327,3%
Otros Impuestos sobre Bienes y Servicios	5.487	37.333	29.385	129.577	94.481	2.362	
Otras tasas e Ingresos propios	16.124	67.869	79.070	145.352	169.345	4.234	
Otros Ingresos consignados	1.894	11.791	38.250	46.683	40.645	1.016	
Ingresos del capital						0	
Total ingresos Gobierno Central	235.060	323.883	360.566	561.741	724.281	18.107	208,1%
Total ingresos	269.127	350.067	477.461	603.191	770.376	19.259	186,3%
Incremento año anterior		30,1%	36,4%	26,3%	27,7%		

28 Datos recopilados y elaborados a partir de los Balances del Plan Económico y Social anuales (2009-14)

Cuadro 2.1.2.3. Evolución del Gasto Público de la Provincia de Cabo Delgado, 2009-13²⁹

Partida	2009	2010	2011	2012	Meta 2013		Variación 2009-13
	Millones meticais					M €	
Gastos corrientes							
Sectores	1.158,0	913,5	843,3	1.045,7	1.277,7	31,9	10,3%
Distritos	230,7	681,9	1.214,7	1.451,0	1.751,0	43,8	659,0%
Familias y otros	1.216,3	1.499,8	1.759,5	2.106,1	2.285,3	57,1	87,9%
Municipios	26,9	34,2	48,5	58,4	73,2	1,8	172,5%
Total gastos corrientes	2.631,9	3.129,5	3.866,0	4.661,2	5.387,2	134,7	104,7%
Inversiones							
Fondos internos	198,5	388,7	332,4	566,5	759,8	19,0	282,7%
Fondos externos	253,9	238,0	323,6	274,5	293,9	7,3	15,7%
Total inversiones	452,5	626,7	656,0	841,0	1.053,7	26,3	132,9%
Total gastos	3.084,4	3.756,2	4.522,0	5.502,1	6.440,9	161,0	108,8%
Incremento año anterior		21,8%	20,4%	21,7%	17,1%		
% sobre producción + gasto total	32,8%	34,2%	34,2%	36,9%	38,2%		
Cobertura con ingresos provincia	8,7%	9,3%	10,6%	11,0%	12,0%		
Dotación externa prevista	523,0	392,9	672,5	557,7	466,9	11,7	
Grado de aplicación real	48,6%	60,6%	48,1%	49,2%	62,9%		

Este aumento se debe, esencialmente, a los ingresos gestionados por el Gobierno Central, sobre todo gracias al fuerte incremento del IVA y de otras tasas. Los ingresos a nivel provincial tienen un crecimiento relativamente bajo y oscilan de un año a otro. De lado del gasto público, el de la Provincia creció con una media del 20,2% anual (sin descontar la inflación). El mayor incremento de ingresos permitió aumentar la cobertura del gasto desde un 8,7% en 2009 hasta un 12,0% en 2013 (de 10,2% hasta 14,3% en términos de cobertura de gastos corrientes). La Provincia está lejos de poder financiar con ingresos propios una parte importante del gasto público. El incremento de la producción es menor que el incremento del gasto público, de manera que el porcentaje que representa el gasto público sobre el total de la producción más el gasto público ha aumentado de 32,8% en 2009 hasta 38,2% en 2013. Se observa también un bajo nivel de ejecución del presupuesto de fondos externos inicialmente previsto (50-60%).

El Cuadro 2.1.2.4 muestra la evolución del presupuesto de las principales instituciones de la Provincia y de las instituciones que forman el PFICD. Durante el período 2009 – 2014 las instituciones que más han aumentado proporcionalmente el gasto corriente son las secretarías distritales, las delegaciones del INAS, el Ventanilla Única, la Secretaría Provincial, la Dirección Provincial de Turis-

mo y la Procuradora Provincial. Entre 2009 y 2014, los gastos corrientes de la Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental y la Dirección Provincial de Mujer y Acción Social también aumentaron por encima de la media. En el caso de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas el aumento fue reducido y en el caso de la Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda hubo una reducción, relacionada con el aumento de las estructuras distritales.

En la Provincia operaban en 2013 un total de 20 donantes de naturaleza institucional variada³⁰:

- Organizaciones internacionales: Naciones Unidas (FNUAP, FIDA, PNUD, UNICEF), Banco Mundial, Comisión Europea.
- Instituciones de cooperación bilateral de los siguientes países: España, Suiza, Dinamarca, Reino Unido, Bélgica, Francia, Holanda, Italia, Suecia, Noruega y Estados Unidos.
- Instituciones de cooperación pública descentralizada española: Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (proyectos bilaterales directos en colaboración con AECID), Junta de Galicia (ONG) y Junta de Extremadura.

²⁹ Datos recopilados y elaborados a partir de los Balances del Plan Económico y Social anuales (2009-14)

³⁰ Gil Rodrigues Atiena, "Ajuda Externa em Cabo Delgado. Análise da Eficácia dos Programas/ Projetos dos Parceiros de Cooperação em Cabo Delgado em Conformidade com os Princípios Plasmados na Declaração de Paris Sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento", Febrero de 2014

Cuadro 2.1.2.4. Evolución del Gasto Público de las principales instituciones de la Provincia de Cabo Delgado, 2009-14³¹

Instituciones	2009		Previsión 2013		Plan 2014			Miles €
	Corrientes	Inversio.	Corrientes	Inversio.	Corrientes	Inversio.	Total	
	Miles de meticais							
Instituciones públicas provinciales con mayor presupuesto								
Dirección Provincial de Educación y Cultura	621.422	108.877	249.525	77.385	285.332	49.941	335.273	8.382
Dirección Provincial de Salud y Hospital Provincial	165.372	92.243	207.832	7.404	208.923	39.701	248.624	6.216
Dirección Provincial da Agricultura	28.223	107.284	46.853	5.000	48.358	20.461	68.819	1.720
Procuradora Provincial	24.373	8.071	47.139	23.400	60.475	17.268	77.743	1.944
Delegaciones INAS (Pemba, Mocimboa, Montepuez)	40.912		143.685	25.368	151.851	17.179	169.030	4.226
Dirección Provincial de Planificación y Finanzas	40.855	14.868	57.625	13.486	44.857	15.859	60.716	1.518
Otras instituciones públicas con las que ha trabajado el PFICD								
Secretaria Provincial	10.184	8.705	21.574	63.700	31.441	9.038	40.479	1.012
Dirección Provincial das Obras Públicas y Vivienda	15.926	6.410	10.919	31.068	11.711	5.086	16.798	420
Dirección Provincial de C. Acción Ambiental	4.493	6.141	8.307	334	9.209	2.466	11.675	292
Balcón de Atendimento Único	878		3.413	6.553	3.221	1.950	5.171	129
Dirección Provincial de Turismo	3.691	2.263	10.424	20.349	11.014	1.857	12.870	322
Dirección Provincial de la Mujer y Acción Social	7.423	6.836	8.991	11.111	12.383	1.272	13.654	341
Algunas secretarías distritales de trabajo del PFICD								
Secretaria Distrital de Montepuez			212.337	23.001	292.042	22.232	314.274	7.857
Secretaria Distrital de Mocimboa da Praia			105.184	15.965	141.372	16.873	158.245	3.956
Secretaria Distrital de Ibo			31.703	22.552	43.056	23.628	66.684	1.667
Media de los 13 distritos	17.746		110.351	24.082	146.503	24.640	171.143	4.279

Únicamente la AECID y el PNUD tienen representación a nivel de la Provincia. Buena parte de los programas y proyectos son desarrollados a través de ONG, tanto nacionales como extranjeras. Estimaciones del año 2013 totalizaban un valor de 766 millones de MT, de los cuales 394 millones fueron registrados en el e-SISTAFE (51%) y el resto gestionado mediante las ONG o sistemas ad hoc con las administraciones locales (49%). El volumen de financiamiento gestionado a través del e-SISTAFE incluye fondos sectoriales de carácter nacional en las áreas de salud (PROSAUDE), educación (FASE) y gobernación (PNPFD). El total de fondos gestionados en e-SISTAFE re-

presentan un 6% del total del gasto público de la Provincia en 2013.

Considerando el financiamiento total, la AECID fue en 2013 el principal donante de la Provincia (Gráfico 2.1.2.1), a pesar de la importante reducción de presupuesto del PFICD³².

La parte principal de la AOD se concentra en los sectores de salud y educación, incluyendo los Fondos Comunes y proyectos de ONG. En gobernación, la financiación procede del PNPFD, del PFICD y de un pequeño fondo de DANIDA.

31 Datos recopilados y elaborados a partir de los Plan Económico y Social y de los balances anuales (2009-14)

32 Los datos de los gráficos 2.1.2.1, 2.1.2.2 e 2.1.2.3 no incluyen la totalidad de los fondos ejecutados en la Provincia. Deben considerarse datos aproximados, obtenidos de la fuente indicada en la cita siguiente. Son datos que ofrecen una perspectiva sobre el financiamiento existente en la Provincia, no se dispone de fuentes de información más completas y rigurosas.

Gráfico 2.1.2.1. Volumen total de financiación por donante en 2013, Mt³³

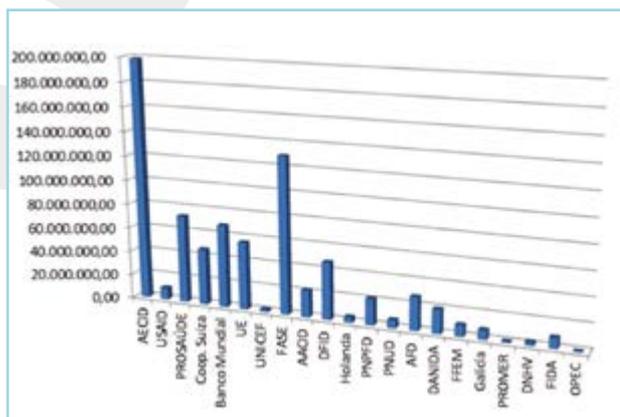


Gráfico 2.1.2.2. Distribución por sectores, 2013

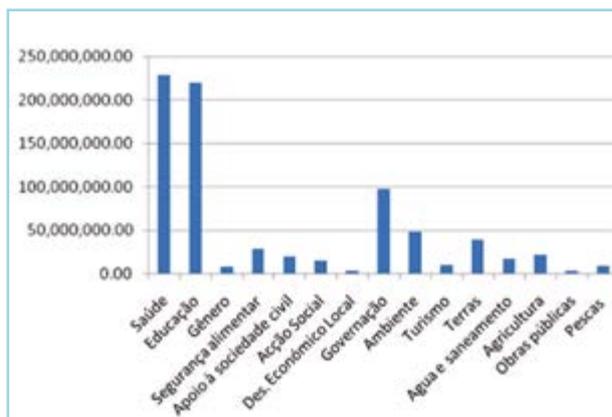
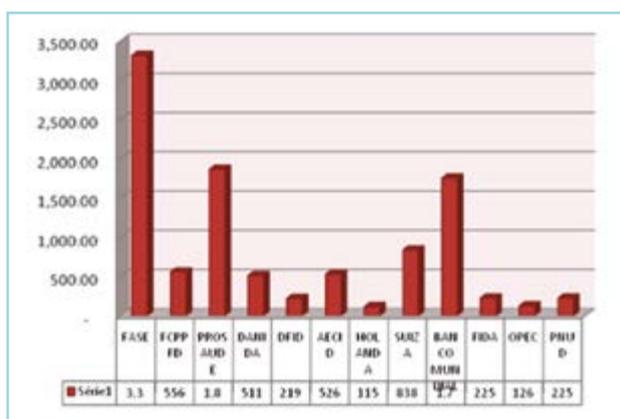


Gráfico 2.1.2.3 y Cuadro 2.1.2.5. Fondos de donantes en



Donante	AGP	Fondos Comunes	Gestión ad hoc	ONGs
AECID	Si	Si	No	Si
USAID	No	No	No	Si
Coop. Suiza	Si	Si	No	Si
Banco Mundial	Si	Si	No	No
UE	Si	Si	Si	No
UNICEF	No	No	Si	No
AACID	No	No	Si	Si
DFID	Si	Si	No	Si
Holanda	Si	Si	No	Si
PNUD	No	Si	No	No
AFD	Si	Si	Si	Si
DANIDA	Sm	Sm	No	No
FFEM	No	No	No	Sm
Junta de Galicia	No	No	Sm	No
DNHV	Si	Si	No	No
OPEC	Si	Si	No	No

Los 10 donantes que contribuyen con fondos “on-budget” (AGP) participan también en los fondos comunes, excepto el PNUD (Cuadro 2.1.2.5). Cinco donantes gestionan proyectos bilaterales con procedimientos ad-hoc y 8 financian también a través de ONG.

2.1.3 La Ayuda Programática y el Apoyo Presupuestario en Mozambique

La dependencia de Mozambique de la AOD se está reduciendo de forma continuada, desde un 56% en 2008 hasta el 31% en 2014. Sin embargo, con una AOD estabilizada alrededor de los 2.000 millones de US\$/año desde 2009, Mozambique sigue ocupando el cuarto lugar entre los mayores receptores de AOD en África, por detrás del Congo DR, Etiopia y Tanzania. Un total de 21 donantes son parte de

la ayuda contabilizada por el CAD/OCDE (Gráfico 2.1.3.2), de los cuales 19 forman parte del grupo G19 de los Socios de Apoyo Programático (PAPs) y otros dos son Miembros Asociados (Estados Unidos y Naciones Unidas).

Sobre la base de la experiencia de las cooperaciones sueca y suiza, en la segunda mitad de los años 90 comenzaron a crearse las primeras estructuras de coordinación sectorial, culminando en el nacimiento del grupo de Apoyo General al Presupuesto en

33 Gil Rodrigues Atiena, “Ajuda Externa em Cabo Delgado. Análise da Eficácia dos Programas /Projectos dos Parceiros de Cooperação em Cabo Delgado em Conformidade com os Princípios Plasmados na Declaração de Paris Sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento”, Fevereiro de 2014

el año 2000 (6 miembros). Las dramáticas inundaciones que afectaron enormemente el sur del país en el año 2000 significaron una fuerte llegada de ayuda internacional. Muchos donantes llegaron al país y contribuyeron a incrementar el número de donantes (10 en 2012). En los inicios de la pasada década, ya estaban en marcha los principales fondos comunes que continúan hasta hoy (FASE, PROSAUDE, PROAGRI, etc). En 2004 fue firmado el primer "Memorandum of Understanding" (MoU) entre el Gobierno de Mozambique y los socios de ayuda programática (15 donantes), la armonización de la cooperación internacional fue considerada como un ejemplo a nivel internacional³⁶. En 2009 se firmó el segundo MoU para el periodo 2010-14 (10 donantes). Actualmente, el Gobierno de Mozambique y los donantes están negociando la continuidad del apoyo general al presupuesto en Mozambique.

Gráfico 2.1.3.1. Financiamiento del Presupuesto de Estado³⁴

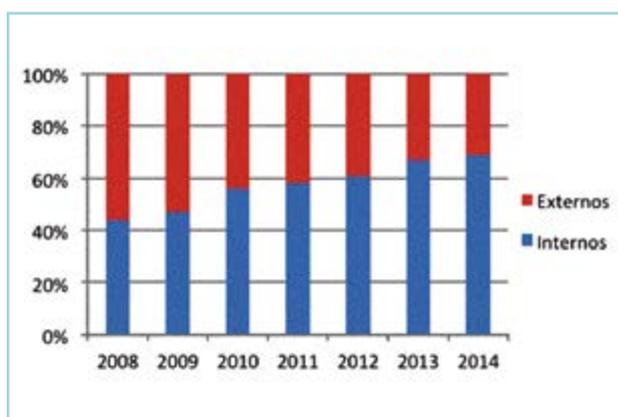
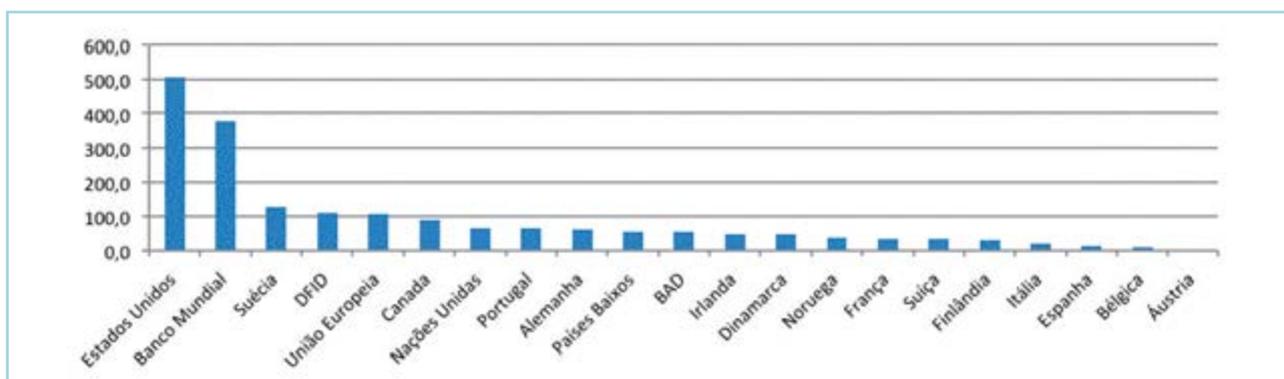


Gráfico 2.1.3.2 AOD a Mozambique en 2013, MUS\$³⁵



En Mozambique, la AOD de los donantes para el Gobierno de Mozambique se clasifica en:

- **Proyectos:** Son gestionados a partir de un plan y un presupuesto específico, de acuerdo con procedimientos administrativos propios.
- **Ayuda Programática (AP):** De acuerdo con la OCDE, se caracteriza por: (1) Liderazgo del país; (2) Un único y comprensivo cuadro programático y presupuestario (puede ser una estrategia nacional, un programa sectorial o un programa temático); (3) Un proceso formalizado de coordinación y armonización entre donantes (procurement, gestión financiera y reporte); (4) Utilización de los sistemas gubernamentales de planificación, implementación y seguimiento.

Los instrumentos de ayuda programática utilizados incluyen el Apoyo General al Presupuesto y los Fondos Comunes:

- **Apoyo General al Presupuesto:** Ayuda Programática encuadrada en la ejecución de los Planes de Reducción de la Pobreza (PARPA-II e PARP³⁷), siendo los fondos transferidos para la Cuenta Única del Tesoro de Gobierno de Mozambique ("on-CUT"). Los fondos son gestionados de acuerdo con las normas y procedimientos del Gobierno de Mozambique.
- **Fondos Comunes:** Son programas sectoriales acordados entre el Gobierno de Mozambique y los socios de ayuda programática (Cuadro 2.1.3.3). Se aproximan a lo que la OCDE establece como Apoyo Sectorial al Presupuesto, pero no son Apoyo Presupuestario en el sentido estricto.

34 MPD, "Aid Coordination and Effectiveness in Mozambique", 2013

35 Datos de: MPD, "Avaliação Final do Governo de Moçambique ao Desempenho dos Parceiros de Apoio Programático (PAPs) em 2013 no âmbito do Processo de Revisão Anual 2014", abril 2014

36 Juan Ignacio Pita et al, "La aplicación de los nuevos instrumentos en la cooperación española en África. Lecciones de la experiencia mozambiqueña", 2006

37 Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta (PARPA-II) 2006-2009; Plano de Acção para Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014

Cuadro 2.1.3.3. Fondos comunes de los socios de ayuda programática en Mozambique, Millones US\$³⁸

Programas	Sector/ Tema	Fondos asignados, Millones US\$									N° de donantes	
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	2010	2014
FASE	Educación	55,7	71,6	142,6	111,1	85	115,9	101,0	138,2	821,1	11	7
PROSAUDE	Salud	89	70	94,7	85,6	75,3	111,9	88,0	84,2	698,6	13	8
PROAGRI	Agricultura	37,7	38,5	43,2	42,6	26,1	10,0	13,9	7,7	219,8	9	2
PRISE	Carreteras	35,8	24	30,6	36,2	10	15,9	12,3	12,3	177,1	5	2
UTRAFE	SISTAFE		9,2	7	9,6	8,5	8,3	5,1	5,6	53,2	4	3
PRONASAR	Agua y saneamiento					13,4	7,4	10,5	7,2	38,5	5	4
PNPFD	Descentralización					11,6	1,2	1,4	1,4	15,6	4	2
ATA	Tribunal Administrativo			4	5,3	2,8	3,2	3,8	5,4	24,4	4	5
TAA	Autoridad Tributaria			5,9	3,7	2	1,3	2,0	7,1	22,0	4	4
INE	Instituto Estadística				6,6	6,3	17,9	4,2	1,9	36,8	3	2
INAS	Instituto Acción Social				6,6	5	3,2	5,2	5,2	25,2	2	2
IGF	Instituto Gral. Finanzas						4,1	3,5	3,0	10,6		2

La AOD dirigida al Gobierno de Mozambique aumentó de forma continuada hasta el año 2009 (fin del PARPA-II 2005-09). A partir de 2009 se redujo progresivamente (Gráfico 2.1.3.4), siendo compensada con AOD de ONG (Gráfico 2.1.3.5). El volumen del apoyo general al presupuesto se ha mantenido entre 2008 y 2012 con sumas alrededor de los 400 MUS\$, pero cayó de manera importante en 2013. Entre 2005 y 2012 la previsión del apoyo general al presupuesto fue muy buena, notablemente mejor que en el caso de los Fondos Comunes y muy superior a la de los Proyectos, donde el cumplimiento de los socios no es uniforme³⁸. Los fondos "on-budget", esencialmente apoyo general al presupuesto y Fondos Comunes⁴⁰, representaron en 2013 aprox. el 18% del gasto público.

Cuatro donantes aportaron el 51% de la AOD en Mozambique durante el período 2009-13 (Gr. 2.1.3.6). A pesar de la crisis económica, ningún donante salió del país. Algunos redujeron drásticamente los fondos (España, Portugal) y otros en menor medida (Reino Unido, Alemania, Noruega), compensándose estas reducciones con mayores contribuciones de otros. No hay indicio de un retroceso significativo del volumen agregado de AOD para Mozambique, a corto y medio plazo los socios de ayuda programática confirman su continuidad en el país.

Sin embargo, se espera que se consoliden las tendencias recientes de creciente apoyo a proyectos (considerados de menor riesgo), de reducción del apoyo al apoyo general al presupuesto (destacan

Gráfico 2.1.3.4. Evolución de la composición de la AOD de los socios de ayuda programática⁴¹

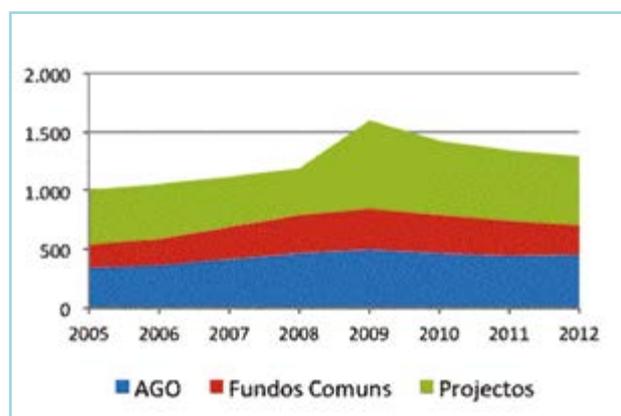
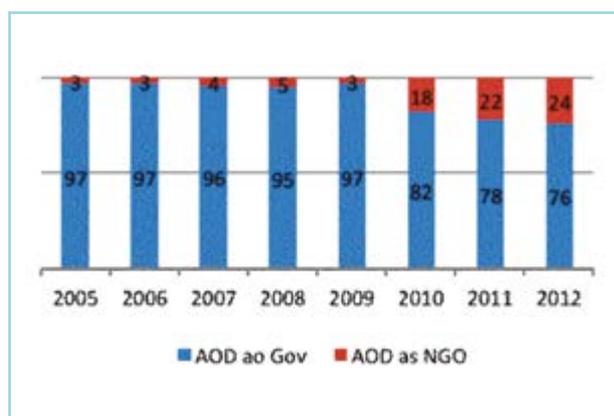


Gráfico 2.1.3.5. AOD via Gobierno de Mozambique y AOD via ONG



38 Datos de: MPD, "Aid Coordination and Effectiveness in Mozambique", 2013

39 ITAD et al, "Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique. Final Report. 2014"

40 La mayoría de los proyectos son gestionados "off-budget"

41 Datos de: MPD, "Aid Coordination and Effectiveness in Mozambique", 2013

Gráfico 2.1.3.6. Distribución fondos por donante, 2009-13⁴²

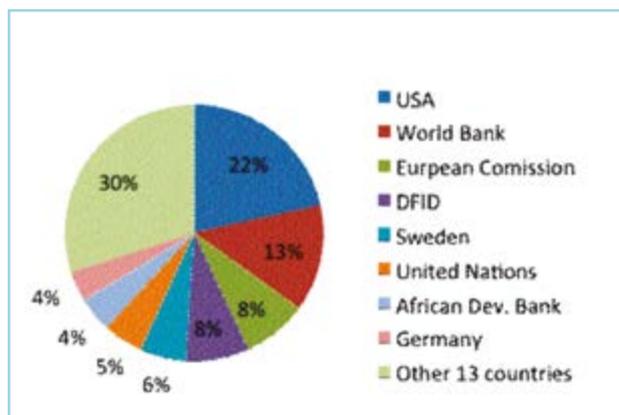
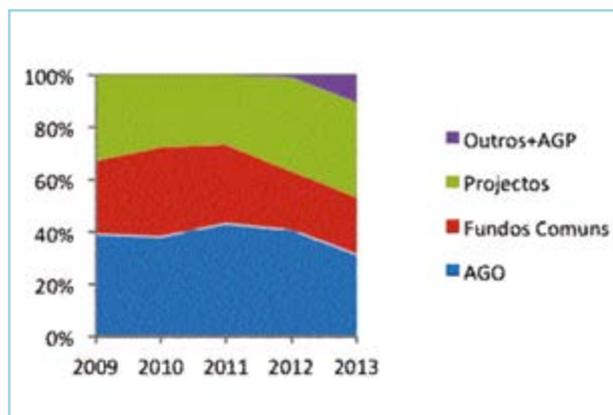


Gráfico 2.1.3.7. Evolución de la AOD canalizada al Gobierno de Mozambique, %⁴³



las salidas de España, Países Bajos, Bélgica y DFID, por motivos diferentes), de reducción del apoyo a algunos Fondos Comuns y cambio hacia otras formas alternativas de programas, incluido el apoyo presupuestario a nivel provincial (AGP, Gr. 2.1.3.7). Esta evolución se debe, por un lado, a las dinámicas internas y, por otro, a los cambios políticos de los países donantes, reforzando una debilidad de la coordinación y armonización entre los socios de ayuda programática.

En relación al apoyo general al presupuesto, una primera evaluación en 2006 consideró el caso de Mozambique como un ejemplo de éxito de colaboración gobierno-donantes, contribuyendo a crear condiciones para el crecimiento económico y reducción de la pobreza. En el período 2001-05, el Gobierno de Mozambique mantuvo una relación de mucha colaboración y proximidad con los donantes. Sin embargo, una evaluación reciente del apoyo general al presupuesto en el período 2005-12, que también pone su atención en los resultados de los Fondos Comuns, no encuentra evidencias de reducción de la pobreza, que permanece estancada. A pesar de ello considera positivo el apoyo presupuestario en la medida que contribuyó a la expansión de la educación, el crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica, la mejora continua de la gestión de las finanzas públicas y, en menor medida, de la gobernación. El futuro del apoyo presupuestario en Mozambique conlleva importantes desafíos para el Gobierno de Mozambique y los socios de ayuda programática:

- A nivel global, la crisis económica ha aumentado la presión en el reporte de resultados y en limitar los fondos de la AOD. Muchos donantes experimentan un creciente escepticismo con el apoyo general al presupuesto e insatisfacción con el grado de alcance de las aspiraciones de la Declaración de París, buscándose obtener resultados rápidos y reducir riesgos.
- Durante los últimos años, la concentración de poder político en Mozambique no ha favorecido el debate y el control político de la acción del gobierno. La evaluación de los socios de ayuda programática de 2013 es insatisfactoria en el ámbito de la gobernación, especialmente en relación a la lucha contra la corrupción, que es un riesgo para el futuro de la colaboración⁴⁴.
- La agenda para reformar la gestión de las finanzas públicas es cada vez más exigente técnica y políticamente, lo que requiere recursos cualificados para un diálogo fructífero.
- El continuado crecimiento económico, el incremento de los ingresos internos y los crecientes rendimientos del sector extractivo están creando un espacio fiscal que Mozambique no había conocido hasta ahora. Este escenario debería permitir al Gobierno aumentar el gasto público y tener impacto en la reducción de la pobreza. El apoyo presupuestario y la colaboración los socios de ayuda programática puede seguir jugando un papel importante para crear las condiciones en que se desarrollará este nuevo espacio fiscal

42 Datos de: MPD, "Avaliação Final do Governo de Moçambique ao Desempenho dos PAPs em 2013"

43 Datos de: MPD, "Avaliação Final do Governo de Moçambique ao Desempenho dos PAPs em 2013", "Aid Coordination and Effectiveness in Mozambique 2013"

44 G19, "Avaliação dos PAPs ao Desempenho do Governo de Moçambique em 2013"

2.1.4 Reforma de la Gestión de Finanzas Públicas en Mozambique

La Gestión de las Finanzas Públicas (gestión de las finanzas públicas) es una cuestión clave en la agenda del Gobierno de Mozambique y de los donantes. En el marco de la Estrategia Global de Reforma del Sector Público 2001-2011, a partir del 2001 (Cuadro 2.1.4.1) se inició un proceso de reforma para introducir un nuevo Sistema de Administración Financiera del Estado (SISTAFE), desarrollar el marco legal y judicial, reformar el sistema de pago a los funcionarios, descentralizar gradualmente la administración y desarrollar sus capacidades. El proceso ha sido apoyado por el Banco Mundial y por los donantes agrupados en el G-19.

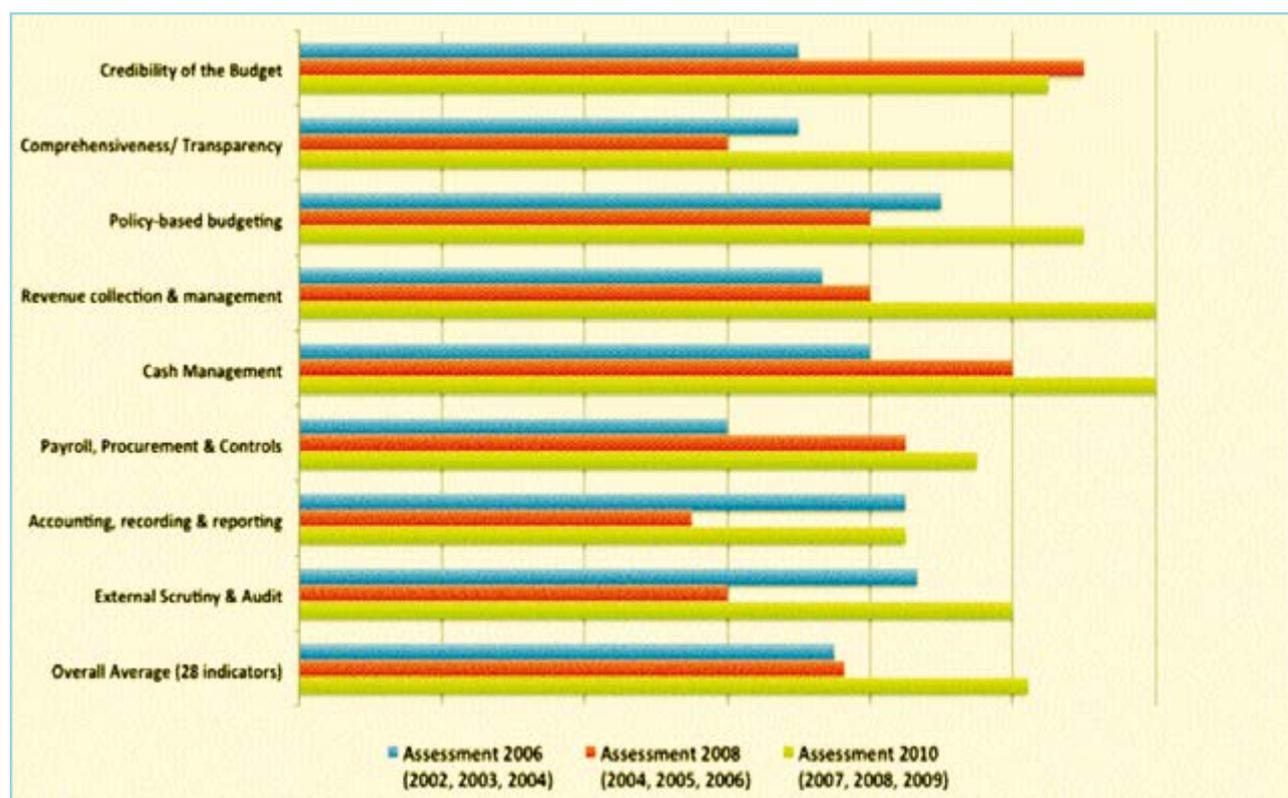
Como resultado del proceso de reforma, durante la última década el país ha progresado de forma destacada en⁴⁵:

- Implementación del e-SISTAFE e introducción progresiva de éste en las instituciones y administraciones públicas descentralizadas.
- Introducción de la Cuenta Única del Tesoro (CUT) y de la Cuenta Única del Tesoro multi-moneda, gestionando a través de ésta todos los ingresos y pagos con el exterior.
- Importante mejora de la clasificación del presupuesto.
- Catastro de funcionarios y pensionistas.
- Introducción de la e-FOLHA, integrando la hoja de pagos del Estado en el e-SISTAFE.
- Mejoría del marco legal e institucional de *Procurement* y de auditoría externa.
- Desarrollo de la funcionalidad de la Autoridad Tributaria.
- Mejoras continuadas en las auditorías internas y externas.

Cuadro 2.1.4.1. Sucesos clave en la evolución de la gobernación y reforma gestión de las finanzas públicas

Fecha	Sucesos / Desarrollo de la gestión de las finanzas públicas
1997	Introducción del Escenario Fiscal de Medio Plazo como herramienta de previsión interna en el Ministerio de Planificación y Finanzas
1998	Inicio de la consolidación anual de la Cuenta General del Estado (CGE)
1999	Segundas Elecciones Generales
2000	Inicio de la elaboración trimestral de los Informes de Ejecución Presupuestaria (REO)
2001	Primer plan de reducción de la pobreza – PARPA I (2001-05)
2002	Inicio de la presentación anual al Parlamento del plan anual (Plan Económico y Social) y presupuesto Nuevo sistema de administración financiera del Estado SISTAFE (Ley 9-2002)
2003	Revisión del Gasto Público por el Banco Mundial (PER) Elaboración del Cuadro de Evaluación y Desempeño (QAD) para monitorear y evaluar el progreso de los indicadores y metas establecidas en el ámbito del Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno de Mozambique y los socios de ayuda programática sobre el Apoyo Directo al Presupuesto y a la Balanza de Pagos.
2004	Terceras Elecciones Generales Segunda Constitución Segundo plan de reducción de la pobreza – PARPA II (2006-10) Decreto de regulación del SISTAFE (23-2004) Informe de Auditoría Externa de la CGE 2002 (Informe del TA sobre la CGE 2002) MoU entre el Gobierno de Mozambique y los socios de ayuda programática
2005	Introducción/reforma de regulaciones de Procurement
2006	Inicio de la introducción gradual del e-SISTAFE en todos los niveles de la administración, cambiando la ejecución y la contabilidad Primera evaluación PEFA a nivel nacional (2002, 2003, 2004)
2007	Aprobación del Manual de Gestión Financiera (Diploma Ministerial 169-2007)
2008	Primera elaboración de resúmenes de presupuesto para el escrutinio y diálogo público (FDC & UNICEF) Segunda evaluación PEFA a nivel nacional (2004, 2005, 2006)
2009	Cuarta Elecciones Generales Primeras elecciones a las Asambleas Provinciales Revisión de la legislación del Tribunal Administrativo (Ley 26/2009)
2010	Revisión de las regulaciones de Procurement (Decreto 15/2010) Tercer plan de reducción de la pobreza – PARP (20011-15) Creación del CEDSIF (unión CPD y UTRAFE)
2011	Adhesión de Mozambique a EITI; Diálogo y debate sobre Recursos Naturales Leyes sobre Empresas Públicas; Ley sobre Colaboraciones Público-Privadas, Megaproyectos y Concesiones Reforma de la legislación de tasas, introducción de nueva legislación de tasas Tercera evaluación PEFA a nivel nacional (2007, 2008, 2009) Elaboración de la Visión de Finanzas Públicas 2011-15
2012	Preparación para IPSAS

45 ITAD et al, "Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique. Final Report. 2014"

Gráfico 2.1.4.1. Resultados de las tres evaluaciones PEFA nacionales realizadas⁴⁸

El progreso de la gestión de las finanzas públicas en Mozambique puede verificarse a través de tres evaluaciones PEFA⁴⁶ nacionales realizadas hasta hoy (2005, 2007, 2011)⁴⁷, Gráfico 2.1.4.1. Partiendo de los criterios internacionales de gestión de las finanzas públicas, se evalúan 31 indicadores que analizan la credibilidad del presupuesto, su alcance y transparencia, el control de la ejecución del presupuesto, la contabilidad y reporte, las auditorías y las prácticas de los donantes. Las principales mejoras que las evaluaciones constatan en el sistema de gestión de las finanzas públicas de Mozambique son:

- Reducción de los desvíos de presupuesto agregado respecto a aquello previsto.
- Mejora en la calidad y transparencia del presupuesto.
- Mejora en el control de tasas y gestión de ingresos.
- Nuevo sistema de gestión de la hoja de pagos (e-FOLHA).
- Reconciliación de las cuentas a través del e-SISTAFE.
- Aumento de la AOD gestionada a través de procedimientos nacionales.

Se constata un compromiso continuado y consistente del Gobierno de Mozambique con una reforma de la gestión de las finanzas públicas que explica el importante progreso en construir un sistema moderno de gestión de las finanzas públicas, basado en un sistema informático funcional (e-SISTAFE). Sin embargo, existen importantes desafíos para una segunda etapa de reformas iniciada en 2011 con la elaboración de la Visión de las Finanzas Públicas 2011-15: mejora del sistema de planificación y presupuesto basado en programas; mayor descentralización de la ejecución presupuestaria; incremento de los ingresos; mejora de la gestión del patrimonio y de las participaciones públicas en empresas; gestión de la deuda y de la seguridad social; mejora de la contabilidad y reporte de todas las instituciones y administraciones; mejora del control interno, seguimiento y reporte⁴⁹.

Con las perspectivas de mayor volumen de ingresos del Estado en los próximos años, la mejora de la gestión de las finanzas públicas es clave para dar una respuesta al estancamiento en la reducción de la pobreza y promover el desarrollo. En los próximos

46 "Public Expenditure and Financial Accountability", detalles em www.pefa.org

47 Mariam Umarji et al, "Avaliação de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique 2010. Relatório Final 2010", Março 2011

48 Ibidem

49 ITAD et al: "Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique. Desk Report 2013", "Final Report 2014"

años (2015-20) los ingresos del estado continuaran aumentando gracias a las reformas y al progresivo incremento de los ingresos de la industria extractiva. A partir de 2020, la extracción de gas podrá proporcionar importantes ingresos al Estado, permitiendo que a finales de la próxima década los ingresos anuales de gas y carbón superen los actuales ingresos en AOD de 1.2 billones de US\$. La preparación para este escenario dio un paso muy importante con la adhesión, en 2012, de Mozambique a la “Extractive Industry Transparency Initiative (EITI)”.

Las expectativas de ingresos futuros crean opciones de obtener financiación en el exterior, lo

que permitirá al Gobierno de Mozambique reducir la dependencia de donantes y financiar gastos de capital con préstamos en el exterior. No obstante, recientes operaciones en esta línea ya han levantado alguna inquietud en los socios de ayuda programática⁵⁰.

Las principales leyes y regulaciones que guían la gestión de las finanzas públicas en Mozambique son enumeradas en el Cuadro 2.1.4.2., donde se indican las administraciones e instituciones públicas implicadas en la gestión de las finanzas públicas a nivel central.

Cuadro 2.1.4.2. Cuadro normativo de la gestión de las finanzas públicas en Mozambique⁵¹

Ley 5/1992 del 6 de Mayo, que define el papel del TA
Ley 2/1997 del 10 de Julio, que define el marco jurídico-legal de las autarquías locales
Ley 9/2002 del 12 de Febrero, Sistema de Administración Financiera del Estado (SISTAFE)
Ley 8/2003 del 19 de Mayo, Ley de los Órganos Locales del Estado que detalla la organización del gobierno en los niveles provincial y distrital.
Decreto 23/2004 del 20 de Agosto, que aprueba la regulación de la ley del SISTAFE
Diploma Ministerial 1/2004 del 7 de Enero, o Regulación de la Cuenta Única del Tesoro
Decreto 11/2005 del 10 de Junio, que aprueba la regulación de la Ley de los Órganos Locales del Estado
Ley 5/2007 del 9 de Febrero, que establece el marco legal para el desarrollo de las Asambleas Provinciales
Ley 17/2007 del 18 de Julio, que establece la regulación interna de la Asamblea de la República, incluyendo el papel y las responsabilidades de la Comisión de Planificación y Presupuesto
Diploma Ministerial 169/2007 del 31 de Diciembre, que establece el Manual de Administración Financiera aplicable a todas las instituciones
Decreto 23/2007 del 9 de Agosto, que establece la Regulación de la Gestión de Patrimonio
Ley 1/2008 del 16 de Enero, que define el régimen patrimonial, presupuesto y financiación de las autarquías locales
Diploma Ministerial 124/2008, o Regulación de las Operaciones de Tesorería
Ley 26/2009 del 29 de Septiembre, que especifica las responsabilidades y funcionamiento de la 3ª sección del Tribunal Administrativo en lo que concierne a la aprobación y revisión / verificación previa o sucesiva del gasto público.
Diploma Ministerial 262/2009 del 22 de Diciembre, que detalla las reglas y principios para la definición, implementación y control de las políticas de inversión relacionadas con el patrimonio del Estado
Diploma Ministerial 267/2009 del 23 de Diciembre, que detalla las reglas y criterios para la adquisición de TI para la gestión financiera
Decreto 15/2010 del 24 de Mayo, o Regulación de la Contratación de Obras, Aprovisionamiento de Bienes y Prestación de Servicios al Estado.

Cuadro 2.1.4.3. Marco Institucional de la gestión de las finanzas públicas en Mozambique⁵²

Ministerio de Finanzas Decreto Presidencial 2/2010	Ministerio de Planificación y Desarrollo Decreto Presidencial 3/2010	Tribunal Administrativo Ley 26/2009
<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Nacional del Tesoro • Dirección Nacional del Presupuesto • Dirección Nacional de la Contabilidad Pública • Dirección Nacional del Patrimonio del Estado • Dirección Nacional de Estudios • Dirección Nacional de Previsión Social • Inspección-General de Finanzas (IGF) • Centro de Desarrollo de Sistemas de Información de Finanzas (CDSIF) • Autoridad Tributaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección Nacional de Planificación • Dirección Nacional de Estudios y Análisis de Políticas • Dirección Nacional de Monitoria y Evaluación (desde 2011) • Dirección Nacional de Inversión y Cooperación 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 secciones – 3ª sección, que efectúa la revisión del gasto público

50 Préstamos garantizados por el Estado para la recién creada Empresa Moçambicana de Atum (EMATUM), procedentes de Credit Suisse (500 MUS\$) y Russian bank VBL Capital (250 MUS\$). Los préstamos son a intereses del 8.5%, dos puntos por encima de los préstamos comerciales similares a otros países.

51 Mariam Umarji et al, “Avaliação de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (PEFA) em Moçambique 2010. Relatório Final 2010”, Março 2011

52 Idem

En paralelo a la reforma de la gestión de las finanzas públicas, el Gobierno de Mozambique emprendió diversas iniciativas para abordar la corrupción:

- Aprobación de la primera ley contra la corrupción (Ley n° 6/2004).
- Aprobación de la Estrategia Anticorrupción 2006-2010.
- La evaluación de la Estrategia Anticorrupción en 2009 mostró que apenas había alcanzado el nivel local.
- En 2010 el Gobierno de Mozambique presentó el “Governance Action Plan” (GAP), en respuesta al “período de crispación” entre el Gobierno de Mozambique y los socios de ayuda programática tras la identificación de irregularidades en las elecciones de 2009 por parte de observadores internacionales. Entre 2010 y 2013 fueron ejecutadas la mayoría de las acciones previstas (reforma electoral, *Procurement*, legislación anticorrupción, Ley de Probidad Pública 16/2012, refuerzo del Gabinete Central de Lucha contra la Corrupción, etc.)

A pesar del significativo refuerzo del marco legal e institucional para la lucha contra la corrupción, ésta no ha sido prioritaria durante los dos últimos mandatos del Gobierno de Mozambique⁵³; aún no hay evidencias ni de un incremento de sentencias ni tampoco de cambios en la percepción pública de la corrupción. Los socios de ayuda programática consideran que el progreso en el área de anticorrupción ha sido bastante limitado a lo largo de los años, lo que conlleva riesgos para su trabajo conjunto con el Gobierno de Mozambique pues la lucha contra la corrupción es uno de los principios básicos del apoyo general al presupuesto⁵⁴.

2.1.5 Evaluación de la Gestión de la Finanzas Públicas en Cabo Delgado

La provincia de Cabo Delgado es la única en que, hasta ahora, se han llevado a cabo evaluaciones PEFA provinciales⁵⁵, con apoyo de la AECID: una primera en 2009 (período 2005-08); una segunda en 2012 (período 2009-11)⁵⁶, evaluándose 24 indicadores. El Cuadro 2.1.5.1 resume los indicadores y sus puntuaciones en 2009 y 2012. El

Gráfico 2.1.5.1. Distribución de las Puntuaciones del Examen PEFA 2012

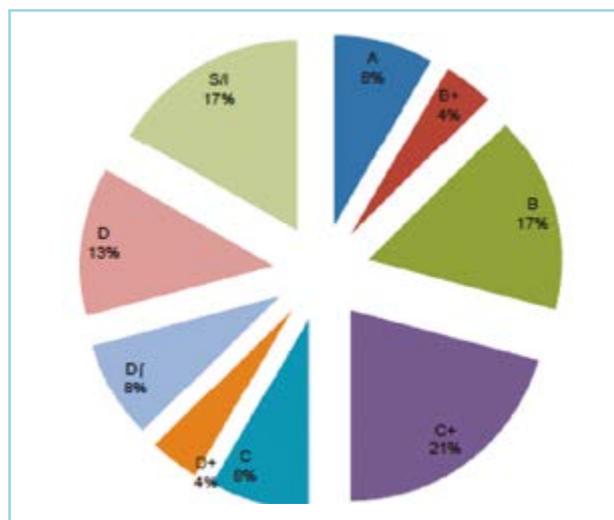


Gráfico 2.1.5.1 ilustra la distribución de puntuaciones en 2012.

En la evaluación 2012 un total de 7 indicadores (29%) obtuvieron puntuaciones “A” o “B”, lo que se corresponde a lo esperado de un sistema de gestión financiera bien dirigido (criterios OCDE), mientras que 13 (54%) estaban por debajo y 4 no fueron evaluados. En 2009, fueron solo 4 (17%) los indicadores situados en los niveles “A” y “B”, 17 (71%) quedaron por debajo y 3 no fueron evaluados. Entre 2009 y 2012 se observa un progreso desde los niveles “C” y “D” hacia los niveles “A” y “B” de los indicadores relacionados con el respeto al presupuesto global aprobado, el alcance del presupuesto (mayor capacidad técnica en la preparación del presupuesto) y eficacia de la auditoría interna (creación de la Inspección General de Finanzas – Delegación Regional Norte en la Provincia). También se observan mejoras, aunque insuficientes, en el acceso público a la información fiscal clave, planificación presupuestaria plurianual y reporte de los donantes. En comparación con el nivel nacional, la gestión de las finanzas públicas de la provincia está notablemente por debajo en relación al respeto del ingreso total previsto, pago de gastos atrasados, dimensión de las operaciones no reportadas, acceso público a la información fiscal clave, previsibilidad de los fondos, control de las adquisiciones y controles internos para los gastos no salariales.

53 <http://www.verdade.co.mz/destaques/democracia/41425-control-da-corrupcao-nao-foi-prioridade-na-governacao-de-2005-2013>

54 G19, “Avaliação dos PAPs ao Desempenho do Governo de Moçambique em 2013”

55 A nivel sectorial en Salud, se realizó una evaluación PEFA a nivel nacional en 2008 y para las provincias de Zambézia (2010) y Tete (2012).

56 Mariam Umarji et al, “Segunda Avaliação do Sistema de Gestão de Finanças Públicas da Província de Cabo Delgado. Aplicação da Metodologia PEFA. Relatório Final”, Julio 2013

Los indicadores clasificados como "C" muestran áreas en que la provincia tiene que poner atención: previsibilidad de fondos; eficacia de los controles internos no salariales; calidad y plazos de los informes de ejecución presupuestaria; Análisis parlamentario; dimensión de las operaciones del Gobierno no reportadas; información presentada por los donantes. Existe una mejora en la implantación del e-SISTAFE para la ejecución directa de fondos, pero se precisan mayores esfuerzos de expansión del sistema, del equipamiento necesario para la operación del sistema y de formación de los operadores.

Los indicadores "D" muestran las áreas de debilidad de la provincia, comunes a la mayoría de las provincias (debilidades estructurales nacionales del funcionamiento del sistema de finanzas): respeto del detalle del presupuesto (alto a nivel de reasignaciones presupuestarias); acceso público a la información fiscal clave (existe el Portal del Gobierno pero no presenta información fiscal); perspectiva plurianual en la planificación (se elabora el CFMP pero deben refinarse la preparación y uso de este instrumento); control de las adquisiciones (aplicación del 15/2010 sobre gestión de los procesos y acceso público a la información); control de los ingresos.

Cuadro 2.1.5.1. Sumario de puntuación de la evaluación del sistema de gestión de las finanzas públicas, Cabo Delgado, 2009 y 2012

INDICADOR		Avaliação 2009	Avaliação 2012	D	C	B	A
A. RESULTADOS DO SUBTEMA DE GFP: Credibilidade do Orçamento							
PI-1	Resultado da despesa agregada comparada com o orçamento originalmente aprovado	D	A				
PI-2	Composição do resultado da despesa comparada com o orçamento originalmente aprovado	D	D				
PI-3	Resultado da receita agregada comparada com o orçamento originalmente aprovado	D	D				
PI-4	Montante e monitoria do pagamento de despesas em atraso	--	--				
B: QUESTÕES TRANSVERSAIS CHAVE: Abrangência e Transparência							
PI-5	Classificação do orçamento	C	B				
PI-6	Abrangência da informação incluída na documentação do orçamento	C	B				
PI-7	Dimensão das operações do Governo não reportadas	D	C				
PI-10	Acesso público à informação fiscal chave	D	D				
C: CICLO ORÇAMENTAL							
C (i) Orçamentação com base em políticas							
PI-11	Ordem e participação no processo de orçamentação anual	A	A				
PI-12	Perspectiva plurianual no planeamento fiscal, nas políticas de despesa e no orçamento	D	D				
C (ii) Previsibilidade e controlo da execução orçamental							
PI-16	Previsibilidade da disponibilidade de fundos para compromissos de despesa	C+	C+				
PI-18	Eficácia no controlo da folha de pagamento de salários	B	B				
PI-19	Mecanismos de transparência, concorrência e reclamações nas aquisições	C	D+				
PI-20	Eficácia de controlos internos para despesas não salariais	C+	C+				
PI-21	Eficácia da auditoria interna	--	B+				
C (iii) Contabilidade, registos e reporte							
PI-22	Prazo e regularidade de reconciliação de contas	B	B				
PI-23	Disponibilidade de informação de recursos recebidos por unidade de prestação de serviços	D	D				
PI-24	Qualidade e prazo dos relatórios orçamentais do ano	C+	C+				
PI-25	Qualidade e prazo dos relatórios anuais de contas	C+	C+				
C (iv) Análise e Auditoria externas							
PI-26	Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa	--	?				
PI-27	Análise parlamentar da lei orçamental anual	B+	C+				
PI-28	Análise parlamentar dos relatórios de auditoria externa	C+	--				
D. PRÁTICAS DOS DOADORES							
D-2	Informação financeira prestada pelos doadores para a orçamentação e reporte do apoio a projectos e programas	D	C				
D-3	Proporção da ajuda que é gerida de acordo com procedimentos nacionais	D	--				

2.1.6 La Cooperación Española en Mozambique

El marco jurídico de la cooperación española con Mozambique se inició con el Convenio Básico de Cooperación firmado en 1980⁵⁷ -antes del nacimiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) en 1986-. Desde entonces la coordinación con el Gobierno de Mozambique ha sido realizada en base a la Comisiones Mixtas, la última de las cuales fue firmada en 2005 para el período 2005-08⁵⁸. La Oficina Técnica de Cooperación de AECID (OTC) en Mozambique fue creada en 1990.

Desde los inicios Mozambique ha sido un país prioritario de la Cooperación Española en África Subsahariana, siendo el principal receptor de fondos en esta región. A partir de 2001 la OTC empezó a participar como observador en el Grupo de Donantes⁵⁹, a pesar que AECID no tenía aún previsto ningún instrumento para proporcionar ayuda programática. Con el

II Plan Director de la Cooperación Española 2005-08 se abrió el camino para los nuevos instrumentos de Ayuda Programática, iniciándose en 2005 en Mozambique el primer desembolso de este tipo. El II Plan Director aumentó la prioridad para África Subsahariana, alcanzándose el valor máximo de AOD española en Mozambique en 2008 con 78.46 millones de US\$.

A partir de 2005 la Cooperación Española en Mozambique se guió por el “Documento de Estrategia País 2005-08 – Mozambique” que estableció como sectores prioritarios Gobernabilidad, Educación, Salud, Desarrollo Rural y Microfinanzas, focalizando la intervención en las provincias de Cabo Delgado, Maputo y Gaza. Desde 2008, la grave crisis económica en España produjo una fuerte reducción de la AOD en española. Entre 2008 y 2013 el total de la AOD cayó un 68%, valor similar a la caída del 72% de la AOD española en Mozambique.

Gráfico 2.1.6.1. AOD española en Mozambique, millones de US\$⁶⁰

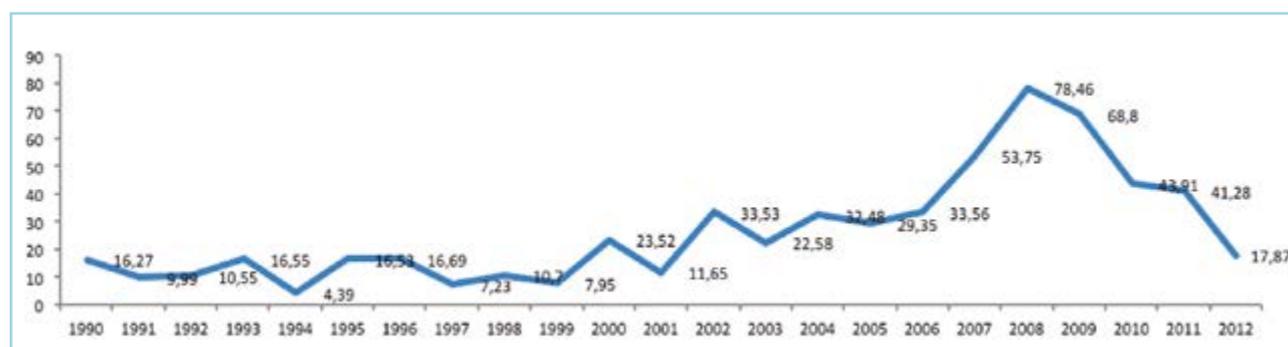
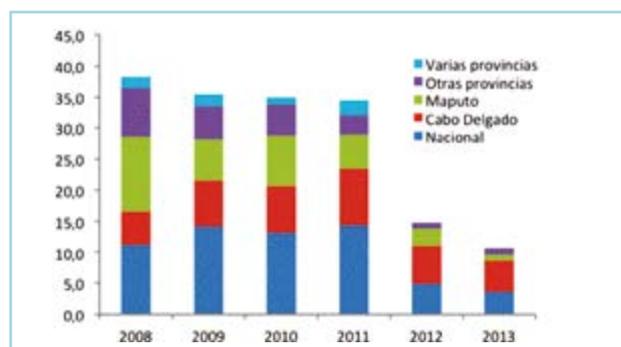


Gráfico y Cuadro 2.1.6.2. Evolución de la AOD española en Mozambique por provincias, millones de Euros⁶¹



Provincia	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nacional	11,2	14,2	13,0	14,3	4,8	3,6
C. Delgado	5,4	7,3	7,7	9,1	6,3	5,0
Maputo	12,0	6,7	8,0	5,5	2,8	0,9
Otras prov.	7,9	5,3	5,1	3,2	0,9	1,1
Varias prov.	1,7	1,9	1,2	2,3	0,0	0,0
Total	38,2	35,4	35,0	34,4	14,8	10,7

57 <http://www.aecid.es/EN/Paginas/D%C3%B3nde%20Cooperamos/%C3%81frica%20Subsahariana/Mozambique.aspx>

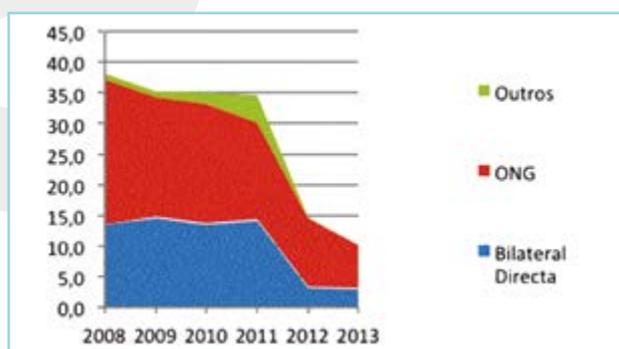
58 “Acta de la Sexta Comisión Mixta Hispano-Mozambiqueña de Cooperación, 2005-08”, Junio 2005

59 Juan Ignacio Pita y otros, “La aplicación de los nuevos instrumentos en la cooperación española en África. Lecciones de la experiencia mozambiqueña”, Feb. 2006

60 <http://stats.oecd.org/qwids>

61 Todos los datos de este capítulo, donde no se indica lo contrario, fueron elaborados a partir de la base de datos de la OTC en Maputo y se refieren al conjunto de la Cooperación Española, incluyendo las diferentes administraciones.

Gráfico y Cuadro 2.1.6.3. Modalidades de Cooperación Española en Mozambique, millones de Euros



Instrumento	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bilateral Directa	13,5	14,6	13,6	14,2	3,2	3,0
ONG	23,8	19,7	19,5	15,9	11,4	7,2
Descentralizada directa	0,6	1,0	1,0	2,6	0,3	0,0
CAP	0,4	0,1	0,9	1,0	0,0	0,0
Interuniversitaria	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	0,0
Total	38,2	35,4	35,0	34,6	14,8	10,2

La mayor parte del crecimiento de la AOD española durante el período 2005-08 se debió a la introducción de los nuevos instrumentos de Ayuda Programática incorporados al sistema de cooperación de la AECID⁶², formando parte de la Cooperación Bilateral Directa. Sin embargo la cooperación vía ONG se ha mantenido como el principal canal de cooperación, gestionando durante el período 2008-13 el 58% del total de fondos frente al 37% de la cooperación bilateral. Además han existido otros programas de cooperación directa de las comunidades autónomas⁶³, cooperación interuniversitaria y convocatorias adicionales ("Convocatoria Abierta Permanente").

La fuerte caída de la AOD española ha repercutido gravemente en la modalidad de cooperación bilateral, con una reducción drástica del 79% en los últimos años (Gráfico y Cuadro 2.1.6.3). En 2010 terminó la línea de apoyo al desarrollo municipal y en 2011 tuvieron lugar los mayores recortes: el Apoyo General al Presupuesto fue interrumpido, quedado

España en situación de miembro observador (como EUA, Bélgica y Holanda) mientras se decidía su participación futura; finalizó la contribución española en el fondo común para el sector de la educación; terminó el apoyo al Ministerio de Finanzas y a la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas en Maputo. De los principales programas de apoyo presupuestario y ayuda programática, solamente continuaron desde 2011 la contribución al fondo común del sector salud –sector en que la Cooperación Española concentra sus recursos y participa activamente- y al PFICD en Cabo Delgado, ambos con importantes reducciones de fondos (Cuadros 2.1.6.4 e 2.1.6.5).

En el ámbito bilateral, la reducción de fondos ha desequilibrado la distribución por sectores de la ayuda proporcionada por la Cooperación Española (Cuadro 2.1.6.6), limitándose en los últimos años a los sectores de salud y gobernación con el PFICD en Cabo Delgado.

Cuadro 2.1.6.4. Evolución de los principales convenios de Apoyo al Presupuesto y Ayuda Programática, millones de Euros

Organización ejecutora	Convenio / programa	Instrumento	Subvenciones							Provincia
			2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	
Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y otras instituciones de Cabo Delgado	Apoyo al Plan Económico y Social de la provincia de Cabo Delgado	SdE	0,9	1,4	0,4	1,0	0,2	0,5	4,5	Cabo Delgado
Ministerio de Finanzas	Apoyo presupuestario general al Gobierno de Mozambique	Apoyo General al Presupuesto	5,0	7,0	7,0	7,0	0,0	0,0	26,0	Nacional
Ministerio de Educación	Fondo de Apoyo al Sector de Educación (FASE)	Ayuda Programática Sectorial	2,0	1,0	2,0	2,0	0,0	0,0	7,0	Nacional
Ministerio de Salud	Apoyo sectorial al sector salud, Fondo PROSAUDE II	Ayuda Programática Sectorial	3,0	3,0	3,0	3,0	1,5	1,5	15,0	Nacional

62 AECID, "La Ayuda Programática. Guía Técnica para la puesta en marcha de los nuevos instrumentos de cooperación", 2008

63 Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (Inhambane y Maputo), Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Cabo Delgado y Maputo), Xunta de Galicia (Cabo Delgado), Comunidad Valenciana (Nampula).

Cuadro 2.1.6.5. Evolución de los instrumentos de la cooperación directa de AECID en Mozambique, millones de Euros

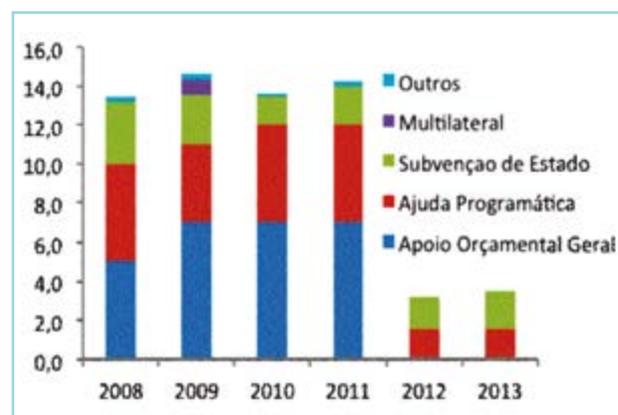
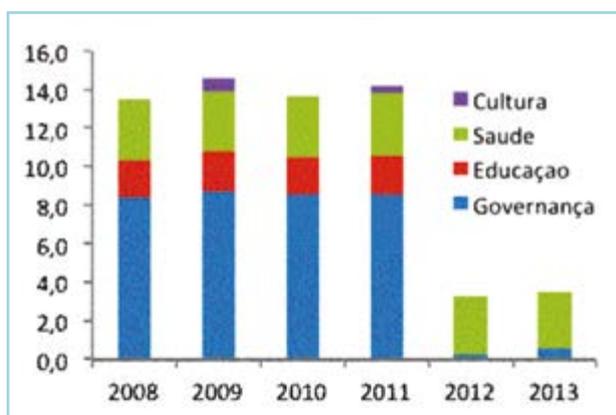
Instrumento	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Apoyo General al Presupuesto	5,0	7,0	7,0	7,0	0,0	0,0
Ayuda Programática Sectorial	5,0	4,0	5,0	5,0	1,5	1,5
Subvención Estado	3,2	2,5	1,5	2,0	1,7	2,0
Multilateral	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros	0,3	0,3	0,1	0,3	0,0	0,0
Total	13,5	14,6	13,6	14,2	3,2	3,5

En el sector de las ONG, la caída ha sido de un orden similar (70%) pero empezó en 2009. La fuerte reducción altera el modelo de cooperación española aplicado durante las dos últimas décadas, caracterizado por una alta diversidad de actores y por la dispersión de las intervenciones. Durante los últimos años, la Cooperación Española se ha retirado de varias provincias,

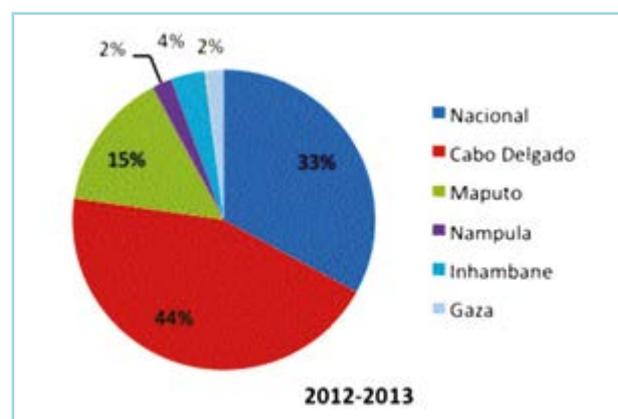
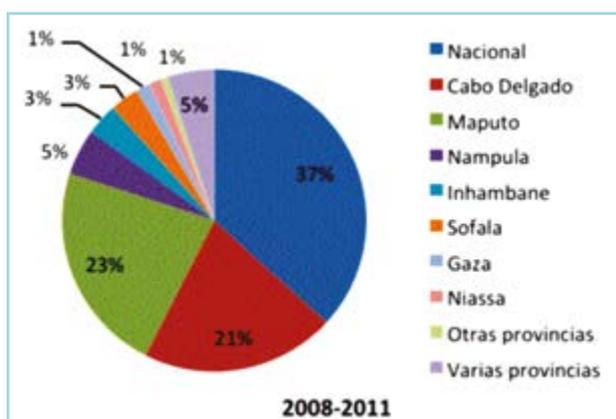
ha reducido su actividad en la provincia de Maputo y ha tendido a concentrarse más en Cabo Delgado.

La última Comisión Mixta para el período 2005-08 ya debería haber sido substituida por un nuevo instrumento denominado Marco de Asociación País (MAP), establecido en el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-12. La elaboración del MAP se inició en 2011 y su aprobación definitiva se espera para finales de 2014. Este documento constituirá el marco estratégico de cooperación entre los dos países para los próximos años. Según los borradores disponibles⁶⁴, la Cooperación Española continuará trabajando en las siguiente áreas: gobernabilidad, incluyendo la posibilidad de retornar al apoyo general al presupuesto, el instrumento preferido del Gobierno de Mozambique; desarrollo rural, pretendiendo contribuir al aumento de producción y productividad agrícola; la planificación territorial; la gestión de tierras; la prevención de desastres y la cuestión de género; salud, apoyando los procesos de mejora del MISAU y de las unidades territoriales,

Gráficos 2.1.6.6 y 2.1.6.7. Evolución de la cooperación bilateral española en Mozambique por sectores e instrumentos, millones €



Gráficos 2.1.6.8 y 2.1.6.9. Distribución por provincias de la AOD española a Mozambique



64 AECID, "Marco de associação país com Moçambique: Nota de conceito (Etapa 0)"; "Análise (Etapa 1)"; "Decisões estratégicas (Etapa 2)"

a nivel provincial y distrital. Geográficamente, Cabo Delgado continuará siendo la zona de concentración prioritaria; otras provincias que tendrán atención especial son Maputo e Inhambane (cooperación descentralizada); se prevé la salida de las provincias de Gaza y Nampula.

2.2 Descripción del programa

2.2.1 Antecedentes

Al final de la década de los 90' la AECID, conjuntamente con la Unión Europea, financió y elaboró el "Libro Blanco de los Recursos Naturales de la Provincia de Cabo Delgado". Para dar continuidad y sostenibilidad a esta iniciativa, la Cooperación Española inició en 2001 un programa de cooperación bilateral, constituido por diversas subvenciones de Estado⁶⁵ dirigidas a diferentes instituciones beneficiarias. El conjunto se denominó "Programa de Fortalecimiento Institucional al Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado". El apoyo a diversas administraciones e instituciones públicas de la provincia se realizó con una visión a largo plazo, buscando favorecer el fortalecimiento de la administración pública local en consonancia con las políticas de descentralización y de reforma del sector público del Gobierno de Mozambique. Se priorizaron sectores estratégicos para el desarrollo de la provincia:

- En la primera fase (2001-04) se trabajó con la Dirección Provincial de Agricultura (Dirección Provincial de Agricultura), a través de los Servicios Provinciales de Geografía y Catastro y los Servicios Provinciales de Agricultura.
- En la segunda fase (2005-09) el programa aumentó el campo de actuación para dar continuidad a algunas de las líneas de trabajo del "Libro Blanco". Se incorporaron la Dirección Provincial para la Coordinación de la Acción Ambiental (Departamento de Planeamiento y Ordenamiento del Territorio), la Dirección Provincial de Turismo (Departamentos de Actividades Turísticas y de Áreas de Conservación, Inspección Provincial), y la Dirección Provincial de la Mujer y de Acción Social (Departamento de la Mujer).
- A partir de 2010, el PFICD entró en una tercera fase de mayor focalización en el sector de gobernanación y de especial énfasis en la gestión de las finanzas públicas y descentralización. Por otra parte,

en consonancia con los principios de la Declaración de París, se cambió el sistema de gestión para integrar el PFICD en los mecanismos de gestión del Gobierno de Mozambique. Así, el PFICD Fase-III ha sido una experiencia piloto hacia el apoyo presupuestario en el ámbito descentralizado, una de las pocas experiencias que existen en el país.

2.2.2 Objetivos del programa

La Fase-III del PFICD (2010-14) supone un importante cambio de estrategia en relación a las fases anteriores. Éste cambio se asienta en tres aspectos clave:

- La elaboración y aprobación del Plan Estratégico de Cabo Delgado 2010-14, pasando a ser la referencia de la estrategia provincial y de cooperación de la AECID en la Provincia, junto con el Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique 2010-14.
- La elaboración del "Plan de Acción de Gasto Público y Responsabilidad Financiera 2010-2014" (Plan PEFA)⁶⁶, a partir de los resultados de la primera evaluación PEFA de Cabo Delgado realizada en 2009 (ver subcapítulo 2.16). Este Plan pasó a ser la referencia para la cooperación de la AECID en el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas.
- El cambio del sistema de gestión de los fondos de AECID en la dirección del apoyo presupuestario, pasando a utilizar los mecanismos de gestión previstos en el Sistema Nación de Planificación y en el SISTAFE.

Este cambio de estrategia fue reflejado en el MdE para la Fase-III del PFICD (2010-14), firmado por el Gobierno Provincial y la AECID en Noviembre de 2010. El MdE estableció como finalidad del apoyo presupuestario la ejecución del Plan Estratégico de la Provincia 2010-14 y alcanzar resultados que permitiesen⁶⁷:

- Apoyar la evolución, ejecución y seguimiento del Plan Estratégico de Cabo Delgado.
- Incrementar la eficacia y eficiencia de los sistemas de administración pública de los gobiernos locales.
- Fortalecer la responsabilidad y el rendimiento de cuentas entre el Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado y sus ciudadanos.

65 Subvenciones de cooperación internacional concedidas por AECID de acuerdo con el Decreto Real 794/2010

66 En el Anexo 12 puede encontrarse el Plan PEFA 2010-14, así como la contribución Del PFICD en su ejecución

67 Una síntesis del MdE puede encontrarse en el Anexo 9

- Mejorar la efectividad de la ayuda y la apropiación provincial del proceso de desarrollo.

El MdE establece como líneas de acción:

- El fortalecimiento de la administración pública provincial para la elaboración de instrumentos de planificación estratégica y operacional.
- El desarrollo de capacidades técnicas y de gestión de la administración pública provincial para la ejecución de los planes y del presupuesto.
- El fortalecimiento de las unidades de planificación y gestión de las instituciones beneficiarias.
- La dotación de infraestructuras y equipamientos para el fortalecimiento de los servicios públicos.

La ejecución del MdE se llevó a cabo mediante 6 Subvenciones de Estado (Cuadro 2.4.1). Cada Subvención de Estado precisa objetivos específicos. Los objetivos son significativamente diferentes entre las dos primeras subvenciones (2010-11) y las cuatro últimas (Junio 2011-14)⁶⁸. En el primer caso las subvenciones establecen como objetivo “contribuir en el combate contra la pobreza absoluta en la provincia de Cabo Delgado”, a través de acciones en los ámbitos de: planificación Estratégica; planificación y gestión financiera; planificación, ordenación y gestión sostenible del territorio; seguridad Alimentaria; planificación y desarrollo de la actividad turística y conservación del patrimonio; participación de la mujer en los procesos de decisión y actividades económicas; descentralización y desconcentración administrativa.

En cambio, las cuatro últimas subvenciones se refieren a los objetivos trazados en el Plan PEFA, persiguiendo los resultados indicados en el Cuadro 2.2.2.1. Ésta diferencia muestra un proceso progresivo de mayor focalización del programa en el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas, finalizando el apoyo de AECID en determinados sectores una vez terminados los compromisos asumidos anteriormente⁶⁹.

Cuadro 2.2.2.1. Resultados previstos en las 4 últimas subvenciones de Estado (Junio 2011-14)

a) Incrementar el nivel de cobro fiscal de ingresos anuales en un 0,5% en proporción al PIB
b) Aumentar el alcance de la programación, gestión y ejecución del Presupuesto del Estado a todas sus instituciones, autarquías y empresas públicas
c) Realizar una coordinación integrada de proyectos de inversión pública
d) Incrementar la coordinación con los Socios de Desarrollo
e) Masificar el pago directo y a tiempo vía e-SISTAFE
f) Capacitar a los Gobiernos Locales en los ámbitos de administración, planificación y gestión de recursos humanos, finanzas públicas y de supervisión de obras públicas
g) Proseguir la política de asignación de técnicos cualificados en los órganos locales del Estado
h) Monitorear y perfeccionar los mecanismos de gestión de los Fondos de Desarrollo Distrital y fortalecer su impacto
i) Construcción y rehabilitación de infraestructuras públicas

La Fase III del PFICD asumió la evaluación PEFA 2009 y el Plan de Acción 2010-14 como el marco estratégico y operativo para concretar la contribución del programa en el ámbito de Planificación y Finanzas Públicas. El Plan está alineado con objetivos estratégicos, áreas estratégicas y acciones prioritarias indicadas en el “Programa Quinquenal del Gobierno 2010-14” (Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique). De hecho, el Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique 2010-14 es el documento político clave para evaluar el alineamiento del PFICD con los planes del Gobierno de Mozambique.

Para analizar el PFICD en el ámbito de de planificación y gestión de las finanzas públicas, hemos agrupado todas las actividades planificadas o ejecutadas por el programa en áreas de actividad. En el cuadro 2.2.2.2 se relacionan estas áreas de actividad, indicándose para cada una de ellas las acciones prioritarias del Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique 2010-14 con las cuales se corresponden⁷⁰. Son actividades ejecutadas por la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, Secretaría Provincial e Ventanilla Única. Excepto en el caso del Ventanilla Única, las actividades están orientadas al refuerzo a nivel provincial, de forma complementaria al PNPFD a nivel provincial y distrital. Además el PFICD tam-

68 Ver “Quadro das Subvenções de Estado outorgadas PFICD 2010-14”, Anexo 10

69 Esta evolución se observa también en los planes anuales del PFICD, denominados “Plan de Tesorería de Fondos de la AECID a través de la Cuenta Única del Tesoro”. El Plan de 2010 establece que: “El PFICD tiene como objetivo central la reducción de los niveles de pobreza absoluta, a través de la promoción del crecimiento económico rápido y sostenible, focalizando la atención en la creación de un buen ambiente favorable para la inversión y el desarrollo empresarial nacional y para la incidencia de acciones de educación en salud y desarrollo rural”. Los planes de los años siguientes no definen objetivos, alinean las diferentes acciones con el Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique 2010-14 y hacen cada vez mayor énfasis en el Plan PEFA.

70 La descripción de las acciones se encuentra en el Anexo 11, Alinhamento estratégico do PFICD. En la sección 3.1 se valora el alineamiento con el Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique 2010-14.

bién contribuyó al proceso de capacitación a nivel distrital, con algunas actividades específicamente

para los distritos que están agrupadas en un grupo de actividades.

Cuadro 2.2.2.2. Áreas de Actividad del PFICD en el ámbito de Planificación y Finanzas Públicas

Áreas de actividad	Acciones prioritarias del Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique 2010-14	Gasto PFICD 2010-14, € ⁷¹
Desarrollo Institucional y Profesionalización de la Función Pública		
Asignación de técnicos cualificados	2.3: (9); 3.1: (6)	154.257
Mejora de infraestructuras y equipamientos	3.1: (8)	127.160
Asistencia técnico-administrativa general a los OLE	3.1: (5), (10)	29.675
Gestión de recursos humanos	2.1: (4); 2.3: (12); 2.4: (1); 3.1: (7)	2.029
Evaluación del desempeño	2.1: (1); 2.5: (1), (2), (3)	
Formación/Capacitación de los recursos humanos	2.3: (1), (2), (4); 2.5: (1); 3.1: (4); 3.1: (9)	132.018
Mejora de procedimientos y provisión de servicios	2.1: (3); 3.3: (3)	
Gestión documental y memoria institucional	2.4: (4)	
Expansión de la metodología de planificación, seguimiento y evaluación de la acción del Estado		
Planificación estratégica provincial		120.296
Planificación presupuestaria	1.2: (10)	15.566
Planificación, seguimiento y evaluación sectorial anual (Plan Económico y Social)	1.2: (3); 1.2: (10)	49.298
Planificación, seguimiento y evaluación distrital (PEDD, PESOD)	1.1: (6); 1.2: (3), (10)	
Divulgación de información sobre el plan, presupuesto y balance	2.5: (5)	1.966
Participación y auscultación de la ciudadanía sobre la calidad de los servicios	2.1: (5); 2.5: (4)	
Espacios de diálogo y coordinación con otros actores		
Observatorio de desarrollo	2.5: (6)	24.476
Integración de proyectos externos	1.2: (1)	24.667
Coordinación con los socios de desarrollo	1.1: (3), (5); 1.2: (12)	
Gestión de las Finanzas Públicas		
Educación fiscal de la ciudadanía	1.1: (2)	
Recaudación de ingresos públicos y fiscalización	1.1: (1); 1.2: (8), (13)	46.276
Pago de salarios y pensiones	1.2: (11), (13); 1.4: (1)	10.901
Gestión del Patrimonio del Estado	1.2: (13)	5.802
Gestión de la adquisición de bienes y servicios	1.2: (13)	27.896
Inspección administrativa	1.1: (9); 1.2: (13); 2.2: (1); 3.3: (1), (2), (4)	5.475
Auditoría	3.3: (4)	9.342
e-SISTAFE	1.1: (6); 1.2: (4), (11); 1.4: (1); 3.1: (2)	58.037
Evaluación de las finanzas públicas		59.304
Otras actividades a nivel distrital		
Monitoría de la Secretaría Provincial en los Órganos Locales	3.1:(4),(9)	18.059
Participación y Gestión Comunitaria	3.1: (1), (3); 3.2: (1), (2), (4), (5)	6.250
Capacitaciones de la Secretaría Provincial a los CCL	2.5: (6); 3.1: (1), (3), (4); 3.2: (1), (3)	
Ventanillas Únicas (BAUs)		
Expansión de las Ventanillas Únicas	2.1: (2)	
Asistencia a los agentes económicos y demás contribuyentes	1.2: (7)	
Fondos para el desarrollo rural		
Gestión de los Fondos de Desarrollo Distrital	1.1: (10); 3.4: (3)	16.018
Capacitaciones de los consejos y beneficiarios de los FDD	3.4: (3)	104.653
Inversión de los ingresos de la explotación de recursos naturales	1.2: (14); 3.4: (7)	

71 Hasta el segundo trimestre de 2014.

2.2.3 Actores implicados

El Cuadro siguiente muestra las instituciones públicas, sus direcciones, servicios y departamentos, implicadas en la ejecución del PFICD 2010-14.

Como se explica el capítulo anterior, la fase III del PFICD se inició con la intención de reducir el alcance sectorial del programa y prestar especial atención al sector de gobernabilidad. La focalización del programa ha sido progresiva (Cuadro 2.2.3.2):

Cuadro 2.2.3.1. Instituciones beneficiarias del PFICD 2010-14

Institución	Departamentos implicados
Secretaría Provincial	Departamento de Administración y Finanzas (DAF)
	Departamento de Administración Territorial y Autárquica (DATA)
	Departamento de Apoyo Institucional (DPAI)
	Departamento de la Función Pública (DFP)
	Inspección Administrativa Provincial (IAP)
Dirección Provincial de Planificación y Finanzas	Departamento de Planificación y Presupuesto (DPO)
	Departamento de Patrimonio (DPatrim)
	Departamento de Promoción y Desarrollo Rural (DPDR)
	Departamento de Administración y Recursos Humanos (DARH)
	Departamento de Apoyo al SISTAFE (DAS)
	Departamento de Ingresos y Fiscalización (DRF)
Dirección Provincial de Turismo	Departamento de Recursos Humanos (DARH)
	Departamento Administración y Finanzas (DAF)
Dirección Provincial para la Coordinación de la Acción Ambiental	Departamento de Recursos Humanos (DRH)
	Departamento de Administración y Finanzas (DAF)
Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda	Departamento de Recursos Humanos (DRH)
	Departamento de Administración y Finanzas (DAF)
	Departamento de Vivienda y Urbanismo (DHU)
Dirección Provincial de la Mujer y Acción Social	Departamento de Recursos Humanos (DRH)
Dirección Provincial de Agricultura	Departamento de Recursos Humanos (DRH)
Gobierno del Distrito de Ibo	Secretaría Distrital
	Servicios Distritales de Planeamiento e Infra-estructuras (SDPI)

Cuadro 2.2.3.2. Participación de las instituciones beneficiarias del PFICD en las subvenciones de Estado on-Cuenta Única del Tesoro

Institución	Subvenciones de Estado on-Cuenta Única del Tesoro						
	X.I 2010-11	XI.I 2011	XI.II 2011-12	XII.I 2012-13	XIII.I 2013-14	XIV.I 2014	
Nivel provincial	Dirección Provincial de Planificación y Finanzas	X	X	X	X	X	X
	Secretaría Permanente Provincial				X	X	X
	Ventanilla Única						X
	Dirección Provincial de Agricultura y Centro de Investigación Agraria de Mapupulo (CIAM)	X	X	X			
	Dirección Provincial para la coordinación de la Acción Ambiental	X	X	X			
	Dirección Provincial de Turismo	X	X	X	X		
	Dirección Provincial de la Mujer y Acción Social	X	X	X			
	Dirección Provincial de Obras públicas y Vivienda	X	X	X	X	X	X
Nivel distrital	Gobierno del Distrito de Ibo	X	X	X	X		X
	Gobierno del Distrito de Montepuez (GDM)						
	Gobierno del Distrito de Mocimboa da Praia (GDMP)						

- Durante el año 2010 los socios del PFICD relacionados en el cuadro 2.2.3.2 ejecutaron un presupuesto de 55 millones de meticaís. De este total, 22,2 millones corresponden al saldo de la subvención de 2009 (off-Cuenta Única del Tesoro) y 32,8 millones a la primera subvención on-Cuenta Única del Tesoro (PFICD X.I). Los socios ejecutaron fondos de ambas subvenciones, excepto el Gobierno de Mozambique y el GDMP que solamente ejecutaron el saldo del año anterior y finalizaron en 2010 su participación en el PFICD.
- Las subvenciones de Estado on-Cuenta Única del Tesoro de 2010 y 2011 continuaron financiando el apoyo institucional e inversiones en servicios para 6 direcciones provinciales del gobierno distrital. En la subvención de 2012 ya no se incluyeron 3 direcciones provinciales (Agricultura y Centro de Investigación Agrónoma de Mozambique-CIAM, Acción Ambiental, Mujer y Acción Social) y en la subvención de 2013 ya no participó la Dirección Provincial de Turismo.
- En el caso de la Dirección Provincial de Agricultura, Dirección Provincial de Mujer y Acción Social, Gobierno de Mozambique e GDMP, su salida del PFICD coincidió con el inicio de un nuevo programa financiado por la Junta de Andalucía, administración regional española⁷².
- Por otra parte, respondiendo al objetivo de fortalecimiento de la Planificación y gestión de las finanzas públicas, se siguió trabajando a lo largo de los 5 años

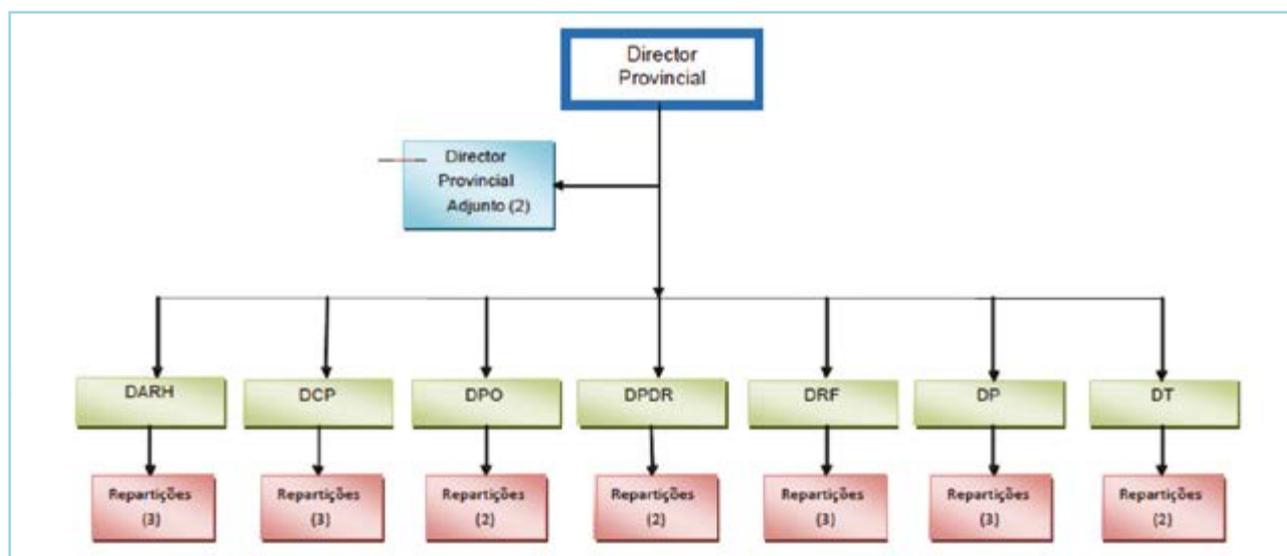
con la Dirección de Planificación y Finanzas y se incorporaron nuevos socios: la Secretaría Provincial en 2012 y el Balcón de Atendimento Único en 2014.

- También ha tenido continuidad el apoyo institucional a la Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda y al Gobierno Distrital de Ibo, el primero acompañado de apoyo y seguimiento en las obras del Estado y en el segundo en la construcción de infraestructuras y servicios básicos.

En el ámbito de Planificación y gestión de las finanzas públicas, las instituciones clave son la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y la Secretaría Provincial. Los Gráficos 2.2.3.1 y 2.2.3.2 reproducen los organigramas ambas instituciones. La Dirección Provincial de Planificación y Finanzas se organiza en 7 departamentos, cada uno dividido en 2 o 3 "reparticiones". En total, trabajan hoy en la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas 127 funcionarios⁷³. El trabajo del PFICD ha repercutido directamente en los 7 departamentos de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas.

La Secretaría Provincial se organiza en 6 departamentos, algunos de ellos divididos en varias reparticiones. En 2014 trabajaron en la Secretaría Provincial un total de 105 funcionarios, previéndose un incremento de 57 personas en el periodo 2014-2023⁷⁴. El trabajo del PFICD ha repercutido en los 6 departamentos.

Gráfico 2.2.3.1. Estructura Orgánica de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas en Cabo Delgado

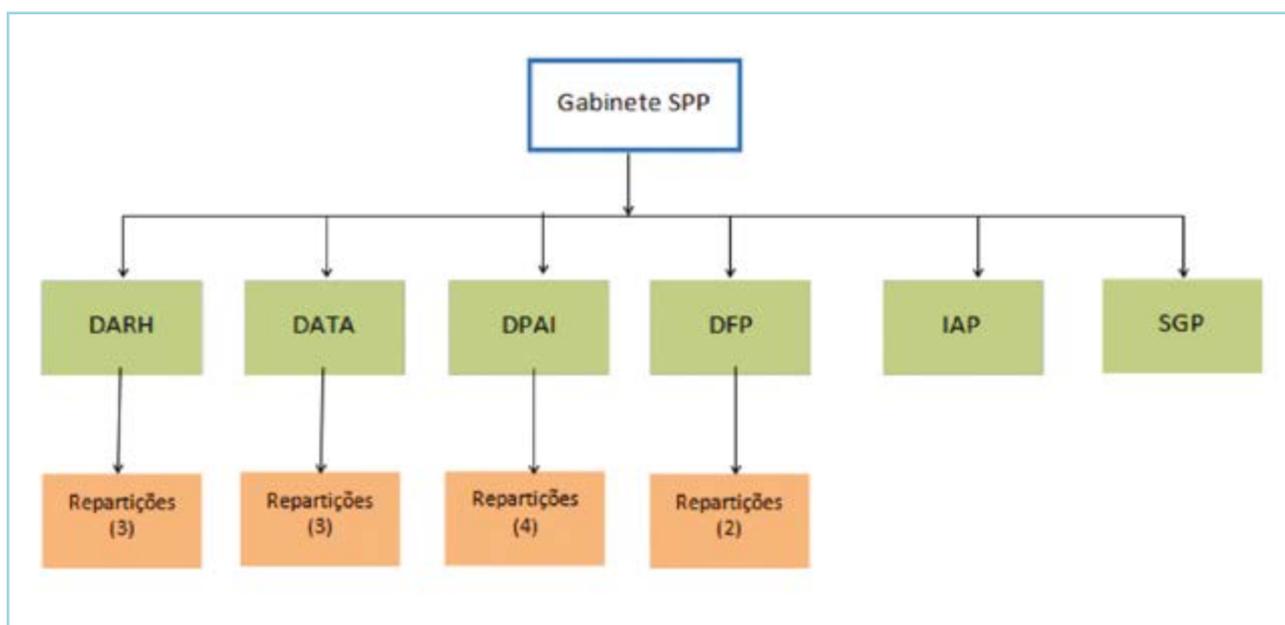


72 Junta de Andalucía, "Programa de fortalecimiento institucional al Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado para la reducción de la pobreza femenina 2010-14". Dotado con 61.9 millones de meticaís, el programa trabaja con dos direcciones provinciales (DPA, DPMAS) y con los gobiernos distritales de Montepuez y Moçimboa (servicios SDAE y SDSMAS).

73 DPPF, "Plan Económico y Social 2014", Octubre de 2013

74 SP, "Propuesta global de cuadro de personal de la Secretaría Provincial – Proyecciones para el periodo de 2014 – 2023"

Gráfico 2.2.3.2. Estructura Orgánica de la Secretaría Provincial en Cabo Delgado



Uno de los resultados previstos en el Mde del PFICD 2010-14 consiste en “Fortalecer la responsabilidad y el rendimiento de cuentas entre el Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado y sus ciudadanos”. El apoyo a los Observatorios de Desarrollo ha sido la principal área de actividad el PFICD para contribuir a este resultado. En el Observatorio, realizado anualmente, participan diferentes actores de la sociedad civil. En este Observatorio se destaca el papel que juega FOCADE (“Fórum de las ONGs de Cabo Delgado”), el cual presenta su posicionamiento sobre el desempeño del Gobierno en la ejecución de los Plan Económico y Social⁷⁵.

2.2.4 Plan de actividades del programa. Plan PEFA

En concordancia con la estrategia seguida en las fases anteriores, el lenguaje del PFICD distingue dos tipos de actividades del programa:

- Un tipo de actividades que se aplican en todas las instituciones, referidas como “actividades horizontales”. Son actividades orientadas al fortalecimiento de las instituciones y de sus procesos de gestión. Pueden ser clasificadas siguiendo las estrategias que el PFICD aplica desde sus orígenes: incorporación de técnicos cualificados en las diferentes instituciones; formación/capacita-

ción de los recursos humanos; asistencia técnica; construcción/rehabilitación de infraestructuras de las instituciones; dotación de materiales y equipamientos; mejora de procedimientos en la provisión de servicios.

- Actividades específicas de cada institución en su sector de actuación, referidas como “actividades verticales”. Son actividades que pretenden obtener resultados e impacto a corto plazo, de acuerdo con los planes provinciales y distritales. Al mismo tiempo, estas actividades contribuyen a desarrollar las capacidades de las instituciones para que estas asuman sus responsabilidades den el marco de las políticas de descentralización.

Para el análisis de este estudio de evaluación, organizamos las actividades de manera diferente:

- Por un lado clasificamos en un paquete las actividades en el ámbito de Planificación y gestión de las finanzas públicas. Como se explica en la sección 2.2.2 (Objetivos del programa), en este ámbito el Plan PEFA 2010-14 pasó a ser un marco de planificación operativo del PFICD. En el Cuadro 2.2.4.1 se clasifican las actividades previstas en el Plan PEFA de acuerdo con las áreas de actividad del PFICD que vamos a utilizar para nuestro análisis.

⁷⁵ Ver, por ejemplo, “Posicionamiento de la Sociedad Civil al Desempeño del Gobierno en el Plan Económico y Social de 2013”

**Cuadro 2.2.4.1. Actividades del Plan PEFA y contribución del PFICD 2010-14
(ordenadas por Área de Actividad del PFICD)**

Área de Actividad PFICD	Nº Act	Descripción de la Actividad	Unidad Responsable	Presupues. estimado €	Gasto 2010-14 € ⁷⁶
Desarrollo Institucional y Profesionalización de la Función Pública					
Incorpor. técnicos cualificados	45	Apoyar el reclutamiento colectivo de personal para el nivel distrital.	Secretaría Provincial - PNPFD	20.800	13.633
	46	Reforzar el cuadro de personal de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas	DPPF-DARH	353.349	140.624
Infraestructuras	14	Mejorar el sistema de envío de correspondencia postal de servicios públicos	Secretaría Provincial	21.000	
Gestión Rec. Hum.	30	Diseñar y elaborar TdR para los responsables de planificación y finanzas distritales	Secretaría Provincial	6.750	
Formación/ Capacitación de los recursos humanos	29	Realizar 2 cursos de gestión de las finanzas públicas dirigidos a los SPD y responsables áreas financieras distritales	Secretaría Provincial/ DPO	20.750	33.148
	38	Participación técnicos de Dirección Provincial de Planificación y Finanzas en cursos de economía, análisis de políticas y estrategia	DPPF-DPO	60.000	95.334
	39	Realizar un curso de planificación, presupuesto y gestión de recursos.	DPPF-DPO	12.500	3.535
	42	Realizar intercambios de experiencias tanto a nivel Central como con otras Provincias.	DPPF-DARH	6.000	
Expansión de la metodología de planificación, seguimiento y evaluación de la acción del Estado					
Planificación estrat.	19	Realización del Plan Estratégico de Desarrollo de la provincia de Cabo Delgado	DPPF-DPO	102.250	120.296
Planificación presupuestaria	20	Revisar la estructura y contenidos del CFMP	DPPF-DPO	0	
	22	Definir el modelo para la Provincia, de los documentos de planificación y presupuesto	DPPF-DPO	0	
	32	Realizar un curso a nivel provincial para la elaboración del CFMP	DPPF-DPO	9.250	
	33	Capacitar 2 técnicos especializados en DPO en la elaboración del CFMP	DPPF-DPO	2.000	2.841
	37	Realizar curso a nivel Provincia de planificación, presupuesto y CFMP por programa	DPPF-DPO	13.750	4.967
Planificación, seguimiento y evaluación anual	17	Contratar 1 Consultor a corto plazo para el área de planificación y presupuesto.	DPPF-DARH	110.250	38.500
	18	Realizar reuniones de planificación sectoriales de nivel provincial	Secretaría Provincial	30.000	4.218
	21	Revisar la estructura y contenidos de los Plan Económico y Social y Balance del Plan Económico y Social	DPPF-DPO	0	
Divulgación de información	9	Apoyar el proceso de lanzamiento del portal de internet del Gobierno	DPPF-DPDR	750	1.966
	10	Hacer pública la información sobre plan, presupuesto y balance, subiéndolos on-line	DPPF-DPDR	1.000	
Espacios de diálogo y coordinación con otros actores					
Observatorio Des.	11	Sesiones de divulgación del Plan Económico y Social, Balance del Plan Económico y Social, Presupuesto, REO y CFMP (Observatorios)	DPPF-DPO	31.250	24.476
Integración de proyectos externos	23	Integración proyectos y programas externos en el ciclo de planificación y presupuesto	DPPF-DPDR	3.750	6.790
	24	Creación de una base de datos provincial sobre todos los fondos externos	DPPF-DPDR	8.750	17.877
Coordinación con socios desarr.	25	Establecer con los socios un mecanismo regular de evaluación del desempeño	DPPF-DPDR	3.125	
	26	Introducción y adaptación de una plataforma de coordinación y diálogo con los socios	DPPF-DPDR	15.625	

76 Hasta el segundo trimestre de 2014.

Gestión de las Finanzas Públicas					
Recaudación de ingresos públicos y fiscalización	1	Elaboración de un estudio sobre la capacidad y potencial de la recaudación de ingresos	DPPF-DRF	67.500	
	2	Presentar el diagnóstico de las potencialidades y el subsecuente plan de acción	DPPF-DRF	7.500	
	3	Seguimiento y acompañamiento de recaudación de ingresos a nivel distritos y sectores	DPPF-DRF	27.000	33.899
	4	Diseñar una actividad para los ciudadanos sobre promoción de las obligaciones fiscales	DPPF-DRF	10.000	
	13	Elaboración de un Informe de los Ingresos Provinciales	DPPF-DRF	0	
	34	Realización de un curso sobre planificación, control y gestión de los ingresos	DPPF-DRF	17.500	1.168
	35	Realización de un curso sobre planificación y ingresos para sectores y aduanas	DPPF-DRF	9.250	
	36	Realización de un curso sobre planificación, control y gestión de los ingresos Municipales	DPPF-DRF	2.750	1.658
	40	Realización de 1 curso de auditoría y control interno para los Agentes de Control Interno	DPPF-DRF	17.500	9.552
Gestión de adquisiciones de bienes y servicios	15	Informe de Adquisiciones Provinciales,+ mapas de adquisiciones y cuestiones clave	DPPF-Dpat	0	
	16	Diseñar una matriz de control de las adquisiciones	DPPF-Dpat	0	
	28	Proponer la descentralización provincial del catastro de proveedores de bienes y servicios	DPPF	0	
	43	Realizar un curso de gestión del Procurement para sectores y distritos	DPPF-Dpat	15.000	
	44	Monitoria y asistencia técnica de las UGEAs Distritales para concursos de adquisiciones	DPPF-Dpat	60.750	27.896
	50	Diseñar y crear equipo multidisciplinar de armonización de procesos de Procurement	Secretaría Provincial	4.375	
Inspección administrativa	41	Realización de un curso de auditoría e inspección para los técnicos de DRF e inspectores	DPPF-DRF	8.750	1.348
	51	Formar un equipo de inspectores sobre contratación del servicio público	Secretaría Provincial-IAP	27.000	
	52	Promover encuentro/capacitaciones para inspectores provinciales sectoriales y distritales	Secretaría Provincial-IAP	17.500	4.127
	53	Apoyar inspección única de actividades económicas públicas y privadas del INAE	INAE	17.500	
Auditoría	5	Consultar al TA si es posible sistemáticamente recibir a DRF copia de las auditorías	Secretaría Provincial-DAS	0	
	6	Armonización de la función de coordinación y seguimiento de las auditorías externas	DPPF-DRF	0	
	7	Elaborar un cuadro globalizado de seguimiento de las recomendaciones de las instituciones	Secretaría Provincial-DAS	5.000	
	8	Elaboración informe de resultados de las auditorías y someterlo a los foros apropiados	Secretaría Provincial-DAS	0	
SISTAFE	12	En coordinación con el Ministerio de Finanzas acelerar la instalación del e-SISTAFE en todos los Distritos	DPPF-DAS	0	31.405
	31	Acompañar a los sectores y distritos en materia de e-SISTAFE	DPPF-DAS	27.000	26.632
Balcones de Atendimento Único (BAUs)					
Expansión de los Balcones de Atendimento Único	27	Diseñar una campaña de promoción del NUIT	Ventanilla Única	7.500	
	47	Instalar la red de internet en el BAÚ	Ventanilla Única	0	
	48	Capacitar a los técnicos en materia de las TIC del Ventanilla Única	Ventanilla Única	7.500	
	49	Fortalecer la coordinación entre el Ventanilla Única y los servicios de Registro y Notariado	Ventanilla Única	0	
Fondos para el desarrollo rural					
Gestión FDDs	56	Elaborar un sistema (cuadro) de seguimiento y acompañamiento de los FDD	DPPF-DPDR	0	
Capacitaciones FDD	54	Capacitar a los beneficiarios de los Fondos de Desarrollo Distritales.	DPPF-DPDR	178.750	65.525
	55	Capacitar a los miembros de los Consejos Consultivos Distritales	DPPF-DPDR	89.375	39.128
Total				1.457.899	750.543

- En relación a las actividades en otros sectores de actuación, el PFICF no elaboró una planificación de las actividades. Anualmente fueron acordadas con los socios las actividades a realizar dentro de las estrategias de actuación previstas tanto para las actividades horizontales como para las actividades verticales. El Cuadro 2.2.4.2 resume las áreas de actividad en que el PFICD 2010-1 ha trabajado con cada uno de estos socios.

Cuadro 2.2.4.2. Áreas de actividad del PFICD fuera de la gestión de las finanzas públicas

Área de Actividad	Go. Ibo	Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda	Dirección Provincial de Agricultura	Dirección Provincial de Turismo	Dirección Provincial de Mujer y Acción Social	Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental
Incorporación de técnicos cualificados en órganos locales del Estado	X	X	X	X	X	X
Construcción/rehabilitación de infraestructuras de las instituciones	X			X		X
Dotación de materiales y equipamientos	X	X				
Capacitación en supervisión y fiscalización de obras		X				
Obras de infraestructura pública	X					
Monitoria de obras		X				

concretados en el ámbito de la de planificación y gestión de las finanzas públicas. Las interrelaciones entre los elementos constituyen la Lógica del Programa, es decir, la interpretación de cómo el programa consigue o espera conseguir los resultados previstos. Las dimensiones y elementos principales considerados en el PFICD son los siguientes:

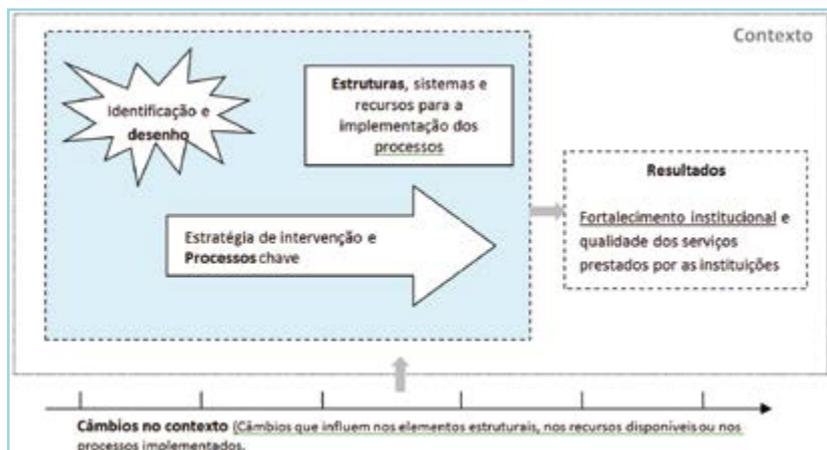
- Los *elementos de contexto* que, entre otros, determinan las problemáticas y desafíos que deben ser abordados por el programa, así como también los factores que influyen en la sostenibilidad de los resultados alcanzados. Durante el período 2010-2014, la comprensión del PFICD requiere un entendimiento del contexto macroeconómico, social, político e institucional en que operó el programa, tanto a nivel nacional como provincial. Son aspectos clave a considerar: el proceso de crecimiento económico continuado que está viviendo el país, el incremento de los ingresos propios, el desarrollo de una sistema nacional de planificación, el procesos de descentralización y desconcentración, el arranque del PNPFD en Cabo Delgado, el clima político del país, el proceso de reforma de la gestión de las finanzas públicas y su evolución en Mozambique y Cabo Delgado, el desarrollo de la sociedad civil, las tendencias de la Cooperación Española y del conjunto de socios por el desarrollo, la evolución de la relación entre el Gobierno de Mozambique y los socios de ayuda programática, la evolución del Apoyo Presupuestario y de la Ayuda Programática en Mozambique, las expectativas de crecimiento económico creadas por la explotación de recursos naturales, la evolución de las empresas extractivas en la Provincia de Cabo Delgado y sus repercusiones y desafíos.
- *La identificación y diseño del programa.* Elementos importantes para comprender el PFICD y su dinámica son las lecciones aprendidas por

2.3 Reconstrucción de la Lógica del Programa

La Figura siguiente representa el modelo de análisis sistémico que hemos adoptado para la evaluación del PFICD.

El programa comprende un conjunto de elementos que permiten caracterizarlo y que podemos agrupar en varias dimensiones. En la Figura 2.3.2 se representan las dimensiones y sus elementos,

Figura 2.3.1. Modelo para el análisis sistémico del programa



el PFICD en las fases anteriores (2001-09), el concepto de fortalecimiento institucional de los socios del PFICD, la lógica de intervención para el período 2010-14, la evaluación PEFA del 2009, la construcción de un Plan PEFA, los instrumentos del Gobierno de Mozambique para la planificación y seguimiento de la ejecución, los espacios de diálogo y participación.

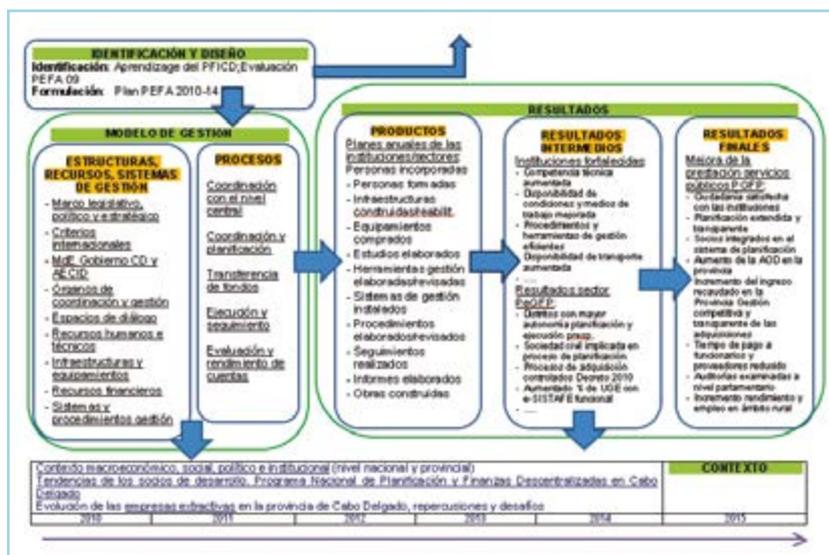
- *Las estructuras, recursos y sistemas de gestión* que el programa operacionaliza. Son elementos importantes el marco legislativo, político y estratégico en que se debe encuadrar el programa; los criterios internacionales para apoyo general al presupuesto y Ayuda Programática; el Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno Provincial y la AECID; los órganos de coordinación y gestión del programa (Comité de Monitoria, subcomité técnico); los espacios de diálogo entre los socios y AECID y con otros donantes y actores; los recursos humanos y técnicos a disposición del programa (personal, asistencia técnica); las infraestructuras y equipamientos; los recursos financieros; los sistemas y procedimientos de gestión acordados por el programa.
- *Los procesos que el PFICD ejecuta para dirigir los recursos y transformarlos en resultados*, incluido el proceso de diseño del PFICD, el proceso de coordinación y planificación, la coordinación con el nivel central, la transferencia de fondos, los procesos de ejecución y seguimiento y los procesos de evaluación y rendimiento de cuentas.
- *Los productos y resultados del programa*, diferenciando entre: las realizaciones concretas, en forma de productos materiales o servicios, a las que da lugar la ejecución de las actividades ("productos"); los efectos o cambios conseguidos o perseguidos por el programa durante el período de ejecución 2010-14 ("resultados intermedios"); los efectos o cambios perseguidos por el programa a largo plazo ("resultados finales").

en el Cuadro 2.3.3 se reconstruye una formulación de resultados y áreas de actividad del PFICD consistente con los resultados intermedios y finales indicados en la Figura 2.3.2, así como indicadores de producto y de resultados intermedios y finales derivados del análisis del diseño y de la ejecución de PFICD.

El PFCID ha de verse dentro de una estrategia a largo plazo para alcanzar los resultados finales. Este estudio de evaluación al final de la etapa 2010-14 debe ser un elemento importante para comprender mejor los elementos que caracterizan el programa y la lógica con la que se interrelaciona. Esta mejor comprensión deberá ayudar en la preparación de una siguiente etapa hasta alcanzar los resultados finales.

Finalmente, notar que el *impacto esperado del programa*, de acuerdo con el MdE, es la reducción de la pobreza en Cabo Delgado mediante la ejecución del Plan Estratégico de la Provincia. El Plan Estratégico de Cabo Delgado precisa: "Combatir la pobreza para mejorar las condiciones de vida de la población de la provincia de Cabo Delgado en un ambiente de paz, armonía y tranquilidad, a través de la promoción del crecimiento socioeconómico rápido, sostenible, con incidencia de las acciones en el área de desarrollo rural, servicios básicos e infraestructuras, creación de oportunidades de empleo, así como la creación de un ambiente favorable para la inversión privada y el desarrollo del empresariado nacional local". En el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas, los resultados finales previstos conducen a una mejora importante y necesaria de la prestación de servicios para dar pie a las condiciones que deberán permitir el impacto descrito.

Figura 2.3.2. Lógica del programa PFICD aplicada al ámbito PeGFP



La Fase-III del PFICD (2010-14) fue concebida como una etapa intermedia del proceso de fortalecimiento de las instituciones, particularmente en el área de de planificación y gestión de las finanzas públicas. Por lo tanto interesa diferenciar entre resultados intermedios de final de etapa y resultados finales esperados. Para el ámbito de de planificación y gestión de las finanzas públicas,

Cuadro 2.3.3. Reconstrucción de resultados e indicadores del programa en el ámbito de Planificación y Finanzas Públicas

Resultados PFICD	Áreas de Actividad	Indicadores de producto	Indicadores de resultados intermedios	Indicadores de resultados finales
R1 Gobiernos locales capacitados en los dominios de la administración, planificación y gestión de recursos humanos, finanzas públicas y supervisión de obras públicas	Incorporación de técnicos cualificados	- N° de técnicos contratados	- % ocupación de posiciones - % de mujeres por nivel responsabilidad	- Nivel de satisfacción de los ciudadanos - Acceso público a la información institucional
	Mejora de infraestructuras y equipamientos	- Infraestructuras rehabilitadas - Equipamientos comprados	- Nivel medio de formación del personal - Grado de cobertura de capacitación básica	- Grado de ejecución de la planificación anual - Grado de identificación institucional del personal
	Formación/capacitación de los recursos humanos	- Seguimientos realizados - Personas asistidas para formación largo/p. - Formaciones/capacitaciones realizadas - Intercambio de experiencias realizadas	- Incremento disponibilidad de transporte - Grado de estabilidad del personal - Nivel medio de competencias - Percepción de la gestión del desempeño	
R2 Aumentado el alcance de la programación, gestión y ejecución del Presupuesto de Estado	Planificación estratégica provincial	- Plan estratégico elaborado	- Utilidad del plan estratégico	- PI-1, Gasto comparado al presupuesto
	Planificación presupuestaria	- Herramientas/instrumentos revisados - Personas formadas/capacitadas	- Percepción de mejora en los procedimientos y herramientas de gestión	- PI-6, Alcance de la información presupues.
	Planificación, seguimiento y evaluación sectorial anual	- Reuniones planificación sectorial realizada.	- Nivel de autonomía de los distritos en el proceso de planificación	- PI-11, Orden y participación en el proceso
	Planificación, seguimiento y evaluación distrital	- Seguimientos realizados		- PI-12, Perspectiva plurianual - PI-24, Calidad y plazos de los informes
R3 Mejorado el acceso público a la información	Divulgación de la información	- Web con la información disponible	- Incremento del acceso al portal	- PI-10, Acceso público a la información fiscal
R4 Mejorado el diálogo y la coordinación con los otros actores	Observatorio de desarrollo	- N° sesiones del ODP, n° de participantes	- N° de sugerencias/recomendaciones tratadas en los ODP	- PI-7(ii), Dimensión de la operaciones del Gobierno no reportadas (donantes)
	Integración de proyectos externos	- N° de proyectos registrados	- Aumento n° proyectos on-budget / on cut	- D-2, Información financiera donantes
	Coordinación con los socios de desarrollo	- TdR del mecanismo de coordinación con los socios	- % proyectos externos incluidos en el Plan Económico y Social	- D-3, Proporción procedimientos nacionales
R5 Incrementado el recaudamiento fiscal anual	Recaudación de ingresos públicos y fiscalización	- Estudio elaborado - Monitorias y capacitaciones realizadas	- Incremento del ingreso obtenido Provincia - %de aumento de contribuyentes en catastro	- PI-3, Ingresos comparados presupuesto - PI-20, Eficacia de los controles internos
R6 Reforzada la capacidad de control interno y la transparencia en el uso de los recursos	Gestión de adquisiciones de bienes y servicios	- Informe de adquisiciones provincial - N° de monitorias de las UGEAs	- N° de procesos adquisición por modalidad - N° de reclamaciones o recursos	- PI-19 (i),(ii),(iii),(iv): Transparencia y competencia en las adquisiciones
	Inspección administrativa	- N° de inspecciones ordinarias - N° de inspecciones extraordinarias	- Grado de cumplimiento recomendaciones - N° de denuncias resueltas	- PI-21 (i),(ii),(iii): Eficacia de la auditoría interna
	Auditoría externa	- Cuadro de seguimiento de recomendaciones - Informe de resultados de las auditorías	- Grado de cumplimiento recomendaciones - Armonización seguimiento auditorías	- PI-26, Ámbito y naturaleza auditoría externa - PI-28, Examen parlamentario de auditorías
R7 Expandida utilización del e-SISTAFE en los distritos	SISTAFE	- N° de asistencias técnicas realizadas - N° de capacitaciones realizadas	- N° de distritos con e-SISTAFE funcional - N° de UGE con e-SISTAFE funcional	- N° de funcionarios pagados por e-FOLHA - Grado ejecución del presupuesto de UGE
R8 Expandida la oferta de servicios de los BAUs	Expansión de Ventanillas Únicas	- Compra de medios de trabajo - N° de técnicos capacitados	- N° de BAUs distritales funcionales - N° de demandas atendidas	- Grado de satisfacción de la ciudadanía
R9 Mejorada la gestión de los fondos para el desarrollo rural	Gestión de los Fondos de Desarrollo Distrital	- N° de proyectos - N° de beneficiarios por tipo	- N° de CLL funcionales - Incremento de la tasa de retorno	- Incremento de los ingresos - Incremento de la producción de comida
	Capacitaciones de consejos y beneficiarios de los FDD	- N° de personas capacitadas - N° de CLL capacitados		- N° de empleos creados

2.4 Recursos y presupuesto

Recursos humanos

El PFICD 2010-14 se integra dentro de los mecanismos de planificación, gestión y ejecución del Gobierno de Mozambique. Como consecuencia, son los recursos humanos de las diferentes instituciones los que se ocupan de las tareas de planificación, seguimiento, reporte y ejecución de todas las actividades del programa. Del lado de AECID, el responsable de la OTC en Pemba dedica una parte importante de su tiempo al programa, asumiendo numerosas tareas de coordinación, seguimiento y administración del programa.

Para los asuntos de coordinación y seguimiento, el PFICD cuenta con un Comité de Monitoria presidido por la Secretaría Permanente Provincial, en la que participan los representantes de las diferentes instituciones beneficiarias de la AECID.

Para apoyar las tareas de coordinación y gestión administrativa, el PFICD contrató a un Administrador del Programa y una Secretaria Administrativa y Contable. Ambas posiciones estuvieron durante años bajo contrato de agentes del Estado y fueron integrados recientemente como funcionarios⁷⁷.

Entre noviembre de 2010 y diciembre de 2012 el PFICD incorporó un consultor mozambiqueño en Gestión de Finanzas Públicas, adscrito al Dirección Provincial de Planificación y Finanzas/DPO

en relación al Plan PEFA⁷⁸. Con el inicio del PNP-FD otros puestos eventuales de asistencia técnica y consultoría fueron ocupados por los consultores del PNPFID en finanzas públicas, gobernación y descentralización.

Recursos financieros

El PFICD 2010-14 se financia mediante subvenciones del Estado español anuales, transferidas a la Cuenta Única del Tesoro (Cuenta Única del Tesoro) del Gobierno de Mozambique. Las transferencias se planifican y se inscriben como Presupuesto de Estado en el e-SISTAFE FR134 ESP. El Cuadro 2.4.1 resume las subvenciones del PFICD.

El Cuadro 2.4.2 muestra el presupuesto anual del PFICD establecido para cada una de las instituciones beneficiarias. El presupuesto anual incluye los saldos restantes del año anterior en cada institución, por lo que el presupuesto total del año es superior a los fondos recibidos en ese año, con la excepción del año 2010, cuando los saldos restantes del año 2009 fueron off-Cuenta Única del Tesoro y no se incluyeron en el análisis del PFICD 2010-14.

El gráfico 2.4.3 muestra el presupuesto anual del PFICD para cada una de las instituciones beneficiarias. El presupuesto anual de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas se ha mantenido alrededor de los 10 millones de meticais. El Gobierno Distrital de Ibo tuvo presupuestos del mismo orden

Cuadro 2.4.1. Subvenciones de Estado para el financiamiento del PFICD (2014)⁷⁹

Subvenciones de Estado					Período real de ejecución
Id.	Exped.	Aprobación	Euros	Período previsto	
PFICD X.I	2814/09	10-12-2009	700.000	Jan-10 a Dez-10	Oct-10 a Dez-11
PFICD XI.I	1685/10	17-09-2010	250.000	Jan-11 a Dez-11	Real: Jan-11 à Dez-11
PFICD XI.II	1461/11	12-07-2011	290.000		Oct-11 à Jun-12
PFICD XII.I	1839/11	29-08-2011	750.000	Jan-12 a Dez-12	Recepción fondos en 2012 hasta Jun-13
PFICD XIII.I	481/12	12-12-2012	190.512	Jan-13 a Dez-13	Recepción fondos en 2013 hasta Jun-14
PFICD XIV.I		12-11-2013	500.000	Jan-14 a Dez-14	Janeiro – Diciembre 2014
Total			2.680.512		

⁷⁷ El puesto de Administrador fue ocupado desde 2009 por Gil Rodrigues, integrado en 2012 en la DPPF. El puesto de Secretaria fue ocupado desde 2003 por Isabel Júlio Nascimento Dias (Belinha), procedente del Gabinete del Gobernador e integrada en 2013 en la DPPF.

⁷⁸ Luis Lama Daipa, originario de Sofala.

⁷⁹ Existen otras Subvenciones de Estado que se consideran de la fase II del PFICD: 1590/10 por 190.000 (2010)

Cuadro 2.4.2. Distribución por instituciones del presupuesto anual del PFICD⁸²

Institución	2010	2011	2012	2013	2014 ⁸⁰	Valor medio anual		
	Meticais					Meticais	Euros	% presupuesto institución ⁸¹
DPPF	9.726.006	14.534.380	10.142.940	9.308.129	10.778.500	10.897.991	272.450	18%
SP			3.398.140	1.023.000	2.700.000	2.373.713	59.343	6%
DPOPH	426.139	1.074.000	1.172.000	1.010.000	3.360.000	1.408.428	35.211	8%
BAUs					2.701.500	2.701.500	67.538	52%
Gov Ibo	4.965.811	2.822.000	13.451.750	9.250.000	3.000.000	6.697.912	167.448	
DPA	6.490.255	3.979.000				5.234.627	130.866	8%
DPTUR	2.895.356	5.567.650	3.500.000			3.987.669	99.692	31%
DPMAS	3.057.607	964.450				2.011.029	50.276	15%
DPCCA	5.254.826	5.094.000				5.174.413	129.360	44%
Total	32.816.000	34.035.480	31.664.830	20.591.129	22.540.000	28.329.488	708.237	

Gráfico 2.4.3. Evolución del presupuesto del PFICD para cada institución (Meticais)

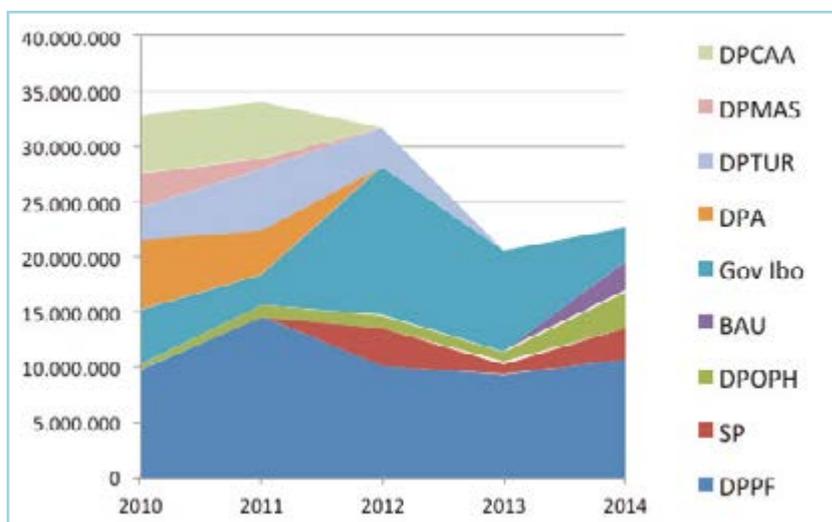
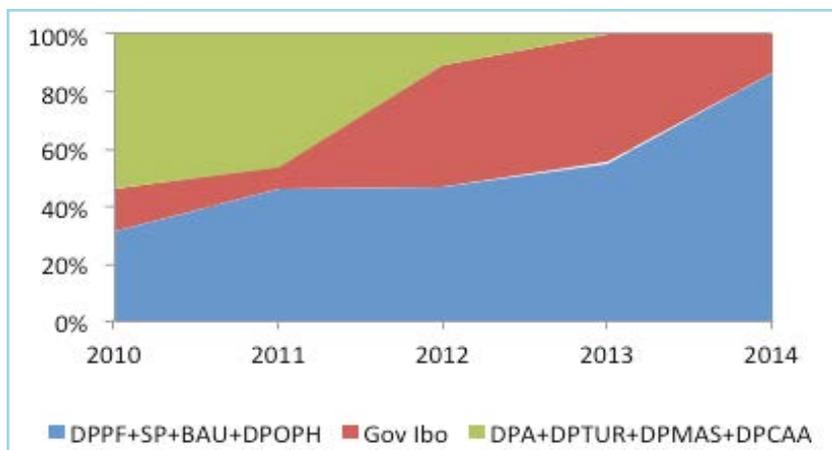


Gráfico 2.4.4. Peso relativo del PFICD en el ámbito de Planificación y gestión de las finanzas públicas



en los años 2012 y 2013 a causa de las obras de infraestructura de servicios, y más similares a los de las otras direcciones provinciales en los otros años.

La proporción de recursos destinados al ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas aumentó a medida que el programa redujo los sectores abarcados (Gráfico 2.4.4).

El Cuadro 2.4.5 reconstruye el presupuesto del PFICD en planificación y gestión de las finanzas públicas. En cada área de actividad, el cuadro permite comparar el presupuesto anual medio del PFICD con el Plan Económico y Social del sector, así como el gasto total del PFICD en el período 2010-14 en comparación con el Plan PEFA.

80 Datos proporcionados por la OTC en Pemba, hasta el primer trimestre de 2014.

81 Datos del cuadro 2.1.4 para 2014.

82 A excepción del 2010, el presupuesto incluye los fondos recibidos de AECID para el año más el saldo restante de la ejecución del año anterior.

Cuadro 2.4.5. Contribución del PFICD en la ejecución del Plan Económico y Social en el ámbito de Planificación y Finanzas Públicas

Áreas de Actividad PFICD		Presupuesto Plan Económico y Social			Presupuesto PFICD		Plan PEFA		GASTO PFICD	
		Valor anual medio (2010-14)			Valor anual medio 2010-14		Presupuesto 2010-14		Gasto total 2010-14 ⁸³	
		MT	Euros	% Total	Euros	% Plan Económico y Social	Euros	% Total	Euros	% Total
Desarrollo Institucional y Profesionalización de la Función Pública	Incorporación de técnicos cualificados	958.054	23.951	2,4%	50.151	209,4%	374.149	25,7%	154.257	14,7%
	Mejora de infraestructuras y equipamientos	19.607.636	490.191	49,2%	44.110	9,0%	21.000	1,4%	127.160	12,1%
	Asistencia técnico-administrativa general a los OLE	381.680	9.542	1,0%	6.925	72,6%			29.675	2,8%
	Gestión de recursos humanos	125.080	3.127	0,3%		0,0%	6.750	0,5%	2.029	0,2%
	Formación/capacitación de los recursos humanos	5.720.546	143.014	14,4%	42.331	29,6%	99.250	6,8%	132.018	12,6%
	Gestión documental y memoria institucional	26.000	650	0,1%						0,0%
Expansión de la metodología de planificación, seguimiento y evaluación de la acción del Estado	Planificación estratégica provincial				21.241		102.250	7,0%	120.296	11,5%
	Planificación presupuestaria	218.900	5.473	0,5%	8.592	157,0%	25.000	1,7%	20.533	2,0%
	Planificación, seguimiento y evaluación sectorial anual (Plan Económico y Social)	773.200	19.330	1,9%	20.498	106,0%	140.250	9,6%	44.331	4,2%
	Planificación, seguimiento y evaluación distrital (PEDD, PESOD)	2.256.450	56.411	5,7%		0,0%				0,0%
	Divulgación de información sobre plan, presupuesto y balance	330.000	8.250	0,8%	2.350	28,5%	1.750	0,1%	1.966	0,2%
Espacios de diálogo y coordinación con otros actores	Observatorio de desarrollo	1.282.750	32.069	3,2%	5.985	18,7%	31.250	2,1%	24.476	2,3%
	Integración de proyectos externos	180.200	4.505	0,5%	5.308	117,8%	12.500	0,9%	24.667	2,4%
	Coordinación con los socios de desarrollo	27.800	695	0,1%	750	107,9%	18.750	1,3%		0,0%
Gestión de las Finanzas Públicas	Educación fiscal de la ciudadanía			0,0%	1.850					0,0%
	Recaudación de ingresos públicos y fiscalización	1.442.700	36.068	3,6%	49.600	137,5%	159.000	10,9%	46.276	4,4%
	Pago de salarios y pensiones	929.500	23.238	2,3%	2.875	12,4%			10.901	1,0%
	Gestión del Patrimonio del Estado	413.943	10.349	1,0%	2.889	27,9%			5.802	0,6%
	Gestión de adquisiciones de bienes y servicios	648.011	16.200	1,6%	8.321	51,4%	80.125	5,5%	27.896	2,7%
	Inspección administrativa	462.980	11.575	1,2%	2.630	22,7%	70.750	4,9%	5.475	0,5%
	Auditoría	90.000	2.250	0,2%	3.750	166,7%	5.000	0,3%	9.342	0,9%
	SISTAFE	515.600	12.890	1,3%	7.240	56,2%	27.000	1,9%	58.037	5,5%
	Evaluación de las finanzas públicas	91.020	2.276	0,2%	16.976	745,9%			59.304	5,7%
Otras actividades a nivel distrital	Monitoría de la Secretaría Provincial a los Órganos Locales	858.869	21.472	2,2%	5.988	27,9%			18.058	1,7%
	Participación y Gestión Comunitaria	806.860	20.171	2,0%					6.250	0,6%
Ventanillas Únicas (BAUs)	Expansión de los Balcones de Atendimento Único	63.000	1.575	0,2%	2.925	185,7%	15.000	1,0%		0,0%
	Asistencia a los agentes económicos y demás contribuyentes	46.000	1.150	0,1%						0,0%
	Evaluación de la satisfacción				100					0,0%
Fondos para el desarrollo rural	Gestión de los Fondos de desarrollo distrital	259.200	6.480	0,7%	5.000	77,2%			16.018	1,5%
	Capacitaciones de consejos y beneficiarios de los FDD	1.335.240	33.381	3,3%	32.559	120,0%	268.125	18,4%	104.653	9,9%
TOTAL		39.851.219	996.285	100,0%	350.945	35,2%	1.457.899	100,0%	1.049.420	100,0%

83 Hasta el segundo trimestre de 2014.

3. Análisis de la lógica del programa

3.1 Identificación. Pertinencia en el contexto actual⁸⁴

Visión y evolución del PFICD

El PFICD nació en 2001 para favorecer el fortalecimiento de la administración pública en Cabo Delgado, extremadamente precaria en aquel entonces, con escaso personal cualificado, un presupuesto muy pobre, falta de infraestructuras adecuadas y de medios de trabajo y sistemas de gestión. Las instituciones en Cabo Delgado se encontraban en condiciones de enorme debilidad para responder a las políticas de desconcentración/descentralización y de reforma del sector público del Gobierno de Mozambique. Un programa orientado al fortalecimiento de las instituciones fue muy bien recibido. De hecho, esta percepción del programa sigue siendo la base de la comprensión común que los diferentes actores tienen del programa (Cuadro 3.1.1), a pesar de que la documentación del PFICD sea poco precisa en la formulación de los objetivos específicos (ver 2.2.2, "Objetivos del programa").

Cuadro 3.1.1. Comprensión del programa (% encuestados)⁸⁵

Comprensión del PFICD por parte de los miembros del Comité de Seguimiento a lo largo del periodo 2010-14 ha sido:	%
Misma comprensión en cuanto a los objetivos y prioridades de acción	45%
Misma comprensión en cuanto a los objetivos, pero divergente en cuanto a las prioridades de acción	36%
Diferencias importantes en la comprensión del programa	9%
No expresa opinión	9%

La mayor focalización del programa en el ámbito de de planificación y gestión de las finanzas públicas a partir de 2010 respondió a la propuesta de AECID de crear las condiciones para potenciar la ayuda programática en Cabo Delgado a partir de mecanismos de apoyo presupuestario. La evaluación PEFA de 2009 mostró que la provincia no cumplía los criterios internacionales para recibir apoyo presupe-

tario, por lo que cambiar esta situación pasó a ser el resultado a largo plazo en el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas. La creciente focalización en planificación y gestión de las finanzas públicas (31% del presupuesto en 2010, 87% en 2014) explica que existan discrepancias entre las instituciones sobre las prioridades de acción (Cuadro 3.1.1). Sin embargo, esta focalización, particularmente fuerte en la asignación de recursos en 2014, no significa que AECID o el Gobierno Provincial hayan optado por concentrar todos los recursos en este ámbito. Un aspecto importante a esclarecer para la continuidad del programa es en qué medida el abordaje multisectorial del PFICD tiene sentido o si sería recomendable separar las intervenciones en programas diferentes.

Concepto, objetivos y estrategia para el fortalecimiento institucional

Las definiciones del Cuadro 3.1.2 sintetizan lo que las instituciones beneficiarias entienden por fortalecimiento institucional. Destacan de estas definiciones los siguientes elementos:

- Objetivo del fortalecimiento: Autonomía y calidad en la prestación de servicios públicos
- Visión de proceso
- Estrategias priorizadas: incorporación de personal cualificado; capacitación; equipamiento de las instituciones; construcción/rehabilitación de infraestructuras; mejora de los sistemas y procedimientos.

Cuadro 3.1.2. Algunas definiciones de lo que los directores de las instituciones beneficiarias entienden por fortalecimiento institucional⁸⁶

- Proceso de refuerzo de la institución con vistas a mejorar la prestación de servicios públicos, atendiendo varias áreas: recursos humanos (reclutamiento y formación); equipamiento de las instituciones con equipos informáticos, mobiliario y otros elementos; construcción de infraestructuras; introducción y consolidación de sistemas y procedimientos eficaces y eficientes, etc.
- Proceso que se basa en el análisis y evaluación de las instituciones con vistas a determinar, instalar y consolidar la capacidad de éstas para que puedan ejercer sus funciones en el ámbito de un mandato propio con eficacia y eficiencia.
- Conjunto de acciones que permiten crear capacidades institucionales para ejecutar de forma autónoma las responsabilidades propias.
- Aumentar la calidad en la prestación de servicios.

84 Se abordan las siguientes preguntas de la Matriz de Evaluación: ¿Se adecuan los fines previstos por el Programa con las necesidades institucionales de los beneficiarios? (P1b)?; ¿Los objetivos y las líneas de actuación del Programa son coherentes con los Planes y Programas Nacionales, Provinciales y Distritales, y con el contexto operativo de las políticas de la Cooperación Española?? (P2); ¿El PFICD se ajusta a las necesidades del contexto actual de desarrollo de la provincia de Cabo Delgado y de Mozambique en general? (P3); En qué medida el Plan PEFA 2010-14 identificó las necesidades más importantes para el fortalecimiento de las finanzas públicas en Cabo Delgado?; ¿Los sectores priorizados en la atribución de recursos presupuestarios son congruentes con las necesidades de fortalecimiento institucional de la provincia? (P4)

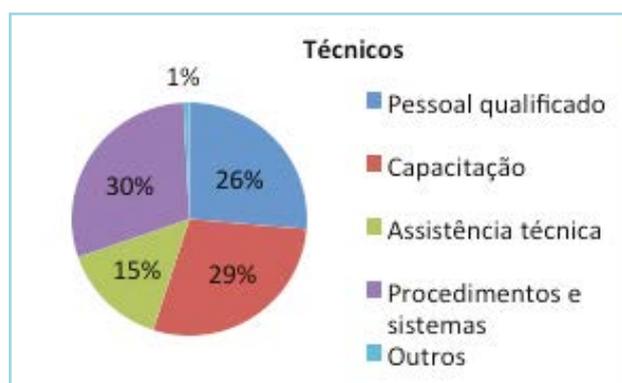
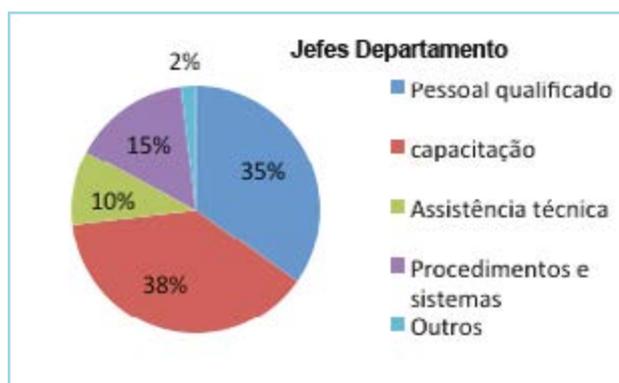
85 Resultados del cuestionario a 11 participantes del Comité de Monitoría

86 Obtenido de las entrevistas realizadas con los directores de las instituciones beneficiarias

Las estrategias mencionadas por los directores de las instituciones son las que el PFICD aplica. Los gráficos 3.1.1 y 3.1.2 muestran la evaluación que los Jefes de Departamento y los Técnicos hicieron de éstas estrategias. Los Jefes de Departamento evalúan la incorporación de personal cualificado y la capacitación como las estrategias que más están contribuyendo a la mejora de la competencia técnica en sus departamentos. La asistencia técnica y la mejora de en procedimientos y sistemas influyen menos, aunque no es posible evaluar en qué medida esta menor influencia puede ser debida a las insuficiencias de las asistencias y de los procesos de mejora. La evaluación de los técnicos resulta significativamente diferente, pues sitúan, comparativamente, la mejora de los procedimientos y sistemas en primer lugar.

Aunque en el Ministerio de la Administración Estatal y en las Secretarías Provinciales existen departamentos para el desarrollo del apoyo institucional, estas instituciones no utilizan herramientas de nivel nacional para guiar estos procesos. Todos los ministerios incluyen en su planificación programas de

Gráficos 3.1.1 y 3.1.2. Efectividad de las estrategias de fortalecimiento (% encuestados)⁸⁷



“Apoyo institucional administrativo”, los cuales se limitan a mejorar infraestructura, el equipamiento y la capacitación institucional administrativa. Otros aspectos de desarrollo de las capacidades son tratados transversalmente en el proceso de planificación sectorial de la institución. De hecho, las instituciones no tienen planes de desarrollo institucional propiamente dicho, apenas integran acciones con este objetivo en los planes sectoriales. Para planificar las acciones utilizan como referencia lo que el establece el Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique y las políticas y estrategias sectoriales o territoriales. En determinadas temáticas se consideran las acciones propuestas en las políticas y estrategias generales para la reforma del sector público, desconcentración/descentralización o lucha contra la corrupción, así como las convenciones internacionales.

Por el hecho de trabajar como un instrumento de apoyo a las estrategias y políticas nacionales, el PFICD no desarrolló documentación que explicite el enfoque de fortalecimiento institucional que el programa sigue. No hay diagnósticos institucionales formales de la situación de partida, definición precisa de los resultados esperados, de las estrategias a seguir y análisis de viabilidad. Las prácticas del programa para identificar y priorizar necesidades ha sido la siguiente:

- En incorporación de técnicos cualificados, las instituciones tienen cuadros de personal aprobados por el Gobierno de la provincia de Cabo Delgado, Ministerio de Función Pública y Ministerio de la Administración Estatal, donde se establecen las necesidades de personal y cualificación⁸⁸. Estos cuadros son la base para determinar las posiciones a apoyar. Una vez determinadas las posiciones y reclutadas las personas, AECID financia entre 1 y 3 años el puesto de trabajo, hasta su integración en la función pública. Durante este período, la persona puede recibir formación adicional para cubrir las competencias requeridas. En determinados puestos de ámbito distrital, AECID ha financiado la construcción de residencias para técnicos para favorecer la consolidación y la retención del personal contratado.
- Las capacitaciones/formaciones que el PFICD apoya son establecidas en base a las necesidades identificadas por el Plan PEFA, dentro del presupuesto disponible para cada institución. No hay estudios de coste/beneficio que permitan estimar los efectos de las capacitaciones/formaciones.

⁸⁷ Resultados del cuestionario a 13 Jefes de Departamento y 17 Técnicos

⁸⁸ Ver por ejemplo: SP, “Proposta global de quadro de pessoal da Secretaria Provincial - Projeções para o período de 2014 – 2023”

- En infraestructura y equipamientos, se acuerdan inversiones en función del presupuesto disponible. Se observa un equilibrio entre gasto de personal, gasto en bienes y servicios y gasto del capital.
- En cuanto a la mejoría de la planificación y gestión, el PFICD recurre a asistencias técnicas cuando no dispone de las capacidades a nivel provincial o central. En el período 2010-14 las asistencias técnicas se han limitado a la elaboración del Plan Estratégico de Cabo Delgado y a la evaluación PEFA. No se ha desarrollado mayor actividad dada la complementariedad con el PNPF, programa dedicado al fortalecimiento de capacidades en de planificación y gestión de las finanzas públicas con personal específico para la provincia de Cabo Delgado.

Determinación de sectores/instituciones prioritarias. Alineamiento con las políticas y planes de AECID

La determinación de sectores/instituciones en un período determinado depende de las prioridades estratégicas de AECID⁸⁹, del volumen de fondos disponibles y de las prioridades acordadas con el gobierno provincial. Entre 2001 y 2009 el PFICD abarcó un amplio conjunto de direcciones provinciales y servicios distritales (ver Anexo 7), en continuidad con las líneas de trabajo establecidas en el “Libro Blanco de los Recursos Naturales de la Provincia de Cabo Delgado”. Las decisiones tomadas en 2009 para cambiar a una gestión con mecanismos de apoyo presupuestario, prioridad al sector de gobernabilidad y mayor focalización, han conducido a una reducción de los sectores/instituciones beneficiarias, acentuada por una importante reducción de los fondos disponibles a partir de 2013. Esta reducción no ha significado la salida de la Cooperación Española de todos esos sectores/instituciones, algunas de ellas (Dirección Provincial de Agricultura, Dirección Provincial de Mujer y Acción Social) han seguido recibiendo fondos de otra administración española descentralizada (Junta de Andalucía) que trabaja en coordinación con la OTC en Pemba.

El PFICD puede considerarse como un programa clave de AECID dado que trabaja en la provincia de concentración de AECID y focaliza en el sector de gobernación, considerado hoy de máxima prioridad –en consonancia con el conjunto de los socios de

ayuda programática -. Esta relevancia del programa explica la opción de dar continuidad a este programa a pesar de las fuertes reducciones de fondos que afectaron otros programas estratégicos (ver sección 2.1.5). En qué medida el programa podrá continuar abarcando otros sectores prioritarios para AECID en los próximos años deberá analizarse en base a la capacidad del programa para profundizar en una lógica común para el fortalecimiento institucional, que pueda ser compartida por las diferentes instituciones.

Desde esta perspectiva, una limitación del PFICD consiste en la falta de indicadores formalizados que permitan evaluar y comparar la situación de partida de las instituciones así como el progreso a lo largo del programa de fortalecimiento. Desde el punto de vista presupuestario, entre 2009 y 2014 algunas instituciones beneficiarias del PFICD duplicaron su presupuesto de gasto corriente (Ventanilla Única, Dirección Provincial de Turismo, Secretaría Provincial), mientras otras tuvieron incrementos moderados (Dirección Provincial de Agricultura, Dirección Provincial de Mujer y Acción Social, Gilbo) o escasos (Dirección Provincial de Planificación y Finanzas) debido al proceso de desconcentración (ver cuadro 2.1.2.4). Sin embargo, la falta de datos sistematizados no nos permite correlacionar los incrementos presupuestarios totales con el desarrollo institucional ni extraer lecciones pertinentes que deban tenerse en cuenta. La sistematización del proceso de análisis, seguimiento y evaluación del fortalecimiento institucional sería de gran ayuda para determinar sectores/instituciones prioritarias en el futuro.

Alineamiento de las acciones en de planificación y gestión de las finanzas públicas con las políticas y planes públicos del Gobierno de Mozambique y de la Provincia

De acuerdo con el sistema de planificación nacional, las acciones programadas en los diferentes sectores deben estar alineadas con el Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique. En el Cuadro 3.1.2 se observa que el PFICD actúa en todas las acciones previstas en 5 de las 11 áreas estratégicas del Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique en el ámbito de de planificación y gestión de las finanzas públicas, y en las otras 6 actúa en el 30-80% de las acciones previstas. Calculando la media, el PFI-

89 Desde el inicio del PFICD en 2001, la Cooperación Española ha sido dirigida a través de cuatro planes directores (2001-04, 2005-09, 2009-2012, 2013-16), traducidos en Mozambique en la “Estrategia País – Moçambique, 2005-08” y el “Marco de Associação País” (a partir de 2010, aún no aprobado).

CG actúa en un 72% de las acciones previstas en el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas por el Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique, lo que significa un alto grado de cobertura y alineamiento con el Plan del Gobierno de Mozambique.

El Plan Estratégico de Cabo Delgado no resulta una herramienta útil para priorizar acciones en el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas. Se limita a establecer orientaciones generales que no suponen una priorización respecto al Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique, mucho más detallado⁹⁰. En la práctica, el Plan Estratégico de Cabo Delgado no ha sido una herramienta de referencia para el PFICD en el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas.

De mayor interés ha sido el Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza 2010-14 (PARP), estrategia de referencia en el diálogo entre el Gobierno

de Mozambique y los socios de ayuda programática con el objetivo de asegurar que los fondos de los donantes maximizan la contribución en la reducción de la pobreza. La estrategia establece los desafíos del país en los pilares de gobernación y gestión de las finanzas públicas, definiendo objetivos en áreas estratégicas de acción⁹¹. La mayoría de las áreas estratégicas se corresponden con acciones previstas en el Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique, pero el PARP pone mayor énfasis en la lucha contra la corrupción y al control de los recursos y transparencia, con atención específica a la mejora de la gestión de los recursos naturales y su repercusión en la economía nacional y las comunidades locales. El plan PEFA no entró en la cuestión del control de los megaproyectos y de asegurar el cumplimiento de la legislación para que la explotación de los recursos naturales beneficie a las comunidades locales, cuestión clave en Cabo Delgado que aún no se había tomado en consideración en los inicios del programa.

Cuadro 3.1.2. Alineamiento de la planificación del PFICD en de planificación y gestión de las finanzas públicas con el Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique 2010-14⁹²

Plan Quinquenal del Gobierno 2010-14		PFICD		
Área estratégica	n°acciones	n°acciones	%	Acciones del Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique en las que actúa el PFICD
DESARROLLO ECONÓMICO. Gestión Macroeconómica y Desarrollo del Sistema Financiero (2.2.13)				
1.1 Política Fiscal y Presupuestaria	12	7	58%	(1), (2), (3), (4), (6), (9), (10)
1.2 Planificación y Finanzas Públicas	14	11	79%	(1), (3), (4), (7), (8), (9), (10), (11), (12), (13), (14)
1.4 Reforma del Sistema Financiero: Sistema Nacional de Pagos	4	2	50%	(1), (3)
BUENA GOBERNACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN, LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE RENDIMIENTO DE CUENTAS. Reforma del Sector Público (2.3.1)				
2.1 Mejora en la prestación de servicios	5	5	100%	(1), (2), (3), (4), (5)
2.2 Refuerzo da Capacidad d Inspección General Administrativa del Estado	3	1	33%	(1)
2.3 Profesionalización de la Función Pública	12	5	42%	(1), (2), (4), (9), (12)
2.4 Desarrollo Institucional de la Función Pública	6	2	33%	(1), (4)
2.5 Lucha contra la corrupción	6	6	100%	(1), (2), (3), (4), (5), (6)
BUENA GOBERNACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN, LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE RENDIMIENTO DE CUENTAS. Descentralización y Desarrollo de la Administración Local y Autárquica (2.3.2)				
3.1 Descentralización Administrativa, Reforma y Capacitación de los Órganos Locales del Estado	10	10	100%	(1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9), (10)
3.2 Participación y Gestión Comunitaria	5	5	100%	(1), (2), (3), (4), (5)
3.3 Modernización de la Administración Local, Buena Gobernación y desarrollo local	4	4	100%	(1), (2), (3), (4)
ASUNTOS TRANSVERSALES				
3.4 Desarrollo Rural (3.7)				(2), (3), (7)

⁹⁰ En el anexo 11 sección 3 se listan las 9 áreas de actividad del PEDCD (denominadas "subprogramas") que tienen que ver con la Planificación y GFP. El PECD agrupa las 9 áreas en 4 líneas de acción (denominadas "programas"): Implementar la Reforma del Sector Público; Implementar las Políticas de descentralización; Mejorar la gestión de los funcionarios públicos; Refuerzo de la capacidad de gestión de obras públicas.

⁹¹ En el anexo 11 sección 4 están listados los objetivos y áreas estratégicas del PARP que tienen que ver con la Planificación y GFP.

⁹² En el anexo anexo 11 sección 1 se listan todas las acciones del Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique que tienen que ver con Planificación y GFP

El sistema de planificación nacional está introduciendo la planificación por programas, de manera que todas las acciones planificadas son referidas a un programa de un determinado Ministerio (Cuadro 3.1.3). Las acciones del PFICD en el ámbito de de planificación y gestión de las finanzas públicas corresponden a programas y subprogramas de cuatro Ministerios, principalmente al Ministerio de Finanzas (8 de 11 subprogramas definidos), Ministerio de Planificación y Desarrollo (4 de 11 subprogramas) y en menor medida al Ministerio de la Administración Estatal (3 de 9 subprogramas) y al Ministerio de Función Pública (1 de 3 subprogramas)⁹³. De esto se deriva que el PFICD es importante para cuatro ministerios.

Complementariedad con otros programas

Existe otro importante programa en Cabo Delgado en el área de de planificación y gestión de las finanzas públicas, el “Programa Nacional de Planificación y Finanzas Descentralizadas” (PNPFD)⁹⁴. Resultante de la experiencia de diversos proyectos pilotos anteriores, el programa está dirigido al desarrollo de capacidades de los Órganos Locales del Estado en la

gestión de recursos públicos para el desarrollo distrital, reforzando el proceso de desconcentración/descentralización del plan y de las finanzas. El programa abarca la totalidad de los distritos del país y actúa principalmente a través de proporcionar asistencia técnica a los niveles nacional, provincial y distrital. Al nivel distrital, apoya cinco procesos esenciales para la implementación y el control de los planes y presupuestos: planificación estratégica, planificación operacional, gestión y ejecución del plan, control interno⁹⁵ y externo y participación comunitaria.

Concebido en 2006/7 y lanzado en noviembre de 2010 para un período de 5 años (2010-15), atravesó una fase de dificultades durante el comienzo de la implementación, empezando a funcionar con normalidad en la segunda mitad de 2012. Financiado durante el período 2010-12 por el Banco Mundial, Fondo Común de los socios de ayuda programática (Holanda, Irlanda, Suiza), Alemania y el PNUD, a partir de 2013 continuó con sólo los fondos del Banco Mundial y Alemania (asistencia técnica), reduciéndose su presupuesto anual de 12.7 millones de US\$ en el primer año hasta 1.9 en 2014. La con-

Cuadro 3.1.3. Programas del Sistema Nacional de Planificación en los cuales contribuyó el PFICD

PG	Programa	SPG	Subprograma
FUNCIÓN PÚBLICA			
MFP03	Desarrollo de la Administración Pública	0	Administración Pública
ADMINISTRACIÓN ESTATAL			
MAE02	Reforma del sector público		
MAE04	Desarrollo distrital	0	Desarrollo distrital
MAE05	Participación y gestión comunitaria		
PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO			
MPD03	Programa Nacional de Planificación y Finanzas Descentralizadas	1	Sistemas Nacionales de Apoyo
MPD01	Apoyo institucional administrativo	0	Apoyo institucional administrativo
MPD02	Desarrollo rural	0	Desarrollo rural
MPD04	Gestión de finanzas públicas	0	Gestión de finanzas públicas
FINANZAS			
MDF01	Apoyo institucional administrativo	0	Apoyo institucional administrativo
MDF03	Gestión del SISTAFE	1	Gestión del presupuesto
		2	Gestión del tesoro
		3	Gestión de la contabilidad pública
		4	Gestión del patrimonio del Estado
		5	Gestión de la reforma del SISTAFE
		6	Gestión de las adquisiciones de bienes y servicios
		7	Gestión tributaria

93 No anexo 11 secção 2 se listam todos os programas dos 4 Ministérios indicados.

94 <http://www.pnpfd.gov.mz/>

95 O PNPFD não aborda o Controlo Interno em Cabo Delgado

tinuidad del programa a partir de 2015 está siendo debatida⁹⁶.

En Cabo Delgado, el equipo del PNPFD tenía 8 personas al inicio del programa, cifra que se ha reducido a 2 personas actualmente. En este momento comparten oficina con AECID en una sala de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas. Las acciones del PNPFD y las del PFICD se complementan, asegurando que no haya duplicidades. El PNPFD cubre las capacitaciones de los distritos, de manera que el PFICD se concentra principalmente en el nivel provincial.

Pertinencia en el contexto actual

El fortalecimiento de las instituciones es una parte central de las sucesivas reformas del sector público⁹⁷. En el contexto del crecimiento del Presupuesto de Estado y las expectativas de los recursos naturales, el fortalecimiento resulta aún más importante, especialmente en el ámbito de la buena gobernación y gestión de las finanzas públicas. Algunos directores apuntan que hoy existe un cierto cambio en las necesidades, debiéndose incidir más sobre el “saber hacer”, el refuerzo de la seguimiento y asistencia técnica en el terreno y el intercambio de experiencias, todo ello guiado por resultados que sean definidos en los planes y estrategias internas. Se señala también la necesidad de mejorar la coordinación de las instituciones provinciales y distritales. En el área de gestión de las finanzas públicas se identifica como especialmente importante la disponibilidad de personal cualificado para potenciar la inspección, el control de la gestión y las auditorías. No obstante, la mayoría de directores siguen señalando como principales flaquezas las mismas que orientaron las estrategias del PFICD hace cinco años: necesidad de personal cualificado en algunas áreas, falta de equipamiento y medios de transporte, instalaciones deficientes, necesidad de capacitación y mejoría de los sistemas.

Un 89% de los participantes del Comité de Seguimiento consideran que el PFICD es un programa muy importante para las diferentes instituciones participantes (Cuadro 2.13), aunque se reduce al 67% los que consideran que ha tenido una repercusión muy importante en el fortalecimiento de la institución.

Algunos directores señalan que sin el PFICD no hubiera sido posible alcanzar las metas institucionales. Instituciones que en la Fase III han recibido menos apoyo continúan remarcando el agradecimiento a AECID por el trabajo realizado en el pasado, como en el caso de la Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental, donde el apoyo de AECID permitió desarrollar el ámbito de planificación y ordenamiento territorial.

La evaluación de resultados del PFICD en fortalecimiento institucional está limitada por el hecho que no se especificaron los resultados esperados, no hay datos de base y no se dispone de indicadores. El análisis de las percepciones del personal de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y la Secretaría Provincial muestra que durante la ejecución de la Fase III del PFICD los departamentos progresaron de forma continua en su competencia técnica (100% de las opiniones de los jefes de departamento y 70% de los técnicos). La contribución del PFICD a ésta mejora es relevante según el 85% de los jefes de departamento, aunque solamente el 31% considera que el PFICD fue muy importante en esta progresión. La evaluación es similar en relación a la contribución del PFICD en la mejora de los procedimientos de gestión, y menor en la calidad de la gestión del desempeño.

3.2 Diseño⁹⁸

Para la ejecución del PFICD durante el período 2010-14 no se elaboró un documento de programa como marco de referencia para las acciones en todos los sectores. Como se describe en la sección anterior, existen un conjunto de estrategias horizontales que guían las acciones del PFICD para el fortalecimiento institucional, aplicadas a todas las instituciones. Los productos de estas acciones son los determinados durante el proceso de planificación anual, mientras que los resultados son establecidos en los marcos estratégicos generales de referencia, esencialmente el Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique 2010-14. Sin embargo, no existe una conceptualización formal del proceso de fortalecimiento institucional ni de los procesos de aprendizaje que facilite la transmisión de lecciones y prácticas entre las instituciones que participan en el programa.

96 Metier, “Serviços de consultoria para Avaliação Intercalar do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas”, Diciembre 2013

97 GdM, “Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001-2011”, “Estratégia de Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública (ERDAP 2012-2025)”

98 Se abordan las siguientes preguntas de la Matriz de Evaluación: ¿La Lógica del Programa contempla una adecuada conceptualización de los problemas tanto en términos horizontales como sectoriales? (P1a); ¿El PFICD integra adecuadamente en su formulación un adecuado grado de sinergia y complementariedad de las acciones entre si, y con otros actores? (P5)

Cuadro 2.1.3. Percepción de la contribución del PFICD en los cambio departamentales (% de encuestados)⁹⁹

Percepción de mejora en la competencia técnica del Departamento en los últimos años:	Jefes	Técnicos		
El Departamento aumenta de manera muy importante su competencia técnica	62%	41%		
Existe un progreso continuado pero sin grandes saltos	38%	29%		
El progreso es lento y poco significativo		18%		
No responde		12%		
Contribución del financiamiento de AECID en:	Jefes de Departamento			
	Mucho	Bastante	Poco	No responde
Mejora de la competencia técnica	31%	54%		15%
Mejora de los procedimientos y sistemas de gestión	31%	54%	8%	8%
Mejora de la calidad de la gestión del desempeño	23%	38%	15%	23%
Beneficios obtenidos por la institución:	Comité Monitoria			
El PFICD tiene una repercusión muy importante en el fortalecimiento de la institución	67%			
El PFICD es muy importante en aspectos estratégicos concretos	22%			
El PFICD hace una contribución en áreas prioritarias, pero no moviliza recursos suficientes para influir de manera importante en el fortalecimiento de la institución	11%			
Repercusión en el Departamento de la ejecución de las actividades del Plan PEFA:	Jefes			
Explica una parte importante de los cambios verificados en los últimos años	46%			
Influye de manera importante aunque no explica los cambios más importantes	38%			
Complementa la implementación del programa departamental	15%			

En el caso de la Planificación y gestión de las finanzas públicas, ámbito prioritario del PFICD en 2010-14, existió un proceso de diseño del PFICD a partir de la elaboración del Plan PEFA, buscando crear complementariedades y sinergias entre las instituciones (Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, Secretaría Provincial, Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda, Ventanilla Única). La primera evaluación PEFA de Cabo Delgado en 2009, financiada por AECID, destacó la fragilidad del sistema de gestión de las finanzas públicas de la provincia y motivó la elaboración, en 2010, de un plan de acción para su mejora¹⁰⁰. Atendiendo a las flaquezas identificadas en la provincia y de acuerdo con los procesos de reforma de las finanzas públicas en Mozambique, el Plan PEFA determinó 56 actividades a realizar, todas ellas enmarcadas en el Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique. De un total de 92 actividades planificadas por el PFICD para el período 2010-14, en el ámbito de de planificación y gestión de las finanzas públicas, 66 corresponden a la ejecución del plan PEFA, lo que significa un 72%. El plan PEFA ha sido una referencia estratégica y operativa del PFICD.

Se trata de un plan del Gobierno de la Provincia, elaborado por la Secretaría Provincial/Dirección Provincial de Planificación y Finanzas con el apoyo técnico de la OTC en Pemba. Para la elaboración del Plan PEFA se realizaron varios encuentros con los equipos técnicos de la Secretaría Provincial, Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y otras instituciones. El objetivo del PFICD no fue asegurar la implementación del Plan PEFA, pero si apoyar su ejecución de acuerdo con las necesidades de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y la Secretaría Provincial. En la práctica, el PFICD ha contribuido financieramente en la ejecución de 32 de las 56 actividades previstas (57%), asignando 51,5% del presupuesto al Plan PEFA.

El Plan PEFA es apreciado positivamente por el personal de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas (Cuadro 3.2.1), aunque únicamente el 54% de las personas encuestadas consideran que las acciones son generadoras de cambios, lo que significa que el Plan puede ser mejorado. El Plan no ha sido revisado desde su formulación en 2010. Tampoco existe un procedimiento de evaluación interna formal del Plan PEFA por parte de las

⁹⁹ Datos obtenidos de la evaluación. El cuestionario proporcionado a los miembros del Comité de Monitoria fue respondido por 11 personas, el cuestionario a los Jefes de Departamento por 14 personas y el cuestionario al personal técnico por 17 personas.

¹⁰⁰ Ver Anexo 12, "Plano de Ação para a Melhoria do Sistema de Gestão de Finanças Públicas na Província de Cabo Delgado 2010 – 2014", Gobierno Cabo Delgado

instituciones, por lo que esta seguimiento y evaluación fue dejada para la segunda evaluación PEFA de Provincia (2013) y ésta evaluación del PFICD.

Cuadro 3.2.1. Percepciones del Plan PEFA por el personal de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas/Secretaría Provincial (% encuestados)¹⁰¹

Las actividades previstas en el Plan PEFA responden a las necesidades prioritarias de su Departamento? (Encuesta a los Jefes de Departamento):	
Son acciones prioritarias generadoras de cambios importantes en el Departamento	54%
Son acciones prioritarias, pero pocas y de reducido volumen financiero en relación con las necesidades existentes	31%
Son acciones complementarias al plan del Departamento sin grandes repercusiones en el conjunto	15%
El PFICD planifica productos. En las próximas fases debería también planificar, monitorear y evaluar los efectos y cambios conseguidos gracias a estos productos? (Encuesta al Comité de Monitoría)	
Sí, sin duda	82%
Sí, estableciendo procedimientos coherentes con las prácticas de la institución	18%
No, no se corresponde con la forma de trabajar de la institución	

Los objetivos y resultados del PFICD en planificación y gestión de las finanzas públicas son referidos al Plan PEFA, las Subvenciones de Estado describen los resultados esperados a partir de lo que fue definido en este plan. Para el análisis de ésta evaluación, organizamos las actividades PEFA en áreas de actividad (Cuadro 3.2.2).

Aunque el sistema de planificación nacional anima la planificación por resultados, las planificaciones de las instituciones en Cabo Delgado planifican únicamente los productos obtenidos de la ejecución de las actividades, no se definen ni usan indicadores de resultado. Esta es una práctica común en Mozambique, existiendo consenso sobre la necesidad de evolucionar hacia una Gestión por Resultados de Desarrollo (GpRD) -el Ministerio de Planificación y Desarrollo considera ésta evolución como uno de los grandes desafíos del sistema de planificación para los próximos años-. Para todos los actores del PFICD, la evolución en la línea de la GpRD es deseable siempre y cuando no signifique crear sistemas paralelos o desconectados de aquellos utilizados por el Gobierno. La definición de un marco de

Cuadro 3.2.2. Objetivos del Plan PEFA y Áreas de Actividad del PFICD en planificación y gestión de las finanzas públicas

Plan PEFA 2010-14	PFICD	
Estrategias	Actividades	Área de Actividad en de planificación y gestión de las finanzas públicas
I. Incrementar el nivel de cobro fiscal de ingresos anuales en un 0,5% en proporción al PIB	1, 2, 3	Recaudación de ingresos públicos y fiscalización
II. Promover la educación fiscal y aduanera teniendo en vista la popularización del impuesto y ampliación de la base tributaria	4	Educación fiscal de la ciudadanía
III. Proseguir con las acciones de inspección, asegurando la eficiencia de la gestión financiera y transparencia en la utilización de recursos	5, 6, 7, 8	Auditoría
	9, 10, 11	Divulgación de información
IV. Aumentar el alcance de la programación, gestión y ejecución del Presupuesto de Estado	12	e-SISTAFE
	13	Recaudación de ingresos
	15, 16	Gestión de adquisiciones de bienes y servicios
V. Realizar una coordinación integrada de proyectos de inversión pública	19	Planificación estratégica
	17, 18, 21	Planificación y seguimiento sectorial anual
	20, 22	Planificación presupuestaria
VI. Incrementar la coordinación con los Socios de Desarrollo para la reducción de ejecuciones fuera del sistema presupuestario	23, 24	Coordinación proyectos de inversión
	25, 26	Coordinación con socios desarrollo
VII. Masificar el pago directo a tiempos, vía e-SISTAFE	27, 28	e-SISTAFE
VIII. Capacitar a los Gobiernos locales, en los dominios de la administración, planificación y gestión de recursos humanos, finanzas públicas y supervisión de obras públicas	29, 32, 33, 37, 38, 39, 34,35,36, 40, 41,42,43	Formación/capacitación de los recursos humanos
	30	Gestión de recursos humanos
	31, 44	Monitoría de los órganos locales
IX. Proseguir la política de incorporación de técnicos cualificados en los OLE	45, 46	Incorporación de técnicos cualificados
X. Fortalecer y expandir la oferta de servicios prestados en los BAUs	47, 48, 49	Expansión de los BAUs
XI. Reforzar la capacidad de control interno y de transparencia en la utilización de los recursos	50	Gestión de adquisiciones de bienes y servicios
	51, 52, 53	Inspección administrativa
XII. Monitorear y perfeccionar los mecanismos de gestión de los FDD	54, 55, 56	Gestión de los FDDs

101 Datos de las encuestas de evaluación realizadas a los Jefes de Departamento (14 personas) y de la encuesta a 17 personas del personal técnico.

indicadores de resultados, así como de procesos de seguimiento y evaluación en base de ese marco, es indispensable para gestionar los recursos de manera eficaz y eficiente.

A efectos de ésta evaluación, para poder estimar los resultados del PFICD en el ámbito de la de planificación y gestión de las finanzas públicas, a partir de las estrategias previstas en el Plan PEFA hemos reconstruido un cuadro de resultados e indicadores del PFICD (Cuadro 2.3.3).

3.3 Procesos de coordinación y planificación. Espacios de diálogo¹⁰²

La mecánica de planificación del PFICD sigue el ciclo y procedimientos del sistema de planificación nacional representado en la Figura 3.3.1:

- Durante el último trimestre del año el Gobierno de Mozambique inicia la proyección de los recursos disponibles para los tres años siguientes. El proceso se extiende hasta la versión definitiva en Mayo del “Escenario Fiscal de Medio Plazo” (CFMP). En base al CFMP el Gobierno de Mozambique envía a los sectores y provincias los techos presupuestarios para el próximo año y orientaciones metodológicas para el proceso de planificación. Los planes deben ser consistentes con los instrumentos de planificación a medio plazo (Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique, PARPA, planes estratégicos sectoriales).
- Cada sector y provincia produce una propuesta de su plan y presupuesto para el año siguiente. A nivel de la provincia son armonizados y globalizados los planes y presupuestos distritales (PESOD) y los sectores en el plan y presupuesto de la provincia (PESOP). La mayoría de las instituciones no elaboran un Plan Económico y Social institucional, la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas solo empezó a elaborarlo en 2013.
- En base a los planes acordados con los sectores, provincias y distritos, y tomando en cuenta los techos presupuestarios establecidos con los organismos internacionales que monitorean el desempeño del país, el Ministerio de Planificación y Desarrollo y Ministerio de Finanzas consolidan la propuesta

de Plan Económico Social (Plan Económico y Social) y Presupuesto de Estado (presupuesto del Estado) globales.

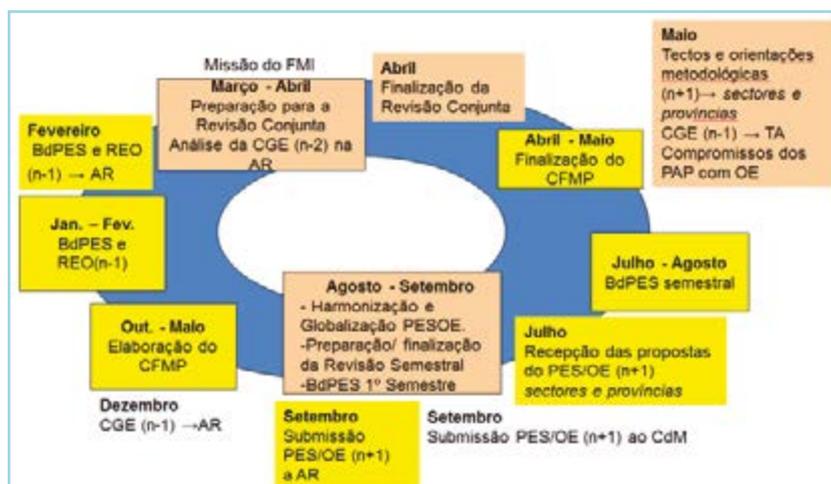
- Trimestral y semestralmente se elaboran Balances de Ejecución del Plan Económico y Social (Balance del Plan Económico y Social) e Informes de Ejecución Presupuestaria (REO), sometidos anualmente a la Asamblea de la República. Los REO son producidos a nivel nacional, no existen a nivel provincial –únicamente mapas-.
- En paralelo al proceso nacional, el Gobierno de Mozambique hace cada año una “Revisión Conjunta” del año transcurrido con los Socios de Ayuda Programática, iniciada con la misión del FMI. La determinación de los compromisos financieros de los socios de ayuda programática para el año siguiente es parte del proceso de finalización del CFMP.

La planificación del PFICD sigue la mecánica anterior. Anualmente el Gobierno y AECID acuerdan el techo presupuestario para el año siguiente, para el conjunto del programa y para cada una de las instituciones. Las instituciones elaboran su Plan Económico y Social teniendo en cuenta los recursos aportados por AECID. Una vez aprobado el Plan Económico y Social de la provincia por el Gobierno, la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas se ocupa de extraer y remitir a AECID la “Matriz de Planificación Anual PFICD” de cada institución, así como la distribución presupuestaria inscrita en el Módulo de Elaboración del Presupuesto (MEO) del e-SISTAFE. Con esta información se elabora el plan anual del PFICD o “Plan Anual de Tesorería de los Fondos de AECID a través de la Cuenta Única del Tesoro”. Se trata de un documento de planificación de las actividades de las instituciones y de los presupuestos y necesidades de fondos a nivel institucional y del conjunto del programa.

El principal mecanismo formal para la coordinación del PFICD es el Comité de Seguimiento (ver Anexo 9). La puesta en marcha de este comité fue lenta y no empezó a operar con normalidad hasta finales de 2011. Presidido por la Secretaría Permanente Provincial y formalmente por el coordinador de AECID en Mozambique, participan en el Comité todas las instituciones beneficiarias de OTC en Pemba. El Comité hace dos

102 Se abordan las siguientes preguntas de la Matriz de Evaluación: Existe una adecuación entre los procesos de gestión (identificación, planificación) y los objetivos del Programa? (P6a); Los procesos de gestión previstos en el modelo están siendo implementados conforme a lo establecido? ¿Cuál es el desempeño y grado de implementación de los procesos de gestión implantados? (P7); Es adecuado el papel desempeñado por los actores en el marco del modelo de funcionamiento del Programa? (P12); La lógica del PFICD se asienta en una comprensión compartida por los actores sobre cómo generar cambios deseados?; Existe una apropiación de la metodología de trabajo por parte de los socios? (P11); El modelo de gestión formulado es adecuado para desarrollar operaciones de cooperación delegada/ triangular? ¿Cuáles son las mejoras o cambios que deben hacerse en el modelo para que sea posible? (P9)

Figura 3.3.1. Ciclo de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Planificación y Desarrollo/Ministerio de Finanzas¹⁰³



	Plan Económico y Social / presupuesto del Estado	Ayuda Programática
Enr.	Elaboración del Balance del Plan Económico y Social	
Feb.	Envío a AR y Publicación del Balance del Plan Económico y Social n-1	
Mar.	Análisis de CGE (n-2) na AR	Preparación para la Revisión Conjunta
Abr.		Revisión Conjunta
Mayo	CGE(n-1) producida y sometida al TA Techos Presupuestarios a los sectores	Compromisos de los Socios de Ayuda Programática para el presupuesto del Estado n+1
Jul.	Balance del Plan Económico y Social Semestral/ Informe de Ejecución Semestral	
Agos.	Elaboración del Plan Económico y Social/ presupuesto del Estado (n+1) Balance del Plan Económico y Social 1º Semestre	Preparación para la Revisión Semestral
Set.	Sumisión del Plan Económico y Social/ presupuesto del Estado al CdM y a la AR	Revisión Semestral
Oct.	Inicio del proceso del CFMP hasta mayo	
Dic.	CGE (n-1) al CdM y a la AR	

reuniones ordinarias al año para analizar los planes y presupuestos elaborados por las instituciones, monitorear la ejecución, analizar las necesidades de modificación y reorientación del presupuesto y otras cuestiones estratégicas o administrativas. Delega en un subcomité técnico la operacionalización y seguimiento trimestral de los fondos. La evaluación del Comité de Seguimiento ofrece un resultado positivo (Cuadro 3.3.1), con participación activa y muy regular de las instituciones beneficiarias, alta apreciación del liderazgo y satisfacción con el funcionamiento del Comité.

Las entrevistas de evaluación realizadas constatan que el Comité de Seguimiento tiene sobre todo un carácter operativo, centrado en la ejecución de los planes de las instituciones, no es un espacio para compartir aprendizajes sobre los procesos de fortalecimiento institucional. Esta es una función que sería pertinente desarrollar en una futura fase, tal vez revisando la estructura del mismo para asegurar la disponibilidad de las capacidades técnicas necesarias y la dinámica para compartir aprendizajes.

En fases anteriores del PFICD la OTC tuvo un amplio equipo y medios en Cabo Delgado para dirigir el programa de cooperación bilateral, interviniendo en la planificación y seguimiento de las actividades, gestión de la asistencia técnica y administración y reporte de fondos. Con el cambio hacia mecanismos de apoyo presupuestario, se redujo el personal y se trasladó la oficina a las instalaciones de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, al lado de la Secretaría Provincial. A pesar de la reducción de personal, AECID ha continuado jugando un papel importante en la administración y coordinación del programa, con frecuentes reuniones con la Secretaría Provincial y las otras instituciones, particularmente la

Dirección Provincial de Planificación y Finanzas. Durante el período 2010-14, las instituciones del PFICD y la OTC desarrollaron un modelo de relación muy valorado por todos los actores que ha contribuido de manera importante al funcionamiento positivo del programa (Cuadro 3.3.2).

El responsable de la OTC en Pemba ha jugado un papel clave en el desarrollo del modelo,¹⁰⁴ con un alto reconocimiento por parte de las instituciones. Algunas características del modelo, in-

103 Extraído de: A. Pegissanhe, PNPFD, "Processo de Planificação e Orçamentação em Moçambique. Sessão do Governo, Província de Cabo Delgado", Octubre 2010

104 Jesús Pérez es el actual responsable de la OTC en Pemba, posición que asumió en 2007. Trabaja con AECID en Pemba desde 2005.

dicadas con (*),son en este momento altamente dependientes de esta persona. De hecho AECID-Maputo delega gran parte de su papel al responsable en Pemba y reduce mucho su participación, inclusive en el Comité de Seguimiento que formalmente co-preside. Éste es un aspecto en que AECID-Maputo debe mejorar, reduciendo

la dependencia de personas concretas en Pemba para asegurar la coherencia y continuidad del programa en el futuro.

Los espacios de participación y diálogo con la ciudadanía y sociedad civil son los espacios previstos en el sistema de planificación nacional: el Observatorio de Desarrollo Provincial (ODP), los Consejos Consultivos Distritales y foros temáticos y sectoriales específicos. El PFICD apoya el desarrollo de estos espacios y particularmente al ODP, financiado desde el año 2010. En general, en sintonía con el resto del país, los mecanismos de participación democrática son aún incipientes. Éste es un área

Cuadro 3.3.1. Evaluación del funcionamiento del Comité de Seguimiento (% encuestados)¹⁰⁵

Frecuencia de la participación de la persona en el Comité de Monitoria						
Participación en las 2 reuniones anuales	64%					
Participación eventual	36%					
Presencia da su institución en los Comités de Monitoria semestrales						
Muy regular, con participación casi siempre de la persona representante	73%					
Muy regular, pero con mucha rotación de personas delegadas	18%					
Irregular, frecuentemente no hemos participado	9%					
Participación da su institución en las reuniones semestrales						
Muy activa, casi al mismo nivel que las instituciones líderes	64%					
Activa en todas las cuestiones	18%					
Activa únicamente en las cuestiones referentes a nuestra institución	18%					
Satisfacción de la institución con el papel desarrollado en el Comité de Seguimiento						
Mucha	91%					
Regular, la institución ha influido en las decisiones menos de los deseado						
Insatisfecha, no ha influido en las decisiones más importantes						
No responde	9%					
Evaluación del liderazgo del Comité de Seguimiento						
Bueno, permite cumplir los objetivos del PFICD	82%					
Regular, no aborda en profundidad algunos aspectos importantes del programa	18%					
Insatisfactoria, no se consigue una apropiación del programa por las instituciones						
Contribución del Comité de Seguimiento a:		Mucho	Bastante	Poco	Nada	No responde
Guiar las prioridades de acción del PFICD	55%	9%	18%		18%	
Debatir y mejorar los planes y presupuestos elaborados por las instituciones	64%	18%	9%		9%	
Monitorear la ejecución asegurando el cumplimiento de metas	36%	45%			18%	
Renegociar la aplicación de fondos	64%	9%			27%	
¿Debería modificarse la estructura y dinámica de funcionamiento del Comité de Seguimiento?						
Sí	36%					
No	64%					

Cuadro 3.3.2. Principales características del modelo de cooperación del PFICD en Cabo Delgado¹⁰⁶

1. Modelo de gestión orientado por los 5 principios Declaración de París
2. Respeto del liderazgo y apropiación del programa por el Gobierno de la Provincia
3. Enfoque en el fortalecimiento institucional a partir del desarrollo de capacidades locales
4. Estimulo de enfoques amplios y reforzados, especialmente en el ámbito de gobernación y gestión de las finanzas públicas
5. Promoción de la complementariedad con otros programas y donantes
6. Planificación y gestión del programa a partir de los sistemas y procedimientos gubernamentales
7. Refuerzo de los mecanismos de control de la ejecución
8. Alto conocimiento del contexto y la realidad institucional en los diversos sectores (*)
9. Alto conocimiento y adaptación a las características culturales e idiosincráticas del país y del territorio (*)
10. Alto nivel de diálogo formal e informal (*) entre AECID y las instituciones beneficiarias
11. Promoción de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, nacionales y extranjeras
12. Adecuación del sistema de gestión para incorporar fondos de otros donantes

105 Datos de la encuesta al Comité de Monitoria, completada por 11 participantes de este Comité

106 Fuente: Entrevistas de evaluación y presentaciones del PFICD. Ver por ejemplo: "A experiência de Cooperação Espanhola na implementação de programas bilaterais de desenvolvimento", presentación PPT, 2012

dónde el PFICD debería aumentar su contribución en una próxima fase, identificando cuidadosamente las oportunidades y estrategias más adecuadas. De hecho, las instituciones no parecen apreciar suficientemente el papel que la sociedad civil puede jugar para mejorar los resultados en el ámbito de de planificación y gestión de las finanzas públicas (Cuadro 3.3.3).

En relación al diálogo con los numerosos donantes de la provincia, hay que tener presente que únicamente AECID y el PNUD tienen oficina en Pemba, por lo que no hay espacios conjuntos y regulares de diálogo. Las relaciones de los donantes de la provincia son esencialmente bilaterales, dejándose el diálogo conjunto para el nivel nacional (Gobierno de Mozambique-socios de ayuda programática).

El PFICD está pensado para incorporar fondos más allá de los de AECID, como ya se ha hecho con el caso de otro donante público español (Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AACID). AACID acaba de aprobar una financiación de 400.000 € en planificación y gestión de las finanzas públicas para los próximos 2 años, utilizando los mecanismos de gestión del PFICD¹⁰⁷. A medida que el PFICD desarrolle su enfoque de fortalecimiento institucional, la integración de otros donantes en el PFICD ayudaría a reforzar las sinergias y complementariedades entre los donantes interesados en el fortalecimiento de las instituciones, particularmente en el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas.

Figura 3.3.3. Nivel de importancia otorgada por los Jefes de Departamento a las diferentes estrategias para aumentar los resultados en planificación y gestión de las finanzas públicas – manteniendo el nivel de fondos AECID disponibles.¹⁰⁸



3.4 Procesos de ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas¹⁰⁹

La ejecución de las actividades planificadas por las instituciones se ha llevado a cabo según los procedimientos gubernamentales. En términos de la ejecución, no existen diferencias entre las actividades financiadas con fondos de AECID y las actividades ejecutadas con fondo de presupuesto del Estado. En relación al seguimiento y rendimiento de cuentas, el PFICD introdujo mecanismos adicionales:

- El principal mecanismo de seguimiento es el Comité de Seguimiento semestral, explicado en la sección anterior. Aunque el Comité de Seguimiento reciba una valoración muy positiva por parte de sus miembros, en los datos del Cuadro 3.3.1 se puede observar que su papel en la seguimiento de los planes acordados y del cumplimiento de metas puede mejorar. Un Subcomité Técnico en el cual participan los jefes de departamento de administración y finanzas de las instituciones beneficiarias se ocupa del seguimiento trimestral. Estas reuniones son importantes para impulsar la ejecución, resolver problemas con la recepción de fondos de la Cuenta Única del Tesoro, etc.
- El PFICD actualiza trimestralmente las matrices de ejecución financiera del plan de cada institución y elabora anualmente un “Balance Anual de Actividades y Presupuesto”, reforzando los procedimientos de control de la ejecución. Se trata de una tarea hecha por el personal del PFICD, no por cada una de las instituciones. Ésta es una debilidad pendiente de resolver que sobrecarga al personal del PFICD. Falta capacitación del personal de las instituciones para administrar y reportar adecuadamente los fondos.
- Auditoría de los fondos. Recientemente se terminó la auditoría de fondos del período 2010-12.

De hecho, los mecanismos del sistema nacional de planificación son aún insuficientes para apoyar el proceso de seguimiento y evaluación. En el nivel central

107 AACID, “Documento de formulación. Proyecto de cooperación para el desarrollo, Programa de Fortalecimiento Institucional al Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado”, 2014

108 Datos de la encuesta de evaluación a los Jefes de Departamento, respuesta por 14 personas

109 Se abordan las siguientes preguntas de la Matriz de Evaluación: ¿Existe una adecuación entre los procesos de gestión (ejecución, seguimiento y control) y los objetivos del Programa? (P6b); ¿Los procesos de gestión previstos en el modelo están siendo implementados conforme lo establecido? ¿Cuál ha sido el desempeño y el grado de implementación de los procesos de gestión implantados? (P7); ¿El mecanismo de transferencia de fondos permite disponer de los fondos con la anticipación suficiente para la ejecución de acuerdo a lo planificado?; ¿Cuál ha sido el grado de implicación por parte de las instituciones beneficiarias en el cumplimiento de las actividades planificadas? (P10)

se reconoce que el sistema debe afrontar grandes retos en los próximos años en referencia a la mejora de la relación entre planificación de actividades y presupuesto así como en la creación de procesos de seguimiento y evaluación eficientes, que hoy en día son aún incipientes. Algunas lagunas verificadas en los sistemas de seguimiento y evaluación del sector público tienen que ver con el enfoque centrado en los productos, el débil acompañamiento de los resultados/efectos e impactos, así como el seguimiento inadecuado, especialmente de la calidad de los productos y de la valorización monetaria. Otros desafíos consisten en el hecho de que existen datos de seguimiento y evaluación rutinaria referentes al progreso físico y financiero de la implementación que es incorrecto, atrasado y generalmente incompleto. También se detectan problemas en el seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados en el ámbito de implementación de las políticas e instrumentos de planificación que han dificultado la toma de decisiones basada en evidencias. El PFICD sufre en parte de estas debilidades, compensadas parcialmente a partir de los mecanismos informales de relación con las instituciones beneficiarias.

La inexistencia de un cuadro preciso de indicadores de resultados no permite un seguimiento y evaluación guiada por metas claras y acordadas, como si existe en el seguimiento mutuo entre el Gobierno de Mozambique y los Planes de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta para el apoyo general al presupuesto y otros programas “On-budget” y “On-Cuenta Única del Tesoro”. Aunque el PFICD quiera ser especialmente cuidadoso en respetar los procedimientos gubernamentales y no crear sistemas paralelos que a largo plazo no van a tener continuidad, parece muy deseable desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación del PFICD. En realidad,

la insuficiencia de mecanismos de seguimiento dificulta la implicación del personal de las instituciones en la mejora de la prestación de servicios, los técnicos consultados consideran prioritario mejorar los procesos de seguimiento y evaluación (ver sección 4.1, Gráfico 4.1.4). Elaborar o adecuar las herramientas a las necesidades de gestión, en coordinación con las instituciones de nivel central y con una participación activa de los propios gestores, debería ser un pilar para la mejora de los procesos internos y para el fortalecimiento institucional. No se trata de crear sistemas paralelos y desconectados de aquellos usados por el Gobierno, sino de avanzar en el nivel provincial en la misma línea que se está promoviendo desde el nivel central, generando aprendizajes que al mismo tiempo pueden retroalimentar el proceso nacional.

El seguimiento y evaluación en el ámbito del fortalecimiento institucional puede ser particularmente interesante en la medida en que no existen sistemas nacionales de referencia para abordar el fortalecimiento institucional.

En cuanto a la transferencia de fondos AECID->-Cuenta Única del Tesoro¹¹⁰, se observa una importante mejora a partir del año 2012, siendo aprobados los fondos en el año anterior y transferidos al inicio del año en que esperan ser ejecutados. Los fondos recibidos en la Cuenta Única del Tesoro son identificados como fondos de AECID destinados al programa en Cabo Delgado, no son fondos del Presupuesto del Estado. Para cada subvención anual, cada institución hace un plan de pagos (tres o cuatro) a solicitar y recibir de la Cuenta Única del Tesoro via e-SISTAFE. La disponibilidad de fondos desde la Cuenta Única del Tesoro para las instituciones via e-SISTAFE ha evolucionado positivamente a lo largo del programa.

Cuadro 3.4.1. Subvenciones de Estado para el financiamiento del PFICD (2014)

Id.	Subvenciones de Estado			Transferencias AECID -> Cuenta Única del Tesoro			Disponibilidad e-SISTAFE	Ejecución real
	Aprobación	Euros	Período previsto	Data	Euros	MT		
PFICD X.I	10-12-2009	700.000	Ene-10 a Dic-10	20-06-2010			Octubre 2010	Oct-10 a Dic-11
PFICD XI.I	17-09-2010	250.000	Ene-11 a Dic -11	03-06-2011	250.000	10.675.000		Ene-11 a Dic-11
PFICD XI.II	12-07-2011	290.000		27-09-2011	290.000	10.692.400		Oct-11 a Jun-12
PFICD XII.I	29-08-2011	750.000	Ene-12 a Dic -12	31-01-2012	750.000	26.730.000		
PFICD XIII.I	12-12-2012	190.512	Ene-13 a Dic -13	20-03-2013	190.512	7.424.248		
PFICD XIV.I	12-11-2013	500.000	Ene-14 a Dic -14	04-03-2014				

110 Transferencia de los fondos del Banco de España a la cuenta FOREX en Alemania y de la cuenta FOREX al Banco de Mozambique

Durante los dos primeros años de ejecución, en algunas instituciones se observaron desvíos de fondos para actividades fuera de los objetivos del programa, así como diferencias entre el presupuesto inicialmente inscrito en el e-SISTAFE y el rendimiento de cuentas, con una deficiente organización de los procesos administrativos para la ejecución del presupuesto. Estas deficiencias fueron corregidas en los años siguientes.

3.5 Recursos humanos y asistencia técnica¹¹¹

Hasta 2009 la cooperación directa de AECID en Cabo Delgado fue administrada fuera del Presupuesto del Estado con procedimientos ad-hoc. El modelo incorporaba un importante componente de asistencia técnica, disponiendo AECID de notable equipo, infraestructura y medios de trabajo. Todavía en 2010 el equipo de AECID para el PFICD incluía:

- Un Responsable de Proyectos AECID para las tareas de Coordinación, con contrato de AECID.
- Cuatro especialistas para la asistencia técnica (Agricultura/Seguridad Alimentaria; Ordenamiento urbano e infra-estructuras; Ordenamiento urbano en Ibo; Arquitectura), contratados por AECID.
- Administrador del Programa y Secretaria-Contable, con contrato de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas (DPO y DCP respectivamente).
- Un Logístico-administrativo y un Motorista.
- Una Becaria de la Junta de Galicia.
- Entre Noviembre 2010 y Diciembre 2012 el PFICD incorporó un consultor mozambiqueño en Gestión de Finanzas Públicas, adscrito a la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas/DPO.

Con los cambios para una gestión del programa en base a mecanismos de Apoyo Presupuestario, a partir de 2011 el equipo fue reducido al Responsable de Proyectos (Coordinador), Administrador del Programa y Contable:

- El Responsable de Proyectos es hoy la única persona con contrato de AECID en Pemba. Es al mismo tiempo Responsable de la Cooperación AECID en Pemba, ocupándose de todas las tareas de administración y representación institucional, seguimiento de los programas/proyectos de las ONG españolas financiadas por la AECID y de otras ac-

tividades de AECID y de la Embajada Española en Cabo Delgado.

- Los puestos de Administrador y Secretaria-Contable fueron integrados en 2012 y 2013 en la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, los trabajadores de cada puesto desempeñan tareas para la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y tareas del PFICD. En este proceso se produce una constante reducción del tiempo dedicado al PFICD, pues las personas son absorbidas por las demás tareas de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas.

Aunque la utilización de los instrumentos gubernamentales para la gestión de los fondos reduce los costes de transacción, ello no significa necesariamente que sea posible trabajar con una estructura de personal mínima. En sectores especialmente exigentes como son la gobernación y la gestión de finanzas públicas, una frágil estructura de recursos humanos se convierte en la principal debilidad, arriesgándose a no disponer de la capacidad necesaria para mantener el modelo de cooperación del programa (ver sección 3.3, Cuadro 3.3.2).

En la medida en que el PFICD quiera progresar en la línea de la Gestión por Resultados en los diferentes sectores de actuación y, en paralelo, aportar metodologías innovadoras para el fortalecimiento de las instituciones, el puesto de Coordinador del Programa a tiempo completo está plenamente justificado, así como la necesidad de personal de soporte técnico-administrativo y capacidad de administrar la asistencia técnica necesaria. La Cooperación Española tiene que evaluar en qué medida los requerimientos de un programa como el PFICD se ajustan a sus intereses, capacidades y recursos en el momento actual.

3.6 Ejecución de las actividades previstas. Contribución en la ejecución del Plan PEFA¹¹²

En ésta sección nos limitaremos al análisis de las actividades en el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas, para las cuales existe un cuadro de referencia, el Plan PEFA. Entre 2010 y 2014 las diferentes instituciones participantes en el PFICD planificaron un total de 128 actividades en de planificación y gestión de las finanzas públicas, de las cuales 80 son

111 Se abordan las siguientes preguntas de la Matriz de Evaluación: ¿El PFICD ha dispuesto de los recursos humanos y técnicos necesarios para alcanzar los resultados previstos?

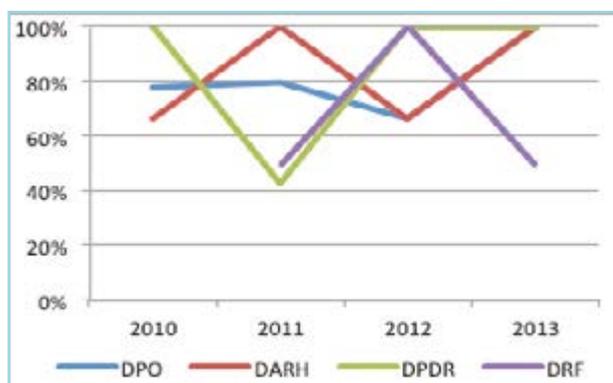
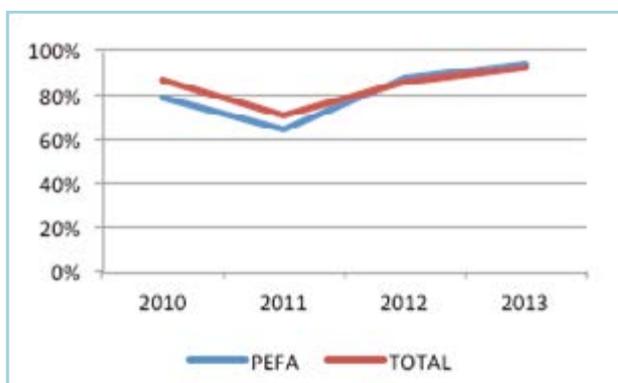
112 Se abordan las siguientes preguntas de la Matriz de Evaluación: ¿Cuál ha sido la contribución del PFICD en la implementación del Plan de Acción 2010 – 2014 para la mejora de las finanzas públicas?

actividades que implementan actividades previstas por el Plan PEFA, lo que significa un encuadramiento del PFICD en el Plan PEFA del 63% en número de actividades (51.5% del presupuesto del Plan PEFA). El Cuadro y Gráfico 3.6.1 muestra los datos de actividades del período 2010-13 (no se incluyen las actividades de 2014 que todavía estaban siendo ejecutadas en el momento de la evaluación). La mayoría de las actividades fueron planificadas y ejecutadas por la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas (87%) y el resto por la Secretaría Provincial (13%).

Durante el período 2010-13, se observa que el grado de ejecución de las actividades planificadas en planificación y gestión de las finanzas públicas es del

83%, un poco menor es el caso de las actividades que corresponden al Plan PEFA (79%). La ejecución alcanza el 100% en el caso de la Secretaría Provincial, mientras baja a 80% (total) y 77% (Plan PEFA) en el caso de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas. El grado de ejecución ha oscilado durante los cuatro años, con tendencia a mejorar: 86%, 70%, 85% e 92% para el total de las actividades; 79%, 64%, 87% y 93% en el caso de las actividades del Plan PEFA. Los principales departamentos implicados en la ejecución de las actividades de de planificación y gestión de las finanzas públicas son Dirección Provincial de Planificación y Finanzas-DPO, Dirección Provincial de Planificación y Finanzas-DARH, Dirección Provincial de Planificación y Finanzas-DPDR, los

Cuadro y gráficos 3.6.1. Grado de ejecución de las actividades planificadas en el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas durante el periodo 2010-13



Departamento responsable	N° actividades previstas, Total			N° actividades ejecutadas, Total			% Ejecución		
	PEFA	Otras	Total	PEFA	Otras	Total	PEFA	% Total	
Dirección Provincial de Planificación y Finanzas	DPO	18	2	20	14	3	17	78%	85%
	DARH	11	7	18	9	8	17	82%	94%
	DPDR	12	2	14	8	2	10	67%	71%
	DRF	7	5	12	5	3	8	71%	67%
	DAS	5		5	4		4	80%	80%
	DAS/DRF	2		2	1	1	2	50%	100%
	DPatrim	2	1	3	2	1	3	100%	100%
	DCP	2		2	2		2	100%	100%
	Dirección	1	3	4	1	2	3	100%	75%
	Otros		2	2					
Total	60	22	82	46	20	66	77%	80%	
Secretaría Provincial	DARH	2		2	2		2	100%	100%
	DATA		2	2		2	2		100%
	DPAI	1	1	2	1	1	2	100%	100%
	DFP	2		2	2		2	100%	100%
	DAF		1	1		1	1		100%
	IAP	1		1	1		1	100%	100%
	Total	6	4	10	6	4	10	100%	100%
Total DPPF+SP	66	26	92	52	24	76	79%	83%	

Cuadro 3.6.2. Porcentaje de actividades según la variación en la ejecución del presupuesto

		No ejecutadas	Variación > 15%	Variación < 15%
Dirección Provincial de Planificación y Finanzas	DPO	18%	50%	32%
	DARH	18%	71%	12%
	DPDR	29%	43%	29%
	DRF	33%	42%	25%
	DAS	20%	80%	0%
	DAS/DRF			100%
	DPatrim		67%	33%
	DCP		100%	0%
	Dirección		100%	0%
	Otros		0%	100%
Total	20%	55%	26%	
Secretaría Provincial	DARH		50%	50%
	DATA		100%	0%
	DPAI		50%	50%
	DFP		50%	50%
	DAF			100%
	IAP		100%	0%
	Total	0%	60%	40%
Total DPPF+SP	17%	55%	27%	

cuales suman el 70% del total de actividades planificadas y el 73% de las actividades PEFA. Todos estos departamentos alcanzaron un grado de ejecución del 100% en 2013, excepto el DRF cuyo grado de ejecución cayó al 50%.

En el Cuadro 3.6.2 se analiza la variación entre el presupuesto de las actividades y el gasto ejecutado. Solamente el 27% de las actividades son ejecutadas con variaciones presupuestarias inferiores al 15% (26% en el caso de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y 40% en la Secretaría Provincial).

Finalmente, en el Cuadro 3.6.3 se compara la ejecución de las actividades PEFA con el cronograma previsto. De las 56 actividades, un total de 20 no han sido ejecutadas (36%): 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 14, 15, 16, 25, 26, 27, 28, 30, 35, 48, 49, 50 e 53. Otras 10 actividades fueron ejecutadas total o parcialmente pero sin precisar fondos de AECID: 20, 21, 22, 26, 42, 43, 47, 51 e 56. Un total de 26 actividades son las que han sido apoyadas por AECID (46%).

En resumen, 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. Aún falta mejorar la planificación y la seguimiento para contribuir a asegurar el alcance de los resultados esperados.

3.7 Ejecución del presupuesto del programa

El Cuadro 3.7.1 muestra la ejecución de los fondos del PFICD 2010-14. Sobre un total de 2.680.512€, los socios ejecutaron actividades hasta el primer trimestre de 2014 por un valor de 2.173.874€, lo que representa un 81%. Faltan por ejecutar 506.638€ hasta el final de 2014.

En todos los años la ejecución es notablemente inferior a lo previsto (Cuadro 3.7.2 y gráfico 3.7.1). Fue especialmente baja en el año 2010 debido a los atrasos en la recepción de los fondos hasta el último trimestre del año. Fue también muy baja en 2012, como consecuencia de los atrasos en las infraestructuras previstas en la Isla de Ibo. En los últimos años, en el caso de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y la Secretaría Provincial no se observa una tendencia de mejora.

Cuadro 3.7.1. Distribución por instituciones de ejecución financiera del PFICD¹¹³

Institución	2010	2011	2012	2013	2014	Total 2010-14		
	Mt	Mt	Mt	Mt	Mt	Mt	Euros	%
DPPF	7.142.356	9.984.229	7.896.203	6.216.187	1.285.593	32.524.569	813.114	37,4%
SP			2.970.816	788.568	950.441	4.709.825	117.746	5,4%
DPOPH	160.988	839.197	927.242	794.452	290.500	3.012.379	75.309	3,5%
Gov Ibo	4.101.142	2.762.537	3.461.750	9.250.060		19.575.489	489.387	22,5%
DPA	4.052.829	2.206.745				6.259.574	156.489	7,2%
DPTUR	576.723	5.487.022	3.500.000			9.563.745	239.094	11,0%
DPMAS	1.616.718	543.580				2.160.297	54.007	2,5%
DPCCA	4.253.676	4.895.418				9.149.094	228.727	10,5%
Total	21.904.432	26.718.727	18.756.012	17.049.267	2.526.534	86.954.972	2.173.874	100,0%

113 Datos de la OTC en Pemba hasta el primer trimestre de 2014.

Cuadro 3.6.3. Ejecución de las actividades del PFICD correspondientes al Plan PEFA

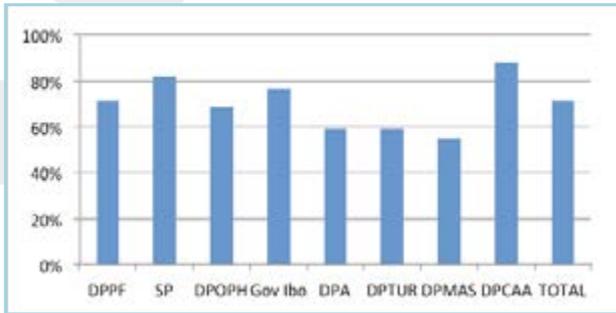
Área de Actividad PFICD	N° Act	Descripción de la Actividad	Cronograma previsto					Planificación y ejecución PFICD				
			10	11	12	13	14	10	11	12	13	14
Desarrollo Institucional y Profesionalización de la Función Pública												
Incorpor. técnicos cualificados	45	Apoyar el reclutamiento colectivo de personal para el nivel distrital.										
	46	Reforzar el cuadro de personal de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas										
Infraestructuras	14	Mejorar el sistema de envío de correspondencia postal de servicios públicos										
Gestión Rec. Hum.	30	Diseñar y elaborar TdR para los responsables de planificación y finanzas distritales										
Formación/ Capacitación de los recursos humanos	29	Realizar 2 cursos de gestión de las finanzas públicas dirigidos a los SPD y responsables áreas financieras distritales										
	38	Participación técnicos de Dirección Provincial de Planificación y Finanzas en cursos de economía, análisis de políticas y estrategia										
	39	Realizar un curso de planificación, presupuesto y gestión de recursos.										
	42	Realizar intercambios de experiencias tanto a nivel Central como con otras Provincias.										
Planificación estrat.	19	Realización del Plan Estratégico de Desarrollo de la provincia de Cabo Delgado										
Expansión de la metodología de planificación, seguimiento y evaluación de la acción del Estado												
Planificación presupuestaria	20	Revisar la estructura y contenidos del CFMP										
	22	Definir el modelo para la Provincia, de los documentos de planificación y presupuesto										
	32	Realizar un curso a nivel provincial para la elaboración del CFMP										
	33	Capacitar 2 técnicos especializados en DPO en la elaboración del CFMP										
	37	Realizar curso a nivel Provincia de planificación, presupuesto y CFMP por programa										
Planificación, seguimiento y evaluación anual	17	Contratar 1 Consultor a corto plazo para el área de planificación y presupuesto										
	18	Realizar reuniones de planificación sectoriales de nivel provincial										
	21	Revisar la estructura y contenidos de los Plan Económico y Social y Balance del Plan Económico y Social										
Divulgación de información	9	Apoyar el proceso de lanzamiento del portal de internet del Gobierno										
	10	Hacer pública la información sobre plan, presupuesto y balance, subiéndolos on-line										
Espacios de diálogo y coordinación con otros actores												
Observatorio Des.	11	Sesiones de divulgación del Plan Económico y Social, Balance del Plan Económico y Social, Presupuesto, REO y CFMP (Observatorios)										
Integración de proyectos externos	23	Integración proyectos y programas externos en el ciclo de planificación y presupuesto										
	24	Creación de una base de datos provincial sobre todos los fondos externos										
Coordinación con socios desarrollo	25	Establecer con los socios un mecanismo regular de evaluación del desempeño										
	26	Introducción y adaptación de una plataforma de coordinación y diálogo con los socios										
Gestión de las Finanzas Públicas												
Recaudación de ingresos públicos y fiscalización	1	Elaboración de un estudio sobre la capacidad y potencial de la recaudación de ingresos										
	2	Presentar el diagnóstico de las potencialidades y el subsecuente plan de acción										
	3	Seguimiento y acompañamiento de recaudación de ingresos al nivel de distritos y sectores										

Cuadro 3.6.3. Ejecución de las actividades del PFICD correspondientes al Plan PEFA (continuación)

Área de Actividad PFICD	N° Act	Descripción de la Actividad	Cronograma previsto					Planificación y ejecución PFICD							
			10	11	12	13	14	10	11	12	13	14			
Recaudación de ingresos públicos y fiscalización (continuación)	4	Diseñar una actividad para los ciudadanos sobre promoción de las obligaciones fiscales													
	13	Elaboración de un Informe de los Ingresos Provinciales													
	34	Realización de un curso sobre planificación, control y gestión de los ingresos													
	35	Realización de un curso sobre planificación y ingresos para sectores y aduanas													
	36	Realización de un curso sobre planificación, control y gestión de los ingresos Municipales													
	40	Realización de 1 curso de auditoría y control interno para los Agentes de Control Interno													
Gestión de adquisiciones de bienes y servicios	15	Informe de Adquisiciones Provinciales,+ mapas de adquisiciones y cuestiones clave													
	16	Diseñar una matriz de control de las adquisiciones													
	28	Proponer la descentralización provincial del catastro de proveedores de bienes y servicios													
	43	Realizar un curso de gestión del Procurement para sectores y distritos													
	44	Monitoria y asistencia técnica de las UGEAs Distritales para concursos de adquisiciones													
	50	Diseñar y crear equipo multidisciplinar de armonización de procesos de Procurement													
Inspección administrativa	41	Realización de un curso de auditoría e inspección para los técnicos de DRF e inspectores													
	51	Formar un equipo de inspectores para instruir contratación del servicio público													
	52	Promover encuentro/capacitaciones para inspectores provinciales sectoriales y distritales													
	53	Apoyar inspección única de actividades económicas públicas y privadas del INAE													
Auditoría	5	Consultar al TA si es posible sistemáticamente recibir a DRF copia de las auditorías													
	6	Armonización de la función de coordinación y seguimiento de las auditorías externas													
	7	Elaborar un cuadro globalizado de seguimiento de las recomendaciones de las instituciones													
	8	Elaboración informe de resultados de las auditorías y someterlo a los foros apropiados													
e-SISTAFE	12	En coordinación con el Ministerio de Finanzas acelerar la instalación del e-SISTAFE en todos los Distritos													
	31	Acompañar a los sectores y distritos en materia de e-SISTAFE													
Balcones de Atendimento Único (BAUs)															
Expansión de las Ventanillas Únicas	27	Diseñar una campaña de promoción del NUIT													
	47	Instalar la red de internet en el BAÚ													
	48	Capacitar a los técnicos en materia de las TIC del Ventanilla Única													
	49	Fortalecer la coordinación entre el Ventanilla Única y los servicios de Registro y Notariado													
Fondos para el desarrollo rural															
Gestión FDDs	56	Elaborar un sistema (cuadro) de seguimiento y acompañamiento de los FDD													
Capacitaciones FDD	54	Capacitar a los beneficiarios de los Fondos de Desarrollo Distritales.													
	55	Capacitar a los miembros de los Consejos Consultivos Distritales													

■ Actividades planificadas y ejecutadas
 ■ Actividades planificadas y no ejecutadas
 ■ Actividades en ejecución (2014)

Cuadro 3.7.2 y gráfico 3.7.1.
Grado de ejecución del presupuesto

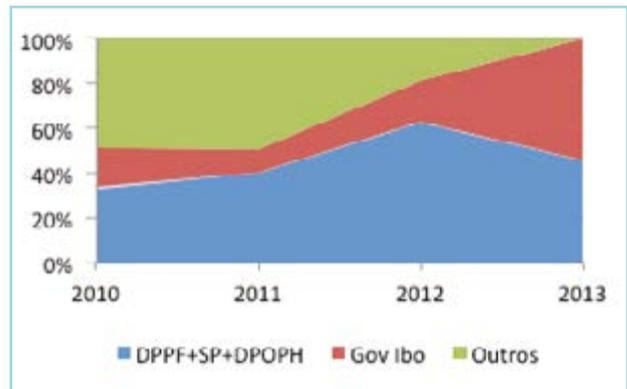
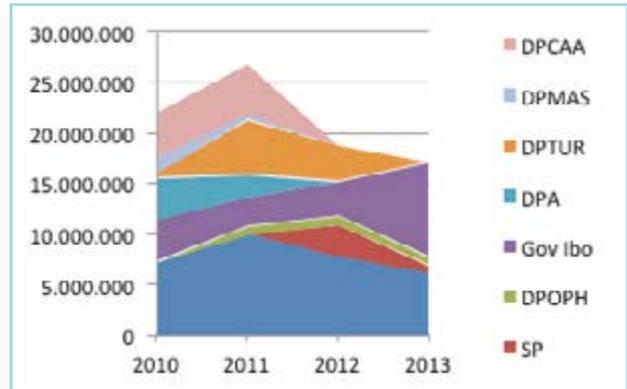


Institución	2010	2011	2012	2013	Valor medio
DPPF	73%	69%	78%	67%	72%
SP			87%	77%	82%
DPOPH	38%	78%	79%	79%	68%
Gov Ibo	83%	98%	26%	100%	77%
DPA	62%	55%			59%
DPTUR	20%	99%			59%
DPMAS	53%	56%			55%
DPCAA	81%	96%			89%
TOTAL	67%	79%	59%	83%	72%

A lo largo de los cuatro años pasados la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas fue la principal institución ejecutora, aunque con oscilaciones importantes de un año a otro (entre 6 y 10 millones Mt/año). Solamente el Gobierno de Ibo ejecutó gastos de un nivel similar en 2013, justificado por las obras de infraestructura, el resto ejecutaron presupuestos relativamente modestos o pequeños.

En el Cuadro 3.7.3 se resume el gasto ejecutado por el PFICD en el ámbito de de planificación y gestión de las finanzas públicas. El programa contribuyó hasta el primer semestre de 2014 con el 51.5% del presupuesto estimado en el Plan PEFA 2010-14. La contribución es muy importante en todos los grupos de áreas –o componentes- (Gráfico 3.7.4), variando desde 39% en apoyo a los FDDs hasta 57% en Desarrollo Institucional. En el detalle por áreas (Gráfico 3.7.5), se observan algunos casos donde la contribución supera a lo previsto (Formación/capacitación, Planificación Estratégica Provincial, Divulgación, Integración de Proyectos Externos, e-SISTAFE). En todas las áreas la contribución es superior al 30%, excepto en Recaudación de Impuestos (29,1%) y sobre todo en Inspección Administrativa (solamente 7,7%) y algunas áreas sin ejecución (gestión de recursos humanos y auditoría externa). El Ventanilla Única

Gráficos 3.7.2 e 3.7.3 Evolución de la ejecución financiera del PFICD (Mt) y peso relativo del ámbito de de planificación y gestión de las finanzas públicas



empezó a ser financiada en 2014, aún no tienen gastos reportados.

En los gráficos 3.7.6 y 3.7.7 se puede observar la distribución del gasto total del PFICD, incluyendo las actividades dentro y fuera del Plan PEFA. Las actividades fuera del Plan PEFA son infraestructuras, actividades en áreas no incluidas en el Plan PEFA (Asistencia técnico-administrativa general de la Secretaría Provincial a los OLE, Pago de salarios y pensiones, Gestión del Patrimonio de Estado, Seguimiento de la Secretaría Provincial a los Órganos Locales, Participación y Gestión Comunitaria, Gestión de los Fondos de Desarrollo Distrital, Seguimiento del Presupuesto Distrital) así como actividades directamente relacionadas pero no explicitadas (Evaluación de las finanzas públicas, Auditoría externa de los fondos del PFICD).

La distribución presupuestaria del gasto ejecutado por el PFICD en de planificación y gestión de las finanzas públicas coincide bastante con la distribución prevista en el Plan PEFA (Gráfico 3.7.8), lo que significa que el PFCID se ejecutó tomando el Plan PEFA como referencia clave.

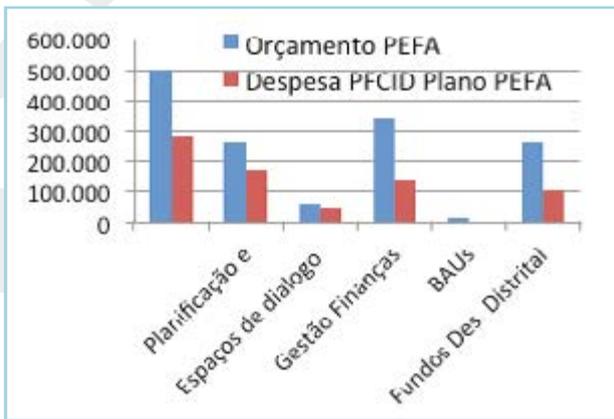
Cuadro 3.7.3. Gasto ejecutado por el PFICD en Planificación y gestión de las finanzas públicas, 2010-14, Euros¹¹⁴

Área de Actividad PFICD	Presupuesto Plan PEFA 2010-14		Gasto PFICD 2010-14, €					
	€	% total	Plan PEFA	% total	% pre. PEFA	No PEFA	TOTAL PFICD	% total
Desarrollo Institucional	501.149	34,4%	286.274	38,1%	57,1%	158.864	445.139	42,4%
Incorporación de técnicos cualificados	374.149	25,7%	154.257	20,6%	41,2%		154.257	14,7%
Mejora de infraestructuras y equipamientos	21.000	1,4%				127.160	127.160	12,1%
Asistencia técnico-administrativa general a los OLE						29.675	29.675	2,8%
Gestión de recursos humanos	6.750	0,5%				2.029	2.029	0,2%
Formación/Capacitación de los recursos humanos	99.250	6,8%	132.017	17,6%	133,0%		132.018	12,6%
Planificación, seguimiento y evaluación	269.250	18,5%	172.788	23,0%	64,2%	14.338	187.126	17,8%
Planificación estratégica provincial	102.250	7,0%	120.296	16,0%	117,6%		120.296	11,5%
Planificación presupuestaria	25.000	1,7%	7.808	1,0%	31,2%	12.725	20.533	2,0%
Planificación, seguimiento y evaluación sectorial anual	140.250	9,6%	42.718	5,7%	30,5%	1.613	44.331	4,2%
Divulgación de la información financiera	1.750	0,1%	1.966	0,3%	112,3%		1.966	0,2%
Espacios de diálogo y coordinación con otros	62.500	4,3%	49.143	6,5%	78,6%		49.143	4,7%
Observatorio de desarrollo	31.250	2,1%	24.476	3,3%	78,3%		24.476	2,3%
Integración de proyectos externos	12.500	0,9%	24.667	3,3%	197,3%		24.667	2,4%
Coordinación con los socios de desarrollo	18.750	1,3%						
Gestión de las Finanzas Públicas	341.875	23,4%	137.685	18,3%	40,3%	85.349	223.033	21,3%
Recaudación de ingresos públicos y fiscalización	159.000	10,9%	46.277	6,2%	29,1%		46.276	4,4%
Pago de salarios y pensiones						10.901	10.901	1,0%
Gestión del Patrimonio del Estado						5.802	5.802	0,6%
Gestión de la adquisición de bienes y servicios	80.125	5,5%	27.896	3,7%	34,8%		27.896	2,7%
Inspección administrativa	70.750	4,9%	5.475	0,7%	7,7%		5.475	0,5%
Auditoría externa	5.000	0,3%				9.342	9.342	0,9%
e-SISTAFE	27.000	1,9%	58.037	7,7%	215,0%		58.037	5,5%
Evaluación de las finanzas públicas						59.304	59.304	5,7%
Otras actividades a nivel distrital						24.308	24.308	2,3%
Seguimiento de la Secretaría Provincial en los Órganos Locales						18.058	18.058	1,7%
Participación y Gestión Comunitaria						6.250	6.250	0,6%
Ventanillas Únicas (BAUs)	15.000	1,0%						
Expansión de las Ventanillas Únicas	15.000	1,0%						
Fondos para el desarrollo rural	268.125	18,4%	104.653	13,9%	39,0%	16.018	120.671	11,5%
Gestión de los Fondos de Desarrollo Distrital	178.750	12,3%				16.018	16.018	1,5%
Capacitaciones consejos y beneficiarios de los FDD	89.375	6,1%	104.653	13,9%	117,1%		104.653	10,0%
Total	1.457.899	100,0%	750.543	100,0%	51,5%	298.877	1.049.420	100,0%

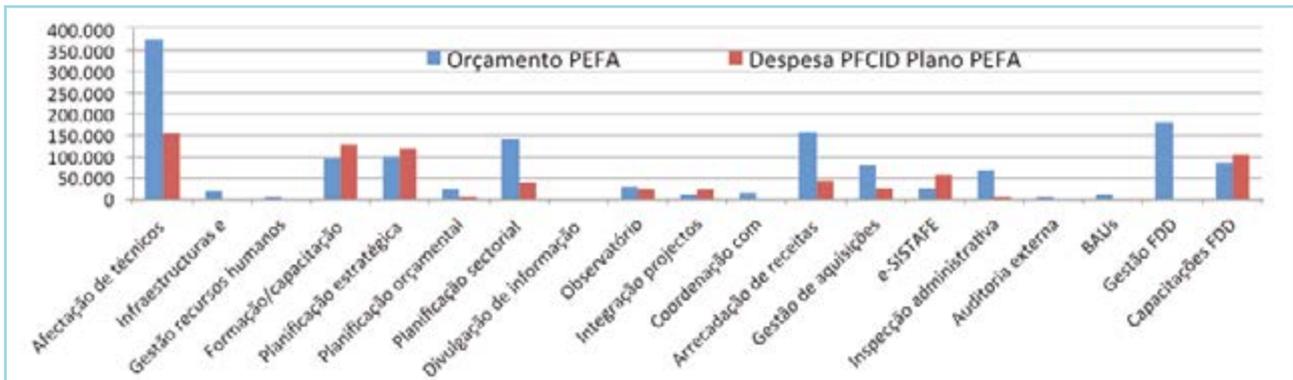
En el Cuadro 3.7.4 se detalla la ejecución presupuestaria del PFICD por departamentos, comparando los presupuestos de las actividades con la ejecución real. El porcentaje de ejecución es un poco mayor para la Secretaría Provincial (78%) que para la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas (74%), sin observarse una tendencia de mejora a lo largo de los cuatro años

anteriores (la Secretaría Provincial solamente empezó a ejecutar en 2012). Casi todos los departamentos ejecutaron muy por debajo de lo presupuestado, sin observarse una tendencia de mejora, lo que significa que se puede mejorar mucho en la planificación presupuestaria de las actividades. Fuera de los valores medios destaca la muy baja ejecución de la DRF.

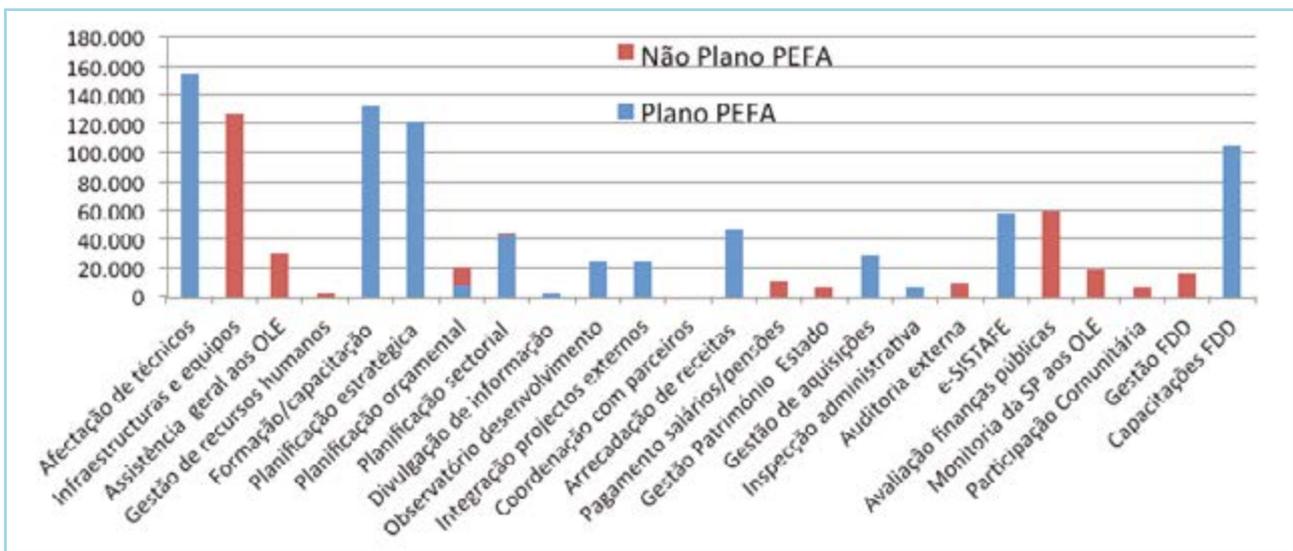
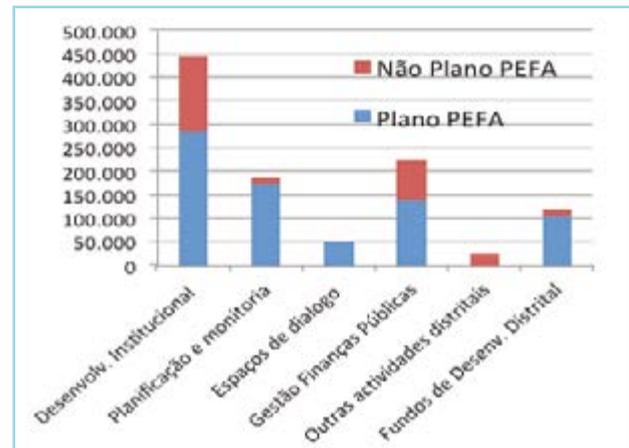
114 Hasta el segundo trimestre de 2014.



Gráficos 3.7.4 y 3.7.5. Contribución del PFCID en la ejecución del Plan PEFA, total por componentes y detalle por áreas de actividad, 2010-14, Euros



Gráficos 3.7.6 y 3.7.7. Total del gasto ejecutado por el PFCID en de planificación y gestión de las finanzas públicas (actividades dentro y fuera del Plan PEFA), distribución por componentes y detalle por áreas de actividad



3.8 Concordancia con los criterios internacionales para la Eficacia de la Ayuda¹¹⁵

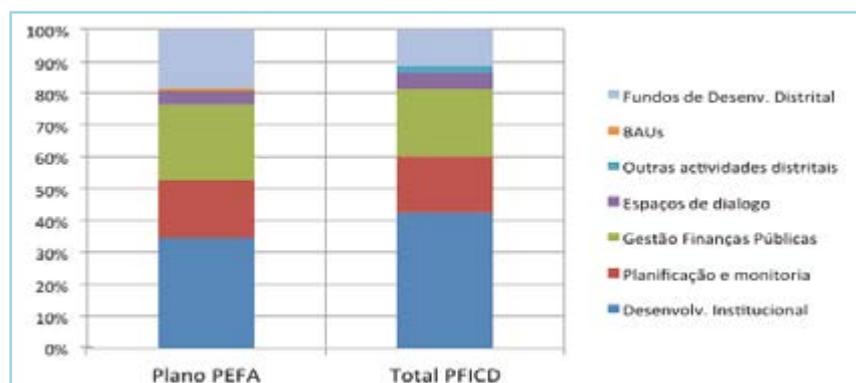
En el período 2010-14 el PFICD ha operado bajo tres de las características que definen la Ayuda Programática de acuerdo con las definiciones del nivel internacional¹¹⁶ y su aplicación en Mozambique¹¹⁷:

- Liderazgo del país: El programa es dirigido por el Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado a través de la Secretaria Provincial.
- Un único e integral marco programático y presupuestario (puede ser una estrategia nacional, un programa sectorial o un programa temático): Plan PEFA en el ámbito de de planificación

y gestión de las finanzas públicas, alineado con el Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique.

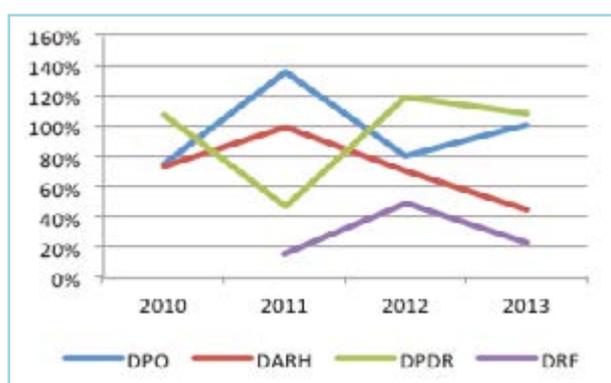
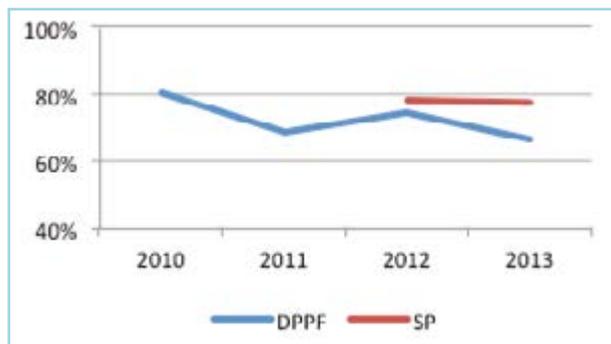
- Utilización de los sistemas gubernamentales de planificación, implementación y seguimiento.

Gráfico 3.7.8. Comparación de la distribución del gasto ejecutado por el PFICD en de planificación y gestión de las finanzas públicas con el Plan PEFA, 2010-14



Cuadro 3.7.4 y gráficos 3.7.9 y 3.7.10. Grado de ejecución presupuestaria de las actividades del ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas durante el periodo 2010-13, Meticais

Departamento responsable	Presupuesto actividades	Coste actividades	% Ejecución	
Dirección Provincial de Planificación y Finanzas	DPO	14.258.666	11.809.161	83%
	DARH	15.409.805	11.719.208	76%
	DPDR	8.041.328	6.338.671	79%
	DAS	1.248.000	2.121.990	170%
	DRF	6.775.000	1.611.414	24%
	DAS/DRF	700.000	698.004	100%
	DPatrimónio	1.192.066	764.233	64%
	DCP	1.147.850	734.673	64%
	Direcção	515.063	490.949	95%
Total	49.287.777	36.288.302	74%	
Secretaría Provincial	DPAI/DARH	1.400.000	1.393.980	100%
	DFP	760.550	621.770	82%
	DRH	994.524	479.858	48%
	DATA	640.076	471.631	74%
	DPAI	222.976	168.737	76%
	IAP	233.000	165.075	71%
	DAF	170.000	151.401	89%
	Total	4.421.126	3.452.453	78%
Total DPPF + SP	53.708.903	39.740.755	74%	



115 Se abordan las siguientes preguntas de la Matriz de Evaluación: ¿Cuál es el grado de cumplimiento de los indicadores sobre eficacia de la ayuda de la agenda de París? (P14a); ¿Y del Libro Verde de la EU sobre Apoyo Presupuestario, el Consenso Europeo de Desarrollo en materia de gobernabilidad y democracia? (P14b); ¿Y del manual de nuevos instrumentos de la AECID? (P14c)

116 OECD-DAC, "Harmonising Donor Practice for Effective Aid Delivery: Volume 2; Budget Support, Sector Wide Approaches & Capacity Development in Public Finance Management", 2006

117 GdM-PAPs, "Memorando de Entendimiento entre o GdM e os Parceiros de Apoio Programático sobre a Concessão de Apoio Geral ao Orçamento", Marzo 2009

Sin embargo, el PFICD no cumple suficientemente con el cuarto criterio:

- Un proceso formalizado de coordinación y armonización entre donantes: Hasta hoy el PFICD es financiado únicamente por AECID. Ya está aprobado un nuevo programa de otro donante público español (Agencia Andaluza) para gestión de las finanzas públicas, con las mismas áreas de actividad, pero por ahora no está formalizado como parte del PFICD. De hecho, la expectativa del PFICD es incorporar otros donantes.

Como consecuencia, la OTC en Mozambique no clasifica el PFICD dentro de los instrumentos de ayuda programática en Mozambique (Apoyo General al Presupuesto, Ayuda Programática Sectorial) sino como subvenciones a proyectos (ver sección 2.1.6). Sin embargo, desde AECID el programa es habitualmente referido como un programa de “apoyo presupuestario” o considerado “ayuda programática con enfoque territorial”¹¹⁸. Por otra parte, existe un interés creciente de los donantes en Mozambique para apoyar a los gobiernos provinciales con programas de características similares al PFICD. El Gobierno de Mozambique clasifica esta modalidad emergente como “Apoyo a los Gobiernos Provinciales – AGP” y recomienda a los socios de ayuda programática su inclusión dentro de los instrumentos de Ayuda Programática en Mozambique¹¹⁹. Tanto el PFICS como algunos programas similares de la cooperación irlandesa en Inhambane y Niassa son considerados como referencias para el “Apoyo a los Gobiernos Provinciales”.

En el Cuadro 3.8.1 se resume la concordancia entre el PFICD y los principios de eficacia de la ayuda. El nivel nacional complementa el nivel provincial, por lo que se resume el análisis en los dos niveles:

- Existe una elevada concordancia respecto al Aliñamiento y el Uso de Sistemas Nacionales.
- El diálogo Gobierno de Mozambique-socios de ayuda programática a nivel nacional determina el Diálogo de Políticas y la Armonización de los Donantes, compensando parcialmente la falta de procesos análogos y adaptados al nivel provincial.
- La Apropiación Democrática del PFICD ha sido débil hasta hoy, no hay espacios específicos para

la participación de la sociedad civil. Sin embargo, algunos actores de la sociedad civil si han participado en este proceso de evaluación. La preparación de una posible siguiente etapa del programa deberá mejorar ésta cuestión.

El PFICD tiene debilidades importantes en la Orientación a Resultados y Responsabilización Mutua, el programa no dispone de instrumentos apropiados para asegurar estos principios.

- A pesar de los progresos, la gestión de las finanzas públicas en Cabo Delgado no cumple aún con los criterios que aseguran la fiabilidad de la gestión financiera¹²⁰, por lo que se justifica programar un nuevo desembolso de fondos.

4. Análisis de la contribución del PFICD en Planificación y Finanzas Públicas

El PFICD ha contribuido en mejorar los procesos de Planificación y gestión de las finanzas públicas a partir del apoyo a la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas (2010-14) y a la Secretaría Provincial (2012-14), actuando principalmente sobre los departamentos indicados en el Cuadro 4.1. Dado que la planificación del PFICD tiene como base el Plan PEFA, elaborado de manera transversal a las instituciones/departamentos, la distribución del gasto del PFICD se explica por la priorización de acciones del Plan PEFA, no por una perspectiva departamental. Con todo, se observa que el 78% del gasto corresponde a tres departamentos de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas (Departamento de Planificación y Presupuesto, Departamento de Admón y RRHH, Departamento de Promoción y Desarrollo Rural) y a uno de la Secretaría Provincial (DARH). El peso del Departamento de Planificación y Presupuesto tiene que ver con el papel que juega en el Plan PEFA (27% de las actividades), mientras que en el caso de los Departamentos de Admón y RRHH tiene que ver con el peso que tienen la incorporación de recursos humanos (14,7% del gasto) y la mejora de infraestructuras y equipamientos (12,1%) en la estrategia general del PFICD.

Aunque el PFICD priorizó el apoyo a nivel provincial, complementando la actuación del PNPFD en

118 Juan Manuel Santomé et al, “Evaluación de la Gestión de la Ayuda Programática de la AECID 2005-2010”, MAEC 2013; AECID-Madrid, “Operaciones de Ayuda Programática (Apoyos presupuestarios y fondos comunes)”, tabla Excel, Diciembre 2013

119 MPD, “Avaliação Final do Governo de Moçambique ao Desempenho dos PAPs em 2013”

120 CE, “Libro Verde de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países”, 2010

Cuadro 3.8.1. Concordancia del PFICD con los criterios de eficacia de la ayuda

Principios	Contexto nacional (AECID - socios de ayuda programática) ¹²¹	Cabo Delgado y PFICD ¹²²
Apropiación Democrática	Los fondos de los socios de ayuda programática tienen el PARP 2011-14 como referencia, elaborado por el Gobierno de Mozambique en un proceso de consulta y negociación con los socios de ayuda programática. Las estrategias sectoriales a nivel nacional fueron diseñadas por los diferentes Ministerios con espacios de participación para la sociedad civil. Para las estrategias territoriales (provinciales, distritales, municipales) se utilizaron procesos participativos con la sociedad civil local, a través de los ODPs, CCDs y foros específicos.	La provincia cuenta con un Plan Estratégico de Desarrollo que sirve de punto de partida para el PFICD. En su elaboración se usaron mecanismos participativos para validar las líneas estratégicas, aún incipientes. El Plan está subutilizado y no tiene valor estratégico en el área de planificación y gestión de las finanzas públicas. El PFICD es, hasta hoy, débil en términos de apropiación democrática.
Alineamiento, Diálogo de Políticas	AECID alinea sus actuaciones con los planes nacionales, con particular atención a los PARP. El diálogo coordinado con los socios de ayuda programática está enmarcado en la estructura del G-19, con diferentes niveles de diálogo político, sectorial y temático. La participación española en el G-19 no cubre programas del ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas. En el caso del apoyo general al presupuesto, AECID participa en varios grupos de trabajo sobre presupuesto y descentralización. Los Observatorios son instrumentos del Gobierno de Mozambique para gestionar el diálogo con la sociedad civil.	El PFICD se alinea estrechamente con el Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique. A nivel provincial, el diálogo entre el Gobierno y los donantes es esencialmente bilateral, no hay un diálogo estructurado entre el Gobierno Provincial y los donantes, únicamente AECID y PNUD tienen presencia en la provincia. Los donantes participan en los espacios de participación previstos (ODP, encuentros eventuales con la Secretaría Provincial).
Uso de Sistemas Nacionales	Hasta 2010, alrededor del 75-80% de la AOD bilateral española era canalizada a través de los instrumentos acordados entre el Gobierno de Mozambique y los socios de ayuda programática, representando entre el 25-35% de la AOD total. A partir de 2011, con la interrupción de la contribución española al apoyo general al presupuesto y la salida del fondo común de educación, solamente un 40% de la AOD bilateral pasa por instrumentos comunes, representando un 10-15% de la AOD total española.	En 2013 se estima que un 51% del total de la AOD de los donantes de Cabo Delgado fue administrado mediante el e-SISTAFE. Toda la cooperación bilateral actual de la AECID es gestionada mediante sistemas nacionales (PFICD, PROSAÚDE). Sin embargo, solamente representa un 9% de la cooperación total de AECID en 2013 en Cabo Delgado, mayoritariamente a través de ONGD.
Gestión de las Finanzas Públicas	Las tres evaluaciones PEFA nacionales realizadas hasta ahora (2006, 2008, 2010) muestran un progreso importante del Gobierno de Mozambique para poner en pie un sistema moderno de gestión de las finanzas públicas basado en un sistema informático funcional (ver sección 2.1.4).	Las evaluaciones PEFA a nivel de Cabo Delgado (2009, 2012) muestran también un progreso. Sin embargo, continúan existiendo debilidades importantes para el cumplimiento de los criterios internacionales que aseguren una correcta gestión financiera (ver sección 2.1.5).
Orientación a Resultados	Bajo la responsabilidad del MPF existe un mecanismo acordado entre Gobierno de Mozambique y socios de ayuda programática de seguimiento y evaluación del Plan de Reducción de la Pobreza 2011 – 2014. Las herramientas establecen objetivos, indicadores de resultados, línea de base, metas, entidad responsable e indicadores de producto.	La planificación gubernamental en Cabo Delgado es esencialmente sectorial y en base a productos, no hay orientación a resultados, siendo débil incluso en el Plan Estratégico de Cabo Delgado. El PFICD no se gestiona en base a resultados.
Armonización entre donantes	La coordinación entre los socios de ayuda programática en Mozambique (G-19) coordina la distribución de la AOD y establece agencias líderes en cada sector. Italia lidera el grupo de Gobernación. En desconcentración y descentralización destacan el PNUD, Dinamarca y GIZ que lidera el Programa Nacional de Planificación y Finanzas Descentralizadas (PNPFD). La Comisión Europea y los estados de la UE representan alrededor del 80% de la AOD en Mozambique. La CE está desarrollando una Programación Conjunta que debería llegar a substituir las estrategias individuales de cada país. Se espera su finalización este año y la implementación a partir de 2016.	En el nivel de las provincias y distritos varios países trabajan el fortalecimiento de la gobernabilidad: Alemania en Manica, Sofala e Inhambane; Irlanda en Niassa e Inhambane; España en Cabo Delgado.
Responsabilidad Mutua	El Sistema de responsabilidad mutua de Mozambique consiste de dos sofisticados Cuadros de Evaluación del Desempeño (QADs), uno para evaluar al Gobierno de Mozambique y otro para evaluar a los socios de ayuda programática. Los QADs incluyen indicadores y metas para los próximos dos años, evaluándose el rendimiento anualmente. El QAD del Gobierno de Mozambique contiene los principales compromisos e indicadores del PARP, y el QAD de los socios de ayuda programática está relacionado con la eficacia de la ayuda. El Gobierno de Mozambique ha desarrollado capacidades para sumir el liderazgo en la evaluación de los socios de ayuda programática desde 2011 ¹²³ .	Aunque fue previsto en el Plan PEFA, a nivel de la provincia de Cabo Delgado no existe un mecanismo similar al existente en el nivel nacional.

121 Información de mayor detalle sobre el nivel nacional se puede encontrar en: AECID, "Marco de associação país com Moçambique: Análise (Etapa 1)"; MPD, "Aid Coordination and Effectiveness in Mozambique", 2013; KPMG/MPD, "Moçambique: Avaliação da Declaração de Paris", Diciembre 2010

122 Información de mayor detalle sobre Cabo Delgado se puede encontrar en: Gil Rodrigues Atiena, "Ajuda Externa em Cabo Delgado. Análise da Eficácia dos Programas/Projectos dos Parceiros de Cooperação em Cabo Delgado em Conformidade com os Princípios Plasmados na Declaração de Paris Sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento", Febrero de 2014

123 "Avaliação Final do Governo de Moçambique ao Desempenho dos Parceiros de Apoio Programático (PAPs) em 2013 no âmbito do Processo de Revisão Anual 2014", abril 2014

Cuadro 4.1. Principales instituciones/departamentos implicados en el área de Planificación y Finanzas Públicas del PFICD

Institución / Departamento responsable		Gasto PFICD 2010-14		% Total
		MT	Euros	
DPO	Dep. Planificación y Presupuesto (DPO)	11.984.656	299.616	28,6%
DARH	Dep. Administración y Recursos Humanos (DARH)	11.645.633	291.141	27,7%
DPDR	Dep. Promoción y Desarrollo Rural (DPDR)	6.509.532	162.738	15,5%
DAS	Dep. Apoyo al SISTAFE (DAS)	2.121.990	53.050	5,1%
DRF	Dep. Ingresos y Fiscalización (DRF)	2.024.494	50.612	4,8%
Dpatrim	Dep. Patrimonio	1.347.921	33.698	3,2%
DAS + DRF		698.004	17.450	1,7%
DCP	Dep. Contabilidad Pública (CP)	653.128	16.328	1,6%
DCP + DAS		449.509	11.238	1,1%
General	General	139.029	3.476	0,3%
Total Dirección Provincial de Planificación y Finanzas		37.573.896	939.347	89,5%
DARH	Dep. Administración y Recursos Humanos (DARH)	2.573.576	64.339	6,1%
DATA	Dep. Administración Territorial y Autárquica (DATA)	722.333	18.058	1,7%
DFP	Dep. Función Pública	621.770	15.544	1,5%
DPAI	Dep. Apoyo Institucional (DPAI)	168.737	4.218	0,4%
IAP	Inspección Administrativa Provincial (IAP)	165.075	4.127	0,4%
DAF	Dep. Administración y Finanzas (DAF)	151.401	3.785	0,4%
Total Secretaría Provincial		4.402.894	110.072	10,5%
Total		41.976.789	1.049.420	100,0%

los distritos, numerosas acciones de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y la Secretaría Provincial están muy relacionadas con el desarrollo a nivel distrital, por lo que la contribución en el desarrollo de la administración pública a nivel distrital también forma parte de nuestro análisis. El PFICD también priorizó el apoyo a la Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda en áreas clave para las finanzas públicas, como el seguimiento de obras. El apoyo a la Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda se analiza en otro capítulo.

4.1 Desarrollo Institucional y Profesionalización de la Función Pública

Las acciones del Plan Económico y Social que la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y la Secretaría Provincial planificaron para el desarrollo institucional en el período 2010-14 pueden ser agrupadas en las áreas de actividad indicadas en el Cuadro 4.1.1. En términos financieros, estas acciones representan un 68% de los recursos previstos anualmente en el Plan Económico y Social para planificación y gestión de las finanzas públicas, lo que constata la relevancia del fortalecimiento institucional en Cabo Delgado. Gran parte de los fondos del Plan Económico y Social en planificación y gestión de las finanzas públicas son para "Infraestructuras y equipamientos" (50% del

total), y en menor medida para "Formación/capacitación de recursos humanos" (14,5%) y "Incorporación de técnicos cualificados" (2,4%).

El PFICD contribuye anualmente en una parte importante de lo previsto en el Plan Económico y Social en Desarrollo Institucional, en una media del 21%. Comparativamente, invierte en Desarrollo Institucional una parte menor del total de fondos (40,5%), equilibrando la inversión entre las tres áreas prioritarias: "Incorporación de técnicos cualificados" (14,3%), "Mejora de infraestructuras y equipamientos" (12,6%) y "Formación/capacitación de recursos humanos" (11,9%). La mayor inversión relativa del PFICD en "Incorporación de técnicos cualificados" y "Formación/capacitación de recursos humanos" refleja la voluntad del programa de aportar mayor valor apoyando acciones más estratégicas en estas áreas.

Se puede observar que el gasto ejecutado hasta el primer semestre de 2014 supone una contribución en la ejecución del Plan PEFA del 57%. De las 8 actividades previstas en el Plan PEFA, hasta ahora dos de ellas no han sido ejecutadas (14 y 30, cuadro 4.1.1), mientras que la actividad 42 se ejecutó con otros fondos.

El PFICD no actúa directamente en áreas clave para el fortalecimiento institucional como son la gestión de

Cuadro 4.1.1. Ejecución de la componente de Desarrollo Institucional y Profesionalización de la Función Pública

Áreas de Actividad	Presupuesto Plan Económico y Social Valor anual medio 2010-14		Presupuesto PFICD Valor anual medio 2010-14			Presupuesto PEFA 2010-14		Gasto actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	% Tot	% Plan Económico y Social	Euros	% Tot	PEFA	Outras	Total	% PEFA
Incorporación de técnicos cualificados	23.951	2,4%	50.151	14,3%	209,4%	374.149	25,7%	154.257		154.257	41,2%
Mejora de infraestructuras y equipamientos	490.191	49,6%	44.110	12,6%	9,0%	21.000	1,4%		127.160	127.160	
Asistencia técnico-administrativa general a OLE	9.542	1,0%	6.925	2,0%	72,6%				29.675	29.675	
Gestión de recursos humanos	3.127	0,3%				6.750	0,5%		2.029	2.029	
Formación/capacitación de recursos humanos	143.014	14,5%	41.624	11,9%	29,1%	99.250	6,8%	132.018		132.018	168,2%
Gestión documental y memoria institucional	650	0,1%									
Total Des. Institucional-Profesionalización FP	670.475	67,8%	142.810	40,7%	21,3%	501.149	34,4%	286.275	158.864	445.139	57,1%
Total Áreas Planificación y Finanzas Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

Área de Actividad PFICD	Nº Act	Actividades del Plan PEFA	Unidad Responsable	Presu. 2010-14, €	Gasto 10-14, € ¹²⁴	% Exec.
Incorpor. técnicos cualificados	45	Apoyar el reclutamiento colectivo de personal para en el nivel distrital.	Secretaría Provincial - PNPFD	20.800	13.633	65,5%
	46	Reforzar el cuadro de personal de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas	Dirección Provincial de Planificación y Finanzas-DARH	353.349	140.624	39,8%
Infraestructuras	14	Mejorar el sistema de envío de correspondencia postal de servicios públicos	Secretaría Provincial	21.000		0,0%
Gestión Rec.Hum.	30	Diseñar y elaborar TdR para los responsables de planificación y finanzas distritales	Secretaría Provincial	6.750		0,0%
Formación/ Capacitación de recursos humanos	29	Realizar 2 cursos de gestión de las finanzas públicas para los SPD y responsables áreas financieras distritales	Secretaría Provincial/ DPO	20.750	33.148	159,7%
	38	Participación técnicos de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas en cursos de economía, análisis político y estrategia	Dirección Provincial de Planificación y Finanzas-DPO	60.000	95.334	158,9%
	39	Realizar un curso de planificación, presupuesto y gestión de recursos	Dirección Provincial de Planificación y Finanzas-DPO	12.500	3.535	28,3%
	42	Realizar intercambios de experiencias tanto a nivel Central como con otras Provincias	Dirección Provincial de Planificación y Finanzas-DARH	6.000		0,0%
Total				501.149	286.274	57,1%

recursos humanos (solamente una actividad del Plan PEFA¹²⁵) o la evaluación del desempeño, áreas donde actúa el PNPFD. El área de memoria institucional y gestión del conocimiento también es hoy importante en la perspectiva de una alta rotación de personal, consecuencia de la alta demanda de personal cualifi-

cado por la industria extractiva y otros sectores. Son áreas donde sería importante concretar el apoyo en etapas futuras, en coordinación con el PNPFD, así como en la mejora de procedimientos (solamente 7 de las 56 actividades del Plan PEFA inciden en la mejora de los procedimientos y sistemas). Sin embargo,

124 Hasta el segundo trimestre de 2014.

125 Registrada en otros cuadros conjuntamente con las actividades de incorporación de personal cualificado

las tres áreas de actividad priorizadas por el PFICD se corresponden con los principales problemas reportados por el personal de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y la Secretaría Provincial a la hora de ejecutar sus funciones (Cuadro 4.1.2).

Cuadro 4.1.2. Principales problemas del personal para ejecutar sus funciones (% encuestados)¹²⁶

Insuficiencia de equipamientos	65%
Insuficiente formación/capacitación	35%
Acumulación de tareas, sobrecarga del personal	24%
Falta de transporte	24%
Insuficiencia de personal cualificado	18%
Débil coordinación interdepartamental	18%

El análisis de las percepciones del personal de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y Secretaría Provincial que respondió las encuestas (Cuadro 4.1.3) muestra que durante los últimos años los departamentos han mejorado de forma continua su competencia técnica (100% de la opiniones de los jefes de departamento y 70% de los técnicos), una parte considera que los cambios en competencia técnica son muy importantes (62% jefes, 41% téc-

nicos). Los jefes de departamento tienen una percepción similar sobre la mejora en procedimientos y sistemas, pero los técnicos consideran que en éste ámbito el cambio ha sido muy importante (76%). En todos los departamentos se utiliza el sistema de evaluación del desempeño de la administración pública¹²⁷ introducido en 2010, pero aún no constituye una herramienta efectivamente útil para el desarrollo de los recursos humanos. Hay una mayor percepción de mejora entre los técnicos que entre los jefes sobre la creación de una cultura de evaluación del desempeño, aunque aún débil.

Para mejorar la prestación de servicios, más de la mitad de los técnicos consultados destacan la necesidad de mejorar la coordinación entre departamentos, aumentar la exigencia en la contratación de personal y mejorar los procesos de seguimiento y evaluación, entre otras estrategias propuestas (Gráfico 4.1.4).

Incorporación de técnicos cualificados

En este área las principales actividades del Plan Económico y Social están dirigidas a aumentar las capacidades mediante el ingreso de nuevos funcionarios, promociones y progresiones, así como

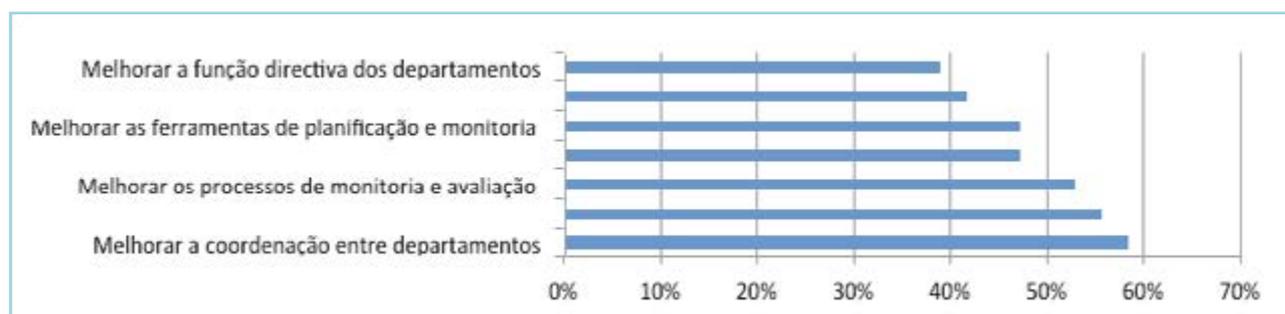
Cuadro 4.1.3. Percepción del progreso en los dominios de la evaluación (% encuestados)¹²⁸

Percepción de la mejoría en competencia técnica del Departamento en los últimos años	Jefes	Técnicos
El Departamento aumenta de manera muy importante su competencia técnica	62%	41%
Existe un progreso continuado pero sin grandes saltos	38%	29%
El progreso es lento y poco significativo		18%
No responde		12%
Percepción de la mejoría de los procedimientos y sistemas de gestión en los últimos años	Jefes	Técnicos
Los procedimientos y sistemas han progresado mucho y contribuyen de manera importante en la mejora de la prestación de servicios del Departamento	54%	76%
No hay grandes cambios, se trabaja con los mismos procedimientos y sistemas pero se está mejorando su utilización	46%	24%
Se percibe un estancamiento en la mejoría de los procedimientos y sistemas		
El sistema de evaluación del desempeño permite:	Jefes	Técnicos
Disponer de información adecuada para monitorear el desarrollo de los recursos humanos	8%	
El sistema genera información básica, pero tiene poca influencia en el desarrollo de los recursos humanos	67%	
En la práctica, el sistema no responde a nuestras necesidades de desarrollo de recursos humanos	25%	
Percepción sobre la mejoría en la calidad de la gestión del desempeño en los últimos años	Jefes	Técnicos
Se está creando una cultura de evaluación del desempeño	42%	65%
Se ejecuta un procedimiento de gestión del desempeño, pero tiene poca influencia en el Departamento	58%	29%
No se hace una gestión del desempeño significativa		6%

126 Encuesta a 17 técnicos departamentales. Los técnicos listaron los problemas libremente y por separado. Además de los anteriores, de forma puntual mencionaron: Instalaciones inadecuadas; Atraso en la liberación de fondos; Débil acompañamiento de las actividades; Falta de cumplimiento del presupuesto previsto; Movilidad de cuadros; Débil planificación de las tareas; Poca participación de la sociedad civil; Falta de asistencia técnica; Falta de buen ambiente de trabajo; Proceso de planificación ineficaz.

127 MFP, "Sistema de Gestão e Desempenho na Administração Pública (SIGEDAP)", 2009

128 Datos de las encuestas de evaluación. La encuesta a los Jefes de Departamento fue respuesta por 14 personas e y la encuesta al personal técnico por 17 personas.

Gráfico 4.1.4. Evaluación de estrategias para mejorar la prestación de servicios¹²⁹

la capacitación en gestión de recursos humanos. La incorporación de técnicos cualificados es la principal área de inversión del PFICD, con un 14,7% del total de los recursos (Cuadro 4.1.5). Se cubren salarios por un período de tiempo limitado, hasta ser asumidos por el Estado. De acuerdo con la evaluación PEFA 2013, la insuficiencia

de recursos humanos cualificados en áreas específicas es aún una debilidad clave del sistema de planificación y gestión de las finanzas públicas, agravada por la constante rotación del personal formado, sobretudo en áreas ligadas a la gestión financiera y con particular incidencia en el nivel de los Distritos. La gestión de recursos humanos por

Cuadro 4.1.5. Contribución del PFICD en “Incorporación de técnicos cualificados”, Meticais

Tipología de actividades previstas en el Plan Económico y Social 2010-14							
de nuevos funcionarios, promociones, progresiones Fóruns Gestores RH, ampliado a los Secretarios Permanentes Distritales							
Actividades previstas en el Plan PEFA							
Nº Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto			
45	SP - PNPFD	Apoyar reclutamiento de personal en el nivel distrital	64 Contratados	832.000			
46	DPPF-DARH	Reforzar el cuadro de personal de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas	10 Contratados				
30	SP	TdR responsables distritales plan/finanzas	TdR	270.000			

Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Año	Resp	Actividades	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
45	2010	DPPF	Lanzamiento PNPFD		0	65.454	
	2012	SP-DRH	Contratación de Técnicos superiores	Nº técnicos: 3	917.500	402.834	
	2013	SP-DRH	Contratación de Técnicos superiores		77.024	77.024	
	Total Actividad 45						545.312
46	2010	DPPF-DARH	Pago de salarios		2.503.358	1.432.122	
	2011	DPPF-DARH	Pago de salarios		3.093.322	3.033.904	
	2012	DPPF-DARH	Pago de salarios		1.770.000	940.234	
	2013	DPPF-DARH	Reforzar el cuadro de personal de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas	Nº técnicos: 2	475.000	218.698	
	2014	DPPF-DARH	Reforzar el cuadro de personal de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas	Nº técnicos: 2	450.000		
	Total Actividad 46						5.624.958
Actividades no incluidas en el Plan PEFA							
	2010	DARH	Participación en el Consejo Internacional de Gestión de Recursos Humanos			81.168	
Total PFICD (Actividades PEFA + no PEFA)						6.251.440	

129 Encuesta de evaluación a 17 técnicos. Se mide el valor medio de la importancia otorgada por los técnicos a una serie de estrategias propuestas, siendo 100% la máxima importancia.

afinidades complica la creación de equipos sólidos y competentes¹³⁰.

En 2014, la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas cuenta con 127 funcionarios y la Secretaría Provincial con 86 (21 formación superior, 34 media, 6 básica, 25 elemental; 30 del total son mujeres). No obtuvimos datos de 2010 para observar la evolución.

Más allá de la incorporación de nuevos funcionarios la gestión de recursos humanos incluye un trabajo importante para gestionar numerosas progresiones, promociones y cambios en la carrera profesional (Cuadro 4.1.7)¹³¹. El cuadro 4.1.7 recoge los datos de la Secretaría Provincial (no conseguimos los datos de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas).

Durante el período 2010-14 el PFICD asistió la integración de 8 personas, 5 en la Dirección Provincial

Cuadro 4.1.7. Evolución profesional del personal de la Secretaría Provincial, 2010-14

Año	Secretaría Provincial		
	Progresiones	Promociones	Cambios de carrera
2010	1		
2011	8	16	2
2012	6	1	7
2013	8	12	4

de Planificación y Finanzas y 3 en la Secretaría Provincial (Cuadro 4.1.8). Todas estas personas continúan trabajando hoy en estas instituciones.

Formación/capacitación de recursos humanos

La formación y capacitación de los recursos humanos es una de las principales áreas de actividad del PFICD, con un 10,4% de los recursos, un valor inferior al 14,5% de media anual que el Plan Económico y Social dedica a formación en el ámbito de de planificación y gestión de las finanzas públicas. El Cuadro 4.19 resume las actividades ejecutadas por el PFICD en relación a lo previsto en el Plan PEFA.

Cuadro 4.1.8. Personas integradas en la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y la Secretaría Provincial con el apoyo del PFICD, período 2009-13

Institución	Unidad	Categoría profesional	Nº técnicos
Dirección Provincial de Planificación y Finanzas	DPO	Técnico Superior N 1	6
	DPDR	Técnico Superior N 1	2
	DCP	Técnico Superior N 1	5
	DARH	Técnico Superior N 1	1
		Técnico Básico	1
Secretaría Provincial	DPAI	Técnico Superior N 1	1
	DATA	Técnico Superior N 1	1
	DARH	Técnico Superior N 1	1
	SPD	Técnico Superior N 1	1

Cuadro 4.1.9. Formaciones/Capacitaciones ejecutadas por el PFICD 2010-14, Meticais

Formación General							
Actividades previstas en el Plan PEFA							
Nº Act	Resp	Actividad			Producto	Presupuesto	
38	DPPF-DPO	Cursos de introducción al análisis social, económico y administrativo, análisis de políticas y gestión estratégica (pudiendo ser cursos on-line)			Nº técnicos: 9	2.400.000	
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD correspondientes al Plan PEFA							
Nº PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	%PEFA
38	2010	DPO	Cursos de introducción al análisis social, económico (economía descriptiva) e administrativa, análisis de políticas y gestión estratégica	Nº de técnicos: 3	2.400.000	1.818.511	
	2011	DPO		Nº de técnicos: 3	300.000	550.983	
	2012	DPO		Nº de técnicos: 13	900.000	1.115.959	
	2013	DARH		Nº de técnicos: 3	900.000	327.912	
Total Actividad 38						3.813.365	158,9%

130 Mariam Umarji et al, "Segunda Avaliação do Sistema de GFP da Província de Cabo Delgado. Aplicação da Metodologia PEFA. Relatório Final", Julio 2013

131 El Plan Económico y Social 2014 prevé para la Provincia un total de 721 funcionarios promovidos, 500 con progresión y 623 con cambio de carrera

Cuadro 4.1.9. Formaciones/Capacitaciones ejecutadas por el PFICD 2010-14, Meticais

Capacitación en Planificación y Presupuesto							
Actividades previstas en el Plan PEFA							
N° Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto			
32	DPPF-DPO	Curso a nivel provincial para la elaboración del CFMP	25 técnicos	370.000			
33	DPPF-DPO	Capacitar 2 técnicos especializados en DPO en la elaboración del CFMP	2 técnicos	80.000			
37	DPPF-DPO	Curso a nivel Provincia sobre planificación, presupuesto y CFMP por programa	30 técnicos	550.000			
39	DPPF-DPO	Curso de planificación, presupuesto y gestión de recursos	N° Técnicos: 25	500.000			
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD correspondientes al Plan PEFA							
N° PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	%PEFA
33	2010	DPO	Capacitar técnicos de la DPO en elaboración de CFMP	2 técnicos	293.399	113.648	142,1%
37	2010	DPO	Curso a nivel de toda la provincia sobre planificación e CFMP por programa	Curso realizado	550.000	0	
	2011				370.000	198.667	
Total Actividad 37						198.667	36,1%
39	2010	DPO	Capacitación de los técnicos de la DPO en gestión y ejecución presupuestaria	Técnicos: 3	141.417	141.417	28,3%
Capacitación en Recaudación de Ingresos Públicos y Fiscalización							
Actividades previstas en el Plan PEFA							
N° Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto			
34	DPPF-DRF	Curso sobre planificación, control y gestión de ingresos	40 técnicos	700.000			
35	DPPF-DRF	Curso sobre planificación, control y gestión de ingresos, sectores y aduanas	40 técnicos	370.000			
36	DPPF-DRF	Curso sobre planificación, control y gestión de ingresos municipales	12 técnicos	110.000			
40	DPPF-DRF	Curso de auditoría y control interno para los Agentes de los sectores y de los distritos	40 técnicos	700.000			
42	DPPF-DARH	Intercambios de experiencias tanto a nivel Central como con otras Provincias	8 intercambios	240.000			
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD correspondientes al Plan PEFA							
N° PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	%PEFA
34	2012	DRF	Curso sobre planificación, control y gestión de ingresos a nivel de los distritos.	35 técnicos (meta 40)	360.000	46.730	6,7%
36	2012	DRF	Curso sobre planificación, control y gestión de ingresos municipales	12 técnicos	360.000	66.303	60,3%
40	2011	DAS/DRF	Curso de auditoría y control interno para los ACIs de la Provincia y distritos	12 técnicos	350.000	382.066	54,6%
42	2012	DARH	Realizar intercambios de experiencias tanto a nivel provincial como con otras Provincias.	3 intercambios	96.690	0	
Capacitación en Contabilidad y SISTAFE							
Actividades previstas en el Plan PEFA							
N° Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto			
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD no incluidas en el Plan PEFA							
N° PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	%PEFA
	2014	DPat	Realizar capacitación en materia del Decreto 15/2010 del 24 de Mayo y del Decreto 23/2007 del 09 de Agosto	3 capacitaciones	620.000	0	0%
Capacitación en Gestión de Adquisiciones de Bienes y Servicios							
Actividades previstas en el Plan PEFA							
N° Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto			
43	DPPF-Dpat	Curso de gestión de Procurement para sectores e distritos	40 técnicos	600.000			
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD correspondientes al Plan PEFA							
N° PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	%PEFA
43	2014	DPat	Realizar capacitación en materia del Decreto 15/2010 del 24 de Mayo y del Decreto 23/2007 del 9 de Agosto.	3 capacitaciones	620.000	0	0%

Cuadro 4.1.9. Formaciones/Capacitaciones ejecutadas por el PFICD 2010-14, Meticaís

Capacitación en Gestión de Adquisiciones de Bienes y Servicios							
Actividades previstas en el Plan PEFA							
N° Act	Resp	Actividad			Producto	Presupuesto	
41	DPPF-DRF	Curso de auditoría e inspección para los técnicos de DRF e inspectores de sectores.			30 técnicos	350.000	
52	SP-IAP	Capacitación para inspectores provinciales sectoriales y distritales			6 encuentros	700.000	
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD correspondientes al Plan PEFA							
N° PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
41	2012	DFP	Curso de dos sectores en fiscalización y verificación de actos administrativos legales.	24 instituições	58.925	53.915	15,4%
52	2013	IAP	Promover capacitación de inspectores provinciales sectoriales y distritales	2 encuentros	233.000	165.075	23,6%
	2014	IAP		2 encuentros	234.000		
Total						218.990	20,9%
Capacitación de planificación y gestión de las finanzas públicas a nivel distrital							
Actividades previstas en el Plan PEFA							
N° Act	Resp	Actividad			Producto	Presupuesto	
29	SP e	2 cursos de gestión de finanzas públicas dirigidos a los Secretarios Permanentes Distritales y responsables financieros.			48 SPD e técnicos	830.000	
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD correspondientes al Plan PEFA							
N° PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
29	2011	DPO (SProv)	Curso Gestión Finanzas Públicas SPs	16 SPs formados	415.000	415.000	
	2012	DPO	Curso Gestión Finanzas Públicas para SPDs, Gestores RRHH y responsables finanzas de los Distritos	Capacitación realizada	701.625	567.855	
	Total						982.855
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD no incluidas en el Plan PEFA							
	2014	DPat	Realizar capacitación en materia del Decreto 15/2010 del 24 de Mayo y del Decreto 23/2007 del 09 de Agosto	3 capacitaciones	620.000		

El Cuadro 4.1.10 indica las actividades de formación en planificación y gestión de las finanzas públicas en las cuales ha contribuido el PFICD respecto a las previstas en el Plan Económico y Social. Sobre un total de 54 tipos de formación, el PFICD contribuyó a 12 de ellas (22%). A nivel distrital, dada la existencia del PNPFD el PFICD se ha limitado a algunas capacitaciones en gestión de las finanzas públicas para los SPDs res-

ponsables de finanzas de los distritos. El PFICD no contribuyó en las áreas de gestión de recursos humanos, un aspecto a considerar en el futuro en coordinación con el PNPFD que si interviene en esta área.

En términos presupuestarios, el PFICD ha invertido en formación/capacitación en planificación y gestión de las finanzas públicas un valor próximo a

Cuadro 4.1.10. Actividades de formación del PFICD en de planificación y gestión de las finanzas públicas en relación a las previstas en el Plan Económico y Social, período 2010-14

Área de Formación	Tipología de actividades de formación del Plan Económico y Social	PFICD
Formación General	Concesión de becas de estudio a los funcionarios	
	Formación funcionarios en los IFAPA e ISAP para estudio superior	
	Expandir el Estudio a Distancia en Administración Pública para los distritos	
	Cursos de introducción al análisis social, económico y administrativo	X
Capacitación en Planificación y Presupuesto	Intercambio de experiencias con otras provincias	
	Capacitación de los técnicos de la DPO en materias de planificación y presupuesto	X
	Capacitar a los miembros de los órganos locales del Estado en seguimiento y evaluación	
	Capacitar SPD's, Gestores de RRHH, responsables distritales en gestión de las finanzas públicas	X
	Capacitar Técnicos de planificación de los sectores y miembros de los CTDs	X

Cuadro 4.1.10. Actividades de formación del PFICD en de planificación y gestión de las finanzas públicas en relación a las previstas en el Plan Económico y Social, período 2010-14

Área de Formación	Tipología de actividades de formación del Plan Económico y Social	PFICD
Capacitación en Recaudación de Ingresos Públicos y Fiscalización	Formación Jefes secretaría de los Puestos Administrativos en cobro de ingresos	
	Intercambio de experiencias con la dirección de Aduanas en materia de ingresos	X
	Intercambio de experiencias con la Provincia de Niassa	X
	Capacitar recaudadores de ingresos propios	X
Capacitación en Contabilidad e SISTAFE	Intercambios de experiencia con las Provincias de Manica o Inhambane	
	Capacitar funcionarios distritales en planificación, fondos y SISTAFE	
	Capacitar contables en materia de ejecución de presupuesto y finalización de cuentas en e-SISTAFE	
	Formar agentes de Sistema e-SISTAFE de todos los distritos	
Capacitación en Gestión de Adquisiciones de Bienes y Servicios	Capacitación de los responsables de Patrimonio de las Direcciones Provinciales	
	Capacitación de las UGEAs de la provincia en materias específicas	X
	Capacitación decretos 15/2010 e 23/2007 de 09 de Agosto	X
	Intercambio de experiencias (Niassa, Nampula, Beira, Maputo, Quelimane)	
	Formar técnicos en material de Procurement	
Capacitación en Inspección Administrativa	Fórum de inspectores sectoriales	
	Capacitar inspectores sectores	X
	Encuentros/ capacitaciones/ inspectores Provinciales y Distritales	X
Capacitación de planificación y gestión de las finanzas públicas a nivel distrital	Capacitación de Jefes PAs y de Localidades sobre nueva estructura del Estado	
	Capacitar SPDs y gestores RRHH en simplificación administrativa EGFAE	
	Formar miembros del Gobierno Provincial y Distrital en descentralización a los OLEs	
	Seminario para Gobierno Provincial, Administradores y SPD sobre reforma sector público y Admin. Local	
	Seminarios para Administradores y SPD, Jefes PAs y Localidades en gestión de las finanzas públicas e supervisión de Obras	
	Seminario para jefes de reparticiones Distritales, funcionarios y agentes Estado	
	Capacitar dirigentes y jefaturas intermedias en los paquetes de legislación Función Pública	
	Capacitar técnicos de los Secretariados Provincial y Distrital en secretariado	
	Intercambio de experiencias con las Provincias de Maputo y Nampula en materia de de planificación y gestión de las finanzas públicas	
	Retiro del Colectivo ampliado de los Jefes de repartición y otros cuadros de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas	
	Capacitar operadores de radio y Cifras	X
Capacitación en Gestión de Recursos Humanos	Intercambio de experiencias provincias de Tete, Nampula, Zambézia, Inhambane, Gaza, Sofala y Niassa	
	Capacitación sobre atención al Público	
	Formar gestores de RH en procesos de recuento de tiempo trabajado y pensiones	
	Formar Gobierno Provincial y distrital en liderazgo Planificación y Gestión Pública	
	Formar gestores de RH en pensiones	
	Formar gestores de RH en buena gobernanación y normas éticas	
	Seminario de formadores en negociación y relaciones públicas	
Formar sobre la Estrategia de Género en la Función Pública		
	Formar en legislación relativa al HIV/SIDA	
	Formar en la prueba voluntaria y la adhesión a la medicación HIV/SIDA	
	Formar sobre procesos administrativos de nominaciones, promociones y progresiones	
	Formar Gobiernos Provincial y Distrital en Liderazgo, conflictos y cambios de comportamiento	
	Capacitar Directores, Delegados Provinciales y Administradores en Administración Local y RRHH	
	Capacitar lucha corrupción: Admin. Distritales, Pres. Municipios, SPDs, Miembros Gobierno, Jefes PAs	
	Seminario Capacitación Secretariado del Gobierno Provincial	
Capacitación en Gestión Documental y Memoria Instituc.	Capacitar jefes secretarías provinciales y distritales en gestión documental (SNAE)	
	Capacitar funcionarios de las Secretarías Distritales y Provinciales en SNAE	
	Formar Gobierno Provincial, Jefes Departamento y Repartos sobre documental (SIGEDAP)	

Cuadro 4.1.11. Participación del PFICD en las actividades de Capacitación/formación del Plan Económico y Social, periodo 2010-14

Área de Formación/Capacitación	Contribución al Plan PEFA			Contribución al Plan Económico y Social		
	Previsión Plan PEFA 2010-14	Gasto PFICD 2010-14	% PEFA	Gasto anual medio PFICD	Plan Económico y Social anual medio 10-14	% Plan Económico y Social
Formación General	2.400.000	3.813.365	158,9%	762.673	1.167.148	65,3%
Planificación y Presupuesto	500.000	453.732	90,7%	90.746	719.136	12,6%
Recaudación de ingresos y Fiscalización	2.120.000	495.099	23,4%	99.020	202.000	49,0%
Capacitación en Contabilidad y SISTAFE					430.380	
Gestión de Adquisiciones de Bienes y Servicios	600.000		23,4%		1.030.336	
Capacitación e Inspección Administrativa	1.050.000	218.990	20,9%	43.798	62.380	70,2%
Capacitación de planificación y gestión de las finanzas públicas a nivel distrital	830.000	982.855	118,4%	196.571	819.324	24,0%
Capacitación en Gestión Recursos Humanos					1.253.778	
Gestión Documental y Memoria Institucional					227.864	
Total	6.670.000	5.964.041	89,4%	1.192.808	5.912.346	17,9%

lo previsto en el Plan PEFA, aunque la distribución por actividades demuestra diferencias importantes. El PFICD contribuyó al Plan Económico y Social de manera importante en la Formación General, en la capacitación e Inspección Administrativa y en Recaudación de Ingresos y Fiscalización. Sin embargo, se puede observar que el Plan Económico y Social no parece dar a las capacitaciones en Inspección Administrativa y Recaudación la misma importancia que el Plan PEFA, con contribuciones proporcionalmente mucho menores.

La evaluación no ha tenido la posibilidad de analizar en profundidad la pertinencia de las formaciones/capacitaciones, su calidad y efectividad. Por lo general los departamentos tienden a dar oportunidades de formación para el máximo posible del personal, echándose en falta una planificación de las formaciones/capacitaciones más sistemática y un mayor control con el fin de evitar el no aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas.

Mejora de infraestructuras y equipamientos y apoyo en gastos corrientes

En total, la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, Secretaría Provincial y Ventanilla Única invierten una media anual de 20 millones de meticaís en infraestructuras y equipamientos. La contribución del PFICD es baja, del orden del 4%. La falta de equipamientos y de transporte son dos de los principales problemas reportados por el personal de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas/Secretaría Provincial para mejorar la prestación de servicios.

El PFICD contribuyó en la rehabilitación de los edificios y sede de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, así como en la adquisición de dos vehículos (1 Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, 1 Secretaría Provincial) y en la compra de algunos ordenadores y otros equipamientos. Para este año 2014 está programada la adquisición de un vehículo (Dirección Provincial de Planificación y Finanzas) y motos (Ventanilla Única) (Cuadro 4.1.13).

Cuadro 4.1.13. Contribución del PFICD en "Infraestructuras y equipamientos" (Dirección Provincial de Planificación y Finanzas+Secretaría Provincial+Ventanilla Única), Meticaís

Tipología de actividades previstas en los Planes Económico y Social 2010-14				
Tipo de actividad				Presupuesto medio anual 2010-14
Construcciones, rehabilitación de edificios y equipamiento Adquirir vehículos Mobiliario y equipamientos informáticos				19.607.636
Actividades previstas en el Plan PEFA				
Nº Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto
14	SP	Mejorar el sistema de envío de correspondencia postal de servicios públicos	48 expedientes enviados	840.000

Cuadro 4.1.13. Contribución del PFICD en “Infraestructuras y equipamientos” (Dirección Provincial de Planificación y Finanzas+Secretaría Provincial+Ventanilla Única), Meticaís

Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades no incluidas en el Plan PEFA							
	2010	DPPF	Adquisición de un vehículo doble cabina	Vehículo adquirido	1.834.000	1.796.115	
	2010	DPPF	Finalización de las oficinas de la DPPF	Concluidos	500.000	500.000	
	2010	DPPF	Gastos corrientes de func. (varios)		600.000	832.375	
	2011	DPPF	Material de oficina			127.040	
	2012	SP	Adquisición de un vehículo	Vehículo adquirido	1.400.000	1.393.980	
	2012	DPPF	Actividades de funcionamiento de la UFG		275.435	139.029	
	2013	SP-DAF	Adquisición de Equipamiento Informático	3 ordenadores	170.000	151.401	
	2013	DPPF	Gastos corrientes de func. (varios)		200.000	146.472	
	2014	DPPF	Gastos corrientes de funcionamiento		340.000		
	2014	DPPF	Adquisición de un vehículo	Vehículo adquirido	1.700.000		
	2014	DPPF	Rehabilitación da residencia da DPPF	Rehabilitada	100.000		
	2014	Ventanilla Única	Rehabilitar Instalaciones BAÚ Mocímboa da Praia	Rehabilitadas	807.500		
	2014	Ventanilla Única	Adquisición equipamiento	Equipamiento	300.000		
	2014	Ventanilla Única	Adquirir Motos (Pemba)	Adquiridas	245.000		
	2014	Ventanilla Única	Gastos de funcionamiento (Pemba)		744.000		
Total PFICD						5.086.412	

Cuadro 4.1.14. Contribución del PFICD en “Asistencia técnico-administrativa general a los OLE”, Meticaís

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14							
Tipo de actividad							
Visitas del Gobierno Provincial para el seguimiento y asistencia a los distritos. Sesiones Ordinarias y de Gobierno Provincial y sesiones ampliadas a los Administradores Distritales, Presidentes de los Consejos Municipales y jefes de los Puestos Administrativos. Sesiones Extraordinarias en el ámbito de visitas de miembros del Consejo de Ministros y del Jefe de Estado.							
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades no incluidas en el Plan PEFA							
	2011	DPPF-DRF	Deslocalización de técnicos a los distritos de Mueda en el ámbito de sesión del gobierno	Realizada		61.763	
	2013	DPPF-DARH	Consejo Coordinador Provincial	CCP Realizado	515.063	425.495	
	2014	DPPF-DARH	Consejo Coordinador Provincial	CCP Realizado	170.000		
	2014	DPPF-DARH	Consejo Coordinador Provincial	3 encuentros	700.000	699.738	
Total PFICD						1.186.996	

Asistencia técnico-administrativa general a los OLE

En el Cuadro 4.1.14 se indican algunas actividades complementarias apoyadas por el PFICD.

4.2 Expansión de la metodología de planificación, seguimiento y evaluación de la acción del Estado

En las secciones 2.14 y 3.3 se describen el marco normativo, procedimiento, ciclo anual y principales

herramientas del sistema de planificación nacional de acción del Estado. La dinámica de planificación está estrechamente vinculada al proceso progresivo de desconcentración y descentralización hacia los OLEs y autarquías locales. Para desarrollar la capacidad de los OLEs se lanzó a finales de 2010 el “Programa Nacional de Planificación y Finanzas Descentralizadas”, que proporciona asistencia técnica al nivel provincial y distrital en los procesos esenciales para la implementación y el control de los planes y presupuestos (Planificación Estratégica, Planificación Operacional, Gestión y ejecución

del Plan, Control Interno y Externo y Participación Comunitaria). En Cabo Delgado, el PFICD ha complementado el PNPFD, asegurando que no haya duplicidades. El PNPFD cubre en gran parte la capacitación de los distritos, de manera que el PFICD se concentró más en el nivel provincial.

Considerando los datos del Cuadro 4.2.1, constatamos que el área de “Planificación, seguimiento y evaluación de la acción del Estado” es un área de intervención importante del Plan PEFA (18,5% del presupuesto total), así como del PFCID (17,8% del gasto total en de planificación y gestión de las finanzas públicas), con mayores contribuciones de recursos que el Plan Económico y Social (9,0%). Sin embargo, el 64% de los recursos del PFCID se destinaron a la elaboración de la planificación estratégica provincial, resultando un 17% de los fondos previstos en el Plan PEFA. En el nivel provincial,

contribuyó principalmente con fondos para introducir en la provincia el proceso de elaboración del Escenario Fiscal de Medio Plazo (CFMP), apenas iniciado en 2011, y para la contratación, entre noviembre de 2010 y diciembre de 2012, de un asesor mozambiqueño en gestión de las finanzas públicas (adscrito a la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas/ DPO para la preparación e implementación del Plan PEFA)¹³², además de impulsar reuniones sectoriales para la preparación del Plan Económico y Social en los sectores que aún no implicados.

La mayoría de las actividades ejecutadas por el PFICD se corresponden con la implementación de las 11 actividades del Plan PEFA relacionadas. Las actividades no incluidas son un apoyo significativo a partir de 2013 para el seguimiento de la ejecución del presupuesto a nivel distrital y para la globalización de los datos del Plan Económico y Social.

Cuadro 4.2.1. Ejecución del componente de planificación, seguimiento y evaluación de la acción del Estado

Áreas de Actividad del PFICD	Presupuesto Plan Económico y Social Valor anual medio 2010-14		Presupuesto PFICD Valor anual medio 2010-14			Presupuesto PEFA 2010-14		Gasto actividades PFICD 2010-14, Euros ¹³³			
	Euros	% Tot	Euros	% Tot	% Plan Económico y Social	Euros	% Tot	PEFA	Otras	Total	%PEFA
Planificación estratégica provincial			21.241	6,1%		102.250	7,0%	120.296		120.296	117,6%
Planificación presupuestaria	5.473	0,6%	8.592	2,4%	157,0%	25.000	1,7%	7.808	12.725	20.533	31,2%
Planificación y seguimiento sectorial anual (Plan Económico y Social)	19.330	2,0%	20.498	5,8%	106,0%	140.250	9,6%	42.718	1.613	44.331	30,5%
Planificación, seguimiento y evaluación distrital	56.411	5,7%									
Divulgación información plan, pres. y balance	8.250	0,8%	2.350	0,7%	28,5%	1.750	0,1%	1.966		1.966	112,3%
Total Planificación/ seguimiento acción Estado	89.464	9,0%	52.781	15,00%	15,04%	269.250	18,5%	172.788	14.338	187.126	64,2%
Total Áreas Planificación y Finanzas Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

132 Luis Lama Daipa, originário de Sofala.

133 Ver “Complementaridade com outros programas” en la sección 3.1

Cuadro 4.2.1. Ejecución del componente de planificación, seguimiento y evaluación de la acción del Estado

Área de Actividad PFICD	Nº Act	Actividad del Plan PEFA	Unidad Responsable	Presupuesto. 2010-14, €	Gasto 10-14, € ¹³⁴	% Exec.
Planificación estrat.	19	Realización del Plan Estratégico de Desarrollo de la provincia de Cabo Delgado	DPPF-DPO	102.250	120.296	117,6%
Planificación presupuestaria	20	Revisar la estructura y contenidos del CFMP	DPPF-DPO	0		
	22	Definir el modelo para la Provincia de los documentos de planificación y presupuestación	DPPF-DPO	0		
	32	Realizar un curso ao nivel provincial para la elaboración del CFMP	DPPF-DPO	9.250		0,0%
	33	Capacitar 2 técnicos especializados en la DPO en la elaboración del CFMP	DPPF-DPO	2.000	2.841	142,1%
	37	Realizar curso provincial sobre planificación, presupuestación y CFMP por programa	DPPF-DPO	13.750	4.967	36,1%
Planificación, seguimiento y Evaluación anual	17	Contratar 1 Consultor a corto plazo para el área de planificación y presupuestación.	DPPF-DPO	110.250	38.500	34,9%
	18	Realizar reuniones de planificación sectoriales de nivel provincial	DPPF-DPO	30.000	4.218	14,1%
	21	Revisar la estructura y contenidos del Plan Económico y Social y Balance del Plan Económico y Social	DPPF-DPO	0		
Divulgación de la información	9	Apoyar el proceso de lanzamiento de la página del portal de internet del Gobierno	DPPF-DPO	750	1.966	262,1%
	10	Hacer pública la información sobre plan, presupuesto y balance, subiéndolos on-line	DPPF-DPO	1.000		0,0%
Total				269.250	172.788	64,2%

Cuadro 4.2.2. Contribución del PFICD en la planificación estratégica provincial, Meticaís

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14							
Tipo de actividad						Presupuesto medio anual 2010-14	
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
Nº Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto			
19	DPPF-DPO	Realización del Plan Estratégico de Desarrollo de la provincia de Cabo Delgado.	Plan concluido	4.090.000			
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
19	2010	DPO	Seminario de lanzamiento del Plan Estratégico de Cabo Delgado		258.200	2.479.652	
	2010	DPO	Seminario de consulta pública del Plan Estratégico de Cabo Delgado	Seminario realizado	600.000	410.681	
	2010	DPO	Servicios de consultoría del Plan Estratégico de Cabo Delgado	Plan elaborado	2.840.000		
	2010	DPO	Reproducción de Plan Estratégico de Cabo Delgado	Ejemplares Plan Estratégico de Cabo Delgado (300)	550.000	700.000	
	2011	DARH	Pago de la 4ª prestación del Plan Estratégico de Cabo Delgado	Pago efectuado	0	1.221.512	
Total Actividad 19					4.811.845	118%	

134 Hasta el segundo trimestre de 2014.

Con el apoyo de AECID, la provincia de Cabo Delgado elaboró en 2010 el Plan Estratégico de Desarrollo de Cabo Delgado 2010-14 (Plan Estratégico de Cabo Delgado), el segundo plan estratégico elaborado en la provincia¹³⁵. Junto con el Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique y el PARP son los principales documentos estratégicos de medio plazo de referencia para el proceso de planificación anual. El proceso de elaboración del Plan Estratégico de Cabo Delgado fue asistido por una consultoría externa (“METIER, Consultoría e Desenvolvimento”) e incluyó el análisis de la documentación de referencia (Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique, PARPA-II, ODMs e Agenda 2025). A partir de las estrategias sectoriales nacionales y la situación específica de la Provincia fueron formuladas las líneas de estrategia sectorial, estructuradas como programas y subprogramas, indicando los actores implicados, beneficiarios y presupuesto.

El documento producido es de calidad, contiene una caracterización resumida de la provincia y resúmenes de diagnósticos sectoriales que sitúan el punto de partida en 2010 del desarrollo social, económico e infraestructuras. El plan de acción, organizado en programas y subprogramas, señala las prioridades de la Provincia en cada sector y significa un progreso en la apropiación de éstas por parte de los diferentes actores. Sin embargo, el grado de utilización del Plan Estratégico de Cabo Delgado en los procesos de planificación anuales no se corresponde con las expectativas iniciales¹³⁶.

Actualmente se está trabajando en la elaboración de un nuevo plan estratégico para el siguiente periodo y se está discutiendo su alcance temporal, que podría superar el mandato legislativo. Teniendo en cuenta la experiencia del Plan Estratégico de Cabo Delgado 2010-14 y el costo que significó su elaboración (120.296 €), es recomendable repensar el valor añadido de un futuro plan, acordar la utilización que se va a hacer el producto final y diseñar el documento en base a estos puntos.

En el ámbito de la planificación y gestión de las finanzas públicas, el Plan Estratégico de Cabo Delgado no es una herramienta útil para priorizar las acciones, pues se limita a orientaciones generales que no suponen una priorización respecto al Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique¹³⁷. En la práctica, el PEPCD no ha sido una herramienta de referencia para el PFICD en el ámbito de la planificación y gestión de las finanzas públicas.

Planificación presupuestaria

Para establecer las perspectivas financieras plurianuales, el Gobierno de Mozambique revisa anualmente el “Escenario Fiscal a Medio Plazo” (CFMP) a nivel nacional. Teniendo en cuenta el contexto macroeconómico, el CFMP actualiza la proyección de los recursos monetarios (Ingresos de Estado y Recursos Externos) para los tres años siguientes. En base de estas previsiones de ingresos, se establece la dotación estratégica de recursos para el nivel Central y para los Órganos Locales (nivel Provincial, Distrital y Autárquico), tanto para gastos de funcionamiento como de inversión. La dotación de recursos del CFMP fija los techos presupuestarios a utilizar en el proceso presupuestario¹³⁸.

El Gobierno de Mozambique elaboró el primer CFMP a nivel nacional para el periodo 2007-2009. Durante varios años apenas fue un instrumento utilizado internamente por el Ministerio de Finanzas/Ministerio de Planificación y Desarrollo. Con el apoyo del PFICD, a partir de 2011 se iniciaron en Cabo Delgado las capacitaciones para mejorar la planificación por programa e introducir la metodología del CFMP. Se trata de una herramienta aún en proceso de consolidación¹³⁹, tanto del diseño de la herramienta como de la capacidad técnica para su utilización, hecho que se ve reflejado en la última evaluación PEFA (PI-12). Con el impulso que el PNPFD ha dado en los últimos años al proceso de planificación presupuestaria a nivel distrital, a partir de 2013 el PFICD empezó a apoyar a la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas-DPO para realizar el seguimiento de la ejecución presupuestaria distrital.

135 El primero cubrió el periodo 2001-2005

136 Gil Rodrigues Atiena, “Ajuda Externa em Cabo Delgado. Análise da Eficácia dos Programas/ Projectos dos Parceiros de Cooperação em Cabo Delgado em Conformidade com os Princípios Plasmados na Declaração de Paris Sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento”, Febrero de 2014

137 En el anexo 11 sección 3 se listan las 9 áreas de actividad del PEDCD (denominadas “subprogramas”) relacionadas con la Planificación y GFP. El PEDCD agrupa las 9 áreas en 4 líneas de acción (denominadas “programas”): Implementar la Reforma del Sector Público; Implementar las Políticas de descentralización; Mejorar la gestión de los funcionarios públicos; Refuerzo de la capacidad de gestión de obras públicas.

138 GdM, “Cenário Fiscal de Médio Prazo 2013-2015”, Junio 2012; “Cenário Fiscal de Médio Prazo 2014-2016”, Junio 2013

139 DPPF, “Mapas_CFMP CD 2013 - 2015 Globais Sectores”, “Mapas_CFMP CD 2014 - 2016 Globais Sectores”, “Mapas_CFMP CD 2014 - 2016 Global Distritos”.

Cuadro 4.2.3. Contribución del PFICD en la planificación presupuestaria, Meticais

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14							
Tipo de actividad							Presupuesto medio anual 2010-14
Realizar reuniones de planificación sectoriales a nivel provincial (incorporando a los distritos antes de elaborar el Plan Económico y Social), impulsando los sectores que aún no la realizan.; Prestar asistencia técnica a los Gobiernos Distritales y sectores en el proceso de elaboración del CFMP; Realizar seguimiento del Presupuesto Distrital							218.900
Actividades previstas en el Plan PEFA							
N° Act	Resp	Actividad			Producto	Presupuesto	
20	DPPF-DPO	Revisar la estructura y contenidos del CFMP			CFMP (1 por año)	0	
22	DPPF-DPO	Definir formato y contenidos para la Provincia del DFOP y REOP			OP y REO (1 por año)	0	
32	DPPF-DPO	Realizar un curso en el nivel provincial para la elaboración del CFMP, destinado a EPAP			N° de técnicos (25)	370.000	
33	DPPF-DPO	Capacitar 2 técnicos especializados en DPO en la elaboración del CFMP			N° de técnicos (2)	80.000	
37	DPPF-DPO	Curso a nivel provincial sobre planificación, presupuesto y CFMP por programa.			N° de técnicos (30)	550.000	
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
N° PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
33	2010	DPO	Capacitar técnicos de la DPO en la elaboración del CFMP	N° técnicos (2)	293.399	113.648	70,4%
37	2010	DPO	Curso provincial sobre planificación y CFMP por programa	Curso realizado	550.000	0	
	2011	DPO	Curso provincial sobre planificación y CFMP por programa	(Meta 3)	370.000	198.667	
Total Actividad						198.667	36,1%
Actividades no incluidas en el Plan PEFA							
	2013	DPO	Realizar seguimiento del Presupuesto Distrital	N° de distritos (16)	180.000	198.942	
	2014	DCP	Realizar capacitación en materia de ejecución presupuestaria		325.000	310.057	

El Cuadro 4.24 resume la puntuación de los progresos en planificación presupuestaria según la

evaluación PEFA¹⁴⁰ y se compara con la de la última evaluación nacional:

Cuadro 4.2.4. Indicadores PEFA sobre credibilidad, alcance, transparencia y ciclo del presupuesto

Indicadores PEFA 2009		Avaliações Cabo Delgado		Nacional
		2012	2010	
PI-1	Gasto agregado comparado al presupuesto aprobado	D	A	A
PI-2	Composición del gasto comparado con el presupuesto aprobado	D	D	D
PI-3	Ingreso agregado comparado con el presupuesto aprobado	D	D	A
PI-4	Importe y seguimiento del pago de gastos en atrasados	--	--	B+
PI-5	Clasificación del presupuesto	C	B	B̂
PI-6	Alcance de la información presupuestaria	C	B	A
PI-7 (i)	Dimensión de las operaciones del Gobierno no reportadas	D	C	B
PI-10	Acceso público a la información fiscal clave	D	D̂	B̂
PI-11	Orden y participación en el proceso de presupuesto anual	A	A	A
PI-12	Perspectiva plurianual en la planificación fiscal	D	D̂	C+
PI-16	Previsibilidad de la disponibilidad de fondos para compromisos de gastos	C+	C+	C+
PI-24	Calidad y plazo de los informes presupuestarios del año	C+	C+	C+
PI-25	Calidad y plazo de los informes anuales de cuentas	C+	C+	C+

140 Mariam Umarji et al, "Segunda Avaliação do Sistema de GFP da Província de Cabo Delgado. Aplicação da Metodologia PEFA. Relatório Final", Julio 2013.

La provincia mantiene un nivel alto de orden y participación en el proceso de presupuesto anual (PI-11) y en los últimos años ha conseguido elaborar un presupuesto integral (PI-5, PI-6), así como también controlar el gasto total (desvíos mínimos, por debajo del 3%) respecto al presupuesto total (PI-1). Aunque la provincia continúa teniendo un nivel preocupante de relocalizaciones presupuestarias, existe una importante mejora en relación a los años pasados, pero el progreso en hacer encajar el gasto detallado con el presupuesto es insuficiente (PI-2). La provincia también planifica mejor los ingresos en comparación con los años anteriores, aunque en algún año la previsión sufrió desvíos importantes y en la evaluación PEFA no se perciben mejoras (PI-3). No ha sido una práctica de la provincia monitorear los gastos por pagar (PI-4) a través de un plan debidamente estructurado, y en Cabo Delgado

aún falta incorporar la funcionalidad del e-SISTAFE para identificar estos gastos. Aunque se constatan mejoras en relación a los años anteriores, continúan existiendo gastos que no son ni reportados ni incluidos en los informes fiscales (PI-7), además de los proyectos financiados por los donantes que no son reportados.

Anualmente los distritos elaboran los planes y presupuestos distritales (PESOD) que son armonizados y globalizados conjuntamente con los planes y presupuestos sectoriales, lo que da origen al plan y presupuesto provincial (PESOP). El ciclo de planificación y presupuesto se inicia en el mes de Mayo de cada año con el envío de una circular del Ministerio de Finanzas/Ministerio de Planificación y Desarrollo. Gracias al trabajo constante de capacitación realizado por el PNPDF y el PFICS, el

Planificación y seguimiento sectorial anual

Cuadro 4.2.5. Contribución del PFICD en la Planificación y seguimiento sectorial anual (Plan Económico y Social), Meticais

Tipología de actividades previstas en los Planes Económico y Social 2010-14							
Tipo de actividad							Presupuesto medio anual 2010-14
Realizar reuniones de Planificación sectoriales a nivel provincial (incorporando a los distritos antes de elaborar el Plan Económico y Social), impulsando los sectores que aún no la realizan; Elaboración y sumisión al Ministerio de Planificación y Desarrollo del Balance anual del Plan Económico y Social; Elaboración de la matriz operativa del plan de actividades del Gobierno Provincial para su divulgación a nivel de los distritos y de los Puestos Administrativos; Realizar reuniones de Consejo Técnico para la armonización del Plan Económico y Social y Balances trimestrales, semestrales y anuales; Armonización de las actividades contenidas en el Proyecto del Plan Económico y Social con el Presupuesto de Estado aprobado por la AR; Elaboración de los balances trimestrales del Plan Económico y Social, con previo trabajo de seguimiento a nivel de base; Monitoría y evaluación del Plan Económico y Social a nivel de los sectores y distritos.							773.200
Actividades previstas en el Plan PEFA							
N° Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto			
17	DPPF-DARH	Contratar 1 Consultor a corto plazo para el área de planificación y presupuesto.		4.410.000			
18	SP	Realizar reuniones de planificación sectoriales de nivel provincial	(1 por sector)	1.200.000			
21	DPPF-DPO	Revisar la estructura y contenidos del Plan Económico y Social y Balance del Plan Económico y Social					
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
N° PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
17	2010	DARH	Contratar un asesor de finanzas		580.000	0	
	2011	DARH	Contratar un consultor por servicio temporal		1.512.000	220.000	
	2012	DARH	Contratar un consultor por servicio temporal		1.320.000	1.320.000	
	Total Actividad 17					1.540.000	
18	2013	DPAI	Realizar una reunión de Planificación y Presupuesto con los sectores a nivel Provincial y Distrital en preparación del proceso de elaboración del Plan Económico y Social	Jefes sectores y Distritos (Meta 60)	222.976	168.737	
	2014	DPAI		N° de reuniones	464.690	0	
Total Actividad 18						168.737	14,1%
Actividades no incluidas en el Plan PEFA							
	2011	DPO	Recogida de datos para globalización del balance del Plan Económico y Social	Datos distritos (16)	0	64.500	

ciclo es bien conocido y respetado, tanto a nivel provincial como a nivel distrital, con procedimientos y calendario claros para los sectores y distritos.

La incorporación de recursos humanos cualificados, medios técnicos y sistemas, así como la constante capacitación, han dado lugar a un incremento continuado de la capacidad. Sin embargo, el reto para los próximos años consiste en seguir desarrollando y consolidando ésta capacidad, particularmente a nivel de los distritos, para asegurar una ejecución autónoma de las tareas derivadas del proceso de desconcentración. El Plan PEFA previó una adecuación de las principales herramientas a las necesidades de la Provincia, pero siguen siendo demasiado densas y complejas; se observa que no están suficientemente adaptadas (Cuadro 4.2.6). Se sigue requiriendo que el Plan Económico y Social y Balance del Plan Económico y Social sean instrumentos de planificación y seguimiento efectivos de las metas e indicadores, tanto en el nivel operacional como en el estratégico.

El reporte sobre la ejecución del presupuesto de la provincia se hace mediante los Balances del Plan Económico y Social. Anualmente se producen 3 informes trimestrales y un informe anual (acumula-

tivos). No existe a nivel de la Provincia una emisión de Informes de Ejecución Presupuestaria (REO) como la que hay a nivel nacional. El REO agregado y consolidado es emitido por el Ministerio de Finanzas, donde se incluyen información y mapas sobre la provincia pero que solo permiten un análisis limitado. Se observan también inconsistencias e insuficiencias de información en los Balances del Plan Económico y Social. Todos los hechos apuntados conducen a una insuficiente calidad del reporte presupuestario de la provincia (PI-24), que no está mejorando en comparación con los años anteriores. Se da una situación similar en relación al reporte financiero (PI-25): la provincia no prepara una Cuenta General de la Provincia similar a la Cuenta General del Estado, sino que se limita a proporcionar la información relativa a la provincia a partir de la Cuenta General del Estado, publicada por el Gobierno Central. Ni la ley ni la regulación del SISTAFE incluyen disposiciones sobre las materias de reporte presupuestario, reporte financiero y transparencia, cuestiones críticas para una buena gestión de las finanzas públicas en el nivel provincial.

Divulgación de información fiscal/financiera sobre plan, presupuesto y balance

Existe un portal electrónico del Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado que ofrece información diversa sobre la provincia y sobre el Gobierno¹⁴². El PFCID apoyó también el diseño y construcción de otra página web sobre los distritos de carácter divulgativo con información interesante¹⁴³. Se formaron dos técnicos para garantizar la gestión y actualización oportuna de las páginas web, aunque esto no se ha consolidado y las páginas no están siendo actualizadas. Cabe estudiar la opción de subcontratar esta tarea.

Aunque el portal previsto existe, no contiene la información fiscal relevante. El apoyo del PFCID no ha conseguido hacer pública la información sobre cuestiones clave¹⁴⁴. En consecuencia, la provincia continúa teniendo un punto débil en relación a la información fiscal (PI-10). Esta debilidad se atenúa en parte por la existencia desde 2008 de los Observatorios de De-

Cuadro 4.2.6. Percepción de la calidad de las herramientas de Planificación y gestión de las finanzas públicas (% encuestados)¹⁴¹

¿Cómo valora las herramientas de consolidación de la planificación y balance provincial y distrital (Plan Económico y Social, Balance del Plan Económico y Social)?	
Hay información importante y útil para nuestro Departamento, para socializar con los actores, transparencia y divulgación	85%
La información es poco útil para nuestro Departamento, más importante para otros actores	15%
La información es poco útil y demasiado densa para otros actores, habría que simplificar las herramientas	
¿Cómo valora las herramientas gestión presupuestaria (CFMP, OP, REO,...)?	
Utilizamos todas las herramientas, tienen un formato adecuado	46%
Utilizamos parcialmente las herramientas, hay aspectos de su formato que deben ser mejorados	31%
Hay que mejorar las herramientas, tienen muchas limitaciones para nuestra gestión departamental	23%

141 Datos de las encuestas de evaluación. La encuesta a los Jefes de Departamento fue respondida por 14 personas, y la encuesta al personal técnico por 17 personas.

142 <http://www.cabodelgado.gov.mz>

143 <http://www.retratorural.cabodelgado.gov.mz>

144 Legislación: Constitución de la República; Constitución Asamblea Provincial; Ley y Reglamento SISTAFE; Reglamento de Procurement; Administración Pública; OLEs; Autarquías. Políticas de la Provincia: OP; REO; PEDCD; Plan Económico y Social; Balance del Plan Económico y Social; PESOD; CFMP. Políticas Globales: ODM, Agenda 2025, Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique, PARP.

Cuadro 4.2.7. Contribución del PFICD en la divulgación de la información sobre plan, presupuesto y balance, Meticaís

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14							
Tipo de actividad							Presupuesto medio anual 2010-14
Elaboración de una página Web de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas para la divulgación de asuntos de interés general.							330.000
Actividades previstas en el Plan PEFA							
Nº Act	Resp	Actividad			Producto	Presupuesto	
9	DPPF-DPDR	Apoyar el proceso de lanzamiento de la página del portal de internet del Gobierno			Página lanzada	30.000	
10	DPPF-DPDR	Hacer pública la información sobre plan, presupuesto y balance, subiéndola on-line			Nº documentos (9)	40.000	
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
9	2011	DPDR	Apoyar lanzamiento de la página del portal del Gobierno	Web lanzada	30.000	78.650	262,1%
10	2011	DPDR	Hacer pública información plan, presupuesto, balances	Plan Económico y Social, Balance del Plan Económico y Social, OP, RE, Plan Estratégico de Cabo Delgado	40.000	0	
	2014	DPDR	Publicación del boletín informativo de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas	Nº publicaciones (Meta 3)	400.000	0	

sarrollo en los cuales se comparten los balances del Plan Económico y Social y presupuesto con la sociedad civil, así como plataformas de coordinación sectorial anuales entre Gobierno y sociedad civil.

4.3 Espacios de diálogo y coordinación con otros actores

En esta área el Plan PEFA y la ejecución del PFICD coinciden plenamente. Se planificaron actividades para tres resultados principales:

- Realización, dos veces al año, de los Observatorios de Desarrollo de la Provincia, espacios previstos en el sistema de planificación nacional para la participación de la sociedad civil.
- Creación de una base de datos sobre los proyectos externos que las ONG, asociaciones y socios ejecutan en la provincia, con el objetivo de sistematizar la información, acompañar la gestión y promover su integración en el ciclo de planificación y presupuesto.
- Creación de mecanismos de coordinación y armonización con los socios, siguiendo el ejemplo de

los socios de ayuda programática (encuentros/seminarios regulares, plataforma de relación).

Se trata de un área de intervención de poco peso presupuestario (3,4% del Plan PEFA, 4,4% del gasto total del PFICD en de planificación y gestión de las finanzas públicas), de orden similar a lo previsto en el Plan Económico y Social (3,7%). El PFICD contribuyó de manera importante con los recursos para los ODP (18,7% del Plan Económico y Social, 78% de lo previsto en el Plan PEFA) y en la totalidad de la financiación para la integración de proyectos externos y coordinación entre socios.

Observatorios de Desarrollo de la Provincia

Los Observatorios son uno de los principales foros de coordinación pública de la Provincia. Además de éstos, existen encuentros de la Secretaria Provincial con los socios, redes temáticas y otros ad-hoc. Se pueden considerar espacios todavía embrionarios, tanto en lo que se refiere al ambiente interno de la sociedad civil como externo, con el Gobierno y los donantes¹⁴⁵. A nivel distrital aún no existen

145 Gil Rodrigues Atiena, "Ajuda Externa em Cabo Delgado. Análise da Eficácia dos Programas/ Projetos dos Parceiros de Cooperação em Cabo Delgado em Conformidade com os Princípios Plasmados na Declaração de Paris Sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento", Febrero de 2014.

mecanismos similares, aunque esté planificado en el Plan Económico y Social.

Deberían realizarse dos sesiones de ODP al año, pero la práctica de los últimos años se ha limitado a una sesión de ODP destinada al balance del año transcurri-

do. Entre 2010 y 2013 el PFICD ha financiado anualmente el ODP un 60% por encima de lo previsto en el Plan PEFA (156.000 Mt/sesión). La financiación prevista para 2014 casi triplica este valor, mientras que no aumenta el compromiso financiero del Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado con el ODP.

Cuadro 4.3.1. Ejecución de la componente del PFICD “Espacios de diálogo y coordinación con otros actores”

Áreas de Actividad	Presupuesto PES Valor anual medio 2010-14		Presupuesto PFICD Valor anual medio 2010-14			Presupuesto PEFA 2010-14		Gasto actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	%Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Otras	Total	% PEFA
Observatorio de desarrollo	32.069	3,2%	5.985	1,7%	18,7%	31.250	2,1%	24.476		24.476	78,3%
Integración de proyectos externos	4.505	0,5%	5.308	1,5%	117,8%	12.500	0,9%	24.667		24.667	197,3%
Coordinación con socios de desarrollo	695	0,1%	750	0,2%	107,9%	18.750	1,3%				
Total Espacios de diálogo y coordinación	36.759	3,7%	12.043	3,4%	32,8%	62.500	4,3%	49.143	0	49.143	78,6%
Total Áreas Planificación y Finanzas Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

Área de Actividad PFICD	Nº Act	Actividades del Plan PEFA	Unidad Responsable	Presu. 2010-14, €	Gasto 10-14, € ¹⁴⁶	% Exec.
Observatorio Des.	11	Sesiones divulgación del Plan Económico y Social, Balance del Plan Económico y Social, Presupuesto, REO, CFMP (Observatorios)	DPPF-DPO	31.250	24.476	78,3%
Integración de proyectos externos	23	Integración de los proyectos externos en el ciclo de planificación y presupuestación	DPPF-DPDR	3.750	6.790	181,1%
	24	Creación de una base de datos provincial sobre todos los fondos externos	DPPF-DPDR	8.750	17.877	204,3%
Coordinación con socios desarrollo	25	Establecer con los Socios un mecanismo regular de evaluación del desempeño	DPPF-DPDR	3.125		0,0%
	26	Introducción y adaptación plataforma de coordinación y diálogo con los Socios	DPPF-DPDR	15.625		0,0%
Total				62.500	49.143	78,6%

Cuadro 4.3.2. Contribución del PFICD a los Observatorios de Desarrollo, Meticais

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14				
Tipo de actividad				Presupuesto medio anual 2010-14
Realización de las sesiones del ODP; Expansión de los observatorios a los distritos; Contactos con los gobiernos distritales y sociedad civil para realizar los ODP; Capacitación de las ETDs e IPCCs; Formación de Puntos Focales.				1.282.750
Actividades previstas en el Plan PEFA				
Nº Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto
11	DPPF-DPO	Sesiones de divulgación del Plan Económico y Social, Balance del Plan Económico y Social, Presupuesto, REO y CFMP	8 sesiones	1.250.000

146 Hasta el segundo trimestre de 2014.

Cuadro 4.3.2. Contribución del PFICD a los Observatorios de Desarrollo, Meticais

Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
N° PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
11	2010	DPO/DPDR	Realizar con las OSCs sesiones de divulgación del Plan Económico y Social, Balance del Plan Económico y Social, Presupuesto, REO y CFMP	V Sesión	250.000	249.500	
	2011	DPO/DPDR		VI Sesión	500	250.000	
	2012	DPO/DPDR			250.000	245.200	
	2013	DPO/DPDR			250.000	234.340	
	2014	DPO/DPDR			446.500	0	
	Total Actividad						979.040

Las sesiones del ODP son presididas por el Gobernador y cuentan con la presencia de miembros del Gobierno e instituciones de la provincia, administradores distritales, presidentes de Consejos Municipales, representantes del Ministerio de Planificación y Desarrollo y Ministerio de Finanzas, socios de la cooperación internacional, instituciones académicas, empresas públicas y privadas, asociaciones económicas, instituciones financieras, organizaciones de la sociedad civil y ONG, partidos políticos, sindicatos de los trabajadores e instituciones religiosas. La agenda, de un día de duración, incluye: revisión de la sugerencias y recomendaciones del encuentro del año anterior¹⁴⁷; presentación del Balance del Plan Económico y Social; presentación del posicionamiento de la sociedad civil sobre el desempeño del Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado – mediante el análisis del informe del Balance del Plan Económico y Social-; Informe Balance del Plan Económico y Social y presupuesto del Estado relativo al año 2013; temas específicos. En el Cuadro 4.3.3 se puede observar una reducción de la participación y del número de sugerencias y recomendaciones recogidas en los informes¹⁴⁸.

Cuadro 4.3.3. Sesiones 2010-14 del Observatorio de Desarrollo

Sesión	Año de balance	Data	N° participantes	N° de sugerencias / recomendaciones
VI Sesión	2009	Junio 2010	125	30
VII Sesión	2010	Junio 2011	200	27
VIII Sesión	2011	Mayo 2012	250	11
X Sesión	2013	Mayo 2014	150	10

En la sesión del ODP se abordan todas las cuestiones generales y sectoriales que los participantes exponen a partir del Informe del Balance del Plan Económico y Social. El FOCADE juega un papel clave, presentando el análisis conjunto realizado con el foro de las ONG así como las sugerencias y recomendaciones a tener en cuenta¹⁴⁹. Algunos informes de los ODP indican que el tiempo de acceso a los documentos base para la discusión es demasiado corto como para poder hacer el debido análisis. En todos se enfatiza que el Balance del Plan Económico y Social reporta actividades (productos) y no los resultados o impactos de esas actividades. También es recurrente la falta de integración en el Balance del Plan Económico y Social de las actividades en colaboración con las ONG.

El ODP permite a los actores de la Provincia compartir inquietudes y problemáticas clave para el desarrollo, tanto en referencia a los sectores sociales (educación, salud, agua y saneamiento, HIV/SIDA, etc.) como económicos (agricultura, pecuaria, bosques y fauna, industria y comercio, recursos minerales, trabajo) e infraestructuras (carreteras y puentes, energía, transporte y comunicaciones). En el ámbito de las finanzas públicas destacan las constataciones referidas al difícil acceso a la información en los distritos, sobretudo en la firma de inversiones, así como la difícil comprensión de los criterios de asignación de presupuesto e inversiones por sectores. Por lo general, la información fiscal/financiera accesible no es suficientemente completa y detallada, por lo que la rendición de cuentas al ciudadano sigue presentando deficiencias¹⁵⁰.

147 Con la excepción del último encuentro de 2014

148 GPCD: "Síntese da VI Sessão plenária do Observatório de Desenvolvimento da Província", Junho 2010; "Síntese da VII Sessão plenária do Observatório de Desenvolvimento da Província", Junho 2011; "Síntese da VIII Sessão plenária do Observatório de Desenvolvimento da Província", Maio 2012; "Síntese da X Sessão plenária do Observatório de Desenvolvimento da Província", Maio 2014

149 FOCADE, "Posicionamento da Sociedade Civil ao Desempenho do Governo no Plano Económica e Social de 2013"

150 Mariam Umarji et al, "Segunda Avaliação do Sistema de Gestão de Finanças Públicas da Província de Cabo Delgado", Julio 2013.

Otra cuestión que preocupa a la sociedad civil de la provincia es el control de la explotación de los recursos minerales y los megaproyectos. El Balance del Plan Económico y Social no pone a disposición información sobre las acciones de fiscalización e impactos sociales de las actividades mineras, por lo que en los informes del ODP de los años anteriores son recurrentes las demandas de información para conocer el estado de implementación de los megaproyectos y su impacto, así como las acciones a ser desarrolladas por el Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado para asegurar que las comunidades se beneficien de los rendimientos provenientes de la explotación de gas. En respuesta a esta demanda, en el último ODP (Mayo 2014) participó un representante del Instituto Nacional del Petróleo que presentó la información sobre el estado de implementación de los megaproyectos y el impacto de éstos. Fueron abordadas cuestiones referentes a la responsabilidad social de las empresas de hidrocarburos, control de los derrames tóxicos y mecanismos de seguimiento por parte del Gobierno.

Con la experiencia de los años anteriores, sería interesante repensar como se puede incrementar el

valor que aporta el ODP, revisando, por ejemplo, la dinámica del encuentro para aumentar el intercambio entre los actores y la formulación conjunta de sugerencias/recomendaciones al Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado. Para ello es necesaria la distribución a tiempo del Informe del Balance del Plan Económico y Social anterior así como el estado de las sugerencias/recomendaciones del año anterior.

Los diversos documentos fiscales de la provincia (Plan y Presupuesto, CFMP, etc.) deberían recoger todas las actividades presupuestarias y extra-presupuestarias del Gobierno Provincial, de manera que pudiesen proporcionar una información completa acerca de los ingresos y gastos de todas las categorías y fuentes de financiación, incluyendo todos los programas/proyectos con donantes. Sin embargo, la última evaluación PEFA reporta un deficiente sistema de recogida de la información y estandarización (Cuadro 4.3.5).

La información relativa a los proyectos financiados por los donantes incluida en los informes fiscales es aún muy deficiente e incompleta (PI-7 ii), tampoco se constatan mejoras en la proporción de ayu-

Creación de una base de datos sobre los proyectos externos

Cuadro 4.3.4. Contribución del PFICD en la integración de proyectos externos, Meticais

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14							
Tipo de actividad							Presupuesto medio anual 2010-14
Hacer un mapeo de las ONGs, asociaciones y socios; Instalar y mantener actualizado un banco de datos sobre las principales intervenciones de desarrollo rural; Sistematizar Proyectos de Inversión Externa y ONG ligadas al DEL; Hacer un acompañamiento de los programas y proyecto de inversión externa a nivel provincial y distrital; Acompañamiento de la gestión de fondos externos.							180.200
Actividades previstas en el Plan PEFA							
N° Act	Resp	Actividad			Producto	Presupuesto	
23	DPPF-DPDR	Integración de los proyectos y programas externos y de los socios de cooperación en el ciclo de planificación, presupuesto y rendición de cuentas			Proyectos integrados	150.000	
24	DPPF-DPDR	Creación de una base de datos provincial sobre todos los fondos externos (On/Off-Cuenta Única del Tesoro, On/Off Budget, proyectos, etc) de los que dispone la Provincia – como alternativa mejorar la base de datos de ODAMOZ en esto aspecto.			Base de datos operacional	350.000	
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
N° PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
23	2013	DPDR	Sistema de información y seguimiento de proyectos de inversión externa	N° de proyectos registrados (Meta 50)	150.000	271.597	
24	2010	DPDR	Creación de una base de datos para DPDR-CD	Base de datos creada	596.520	715.065	
	2011	DPDR	Creación de una base de datos de proyectos externos	N° proyectos catastrados (Meta 30)	150.000	0	
	2014	DPDR	Sistematizar información sobre proyectos de inversión externa y ONGs	N° de proyectos registrados (Meta 85)	165.000	0	
Total Actividad						986.662	197%

Quadro 4.3.5. Indicadores PEFA no âmbito de diálogo e coordenação com outros actores

Indicadores PEFA		Evaluaciones Cabo Delgado		Nacional
		2009	2012	2010
PI-7 (ii)	Dimensión de las operaciones del Gobierno no reportadas (donantes)	D	D	B
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes	D	C	D+
D-3	Proporción de la ayuda administrada con procedimientos nacionales	D	--	Cí

da gestionada mediante procedimientos nacionales (Indicador D-3)¹⁵¹. A nivel nacional, la mayor parte de los flujos de ayuda al Gobierno Central es gestionada utilizando procedimientos nacionales. En Cabo Delgado, de acuerdo con la evaluación PEFA, tan solo 4 donantes ponen a disposición sus fondos por vía de la Cuenta Única del Tesoro.

Para mejorar esta situación, el Plan PEFA planificó acciones para crear una base de datos y un sistema de seguimiento de los fondos externos (On/Off-Cuenta Única del Tesoro, On/Off Budget, proyectos, etc.). Estas acciones se corresponden con la responsabilidad de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas-DPDR de monitorear los proyectos inversión o financiación externa, pudiendo incluir instituciones públicas, ONG¹⁵² y sector privado¹⁵³. A juzgar por la calidad de la información disponible, la importante inversión realizada (24.667

€) no parece haber derivado en un proceso de actualización asumido por la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas-DPDR sin necesidad de fondos externos, siendo la actividad planificada de nuevo en el PFICD de 2014.

En 2013 operaban en la provincia un total de 20 donantes (ver sección 2.1.2) incluyendo 7 organizaciones internacionales, 11 cooperaciones bilaterales y 3 agencias de cooperación pública descentralizada española. En Mozambique la coordinación entre los donantes y el diálogo con el Gobierno de Mozambique están articulados a partir del G-19. Para facilitar la coordinación y armonización entre los donantes y el reporte al Gobierno de Mozambique, la Delegación de la Comisión Europea impulsó en 2005 la creación de una base de datos, ODAMOZ, transferida al Ministerio de Planificación y Desarrollo en 2006. La base de datos es de alta calidad y accesible¹⁵⁴, pero los datos no están actualizados y no sirve como fuente de información completa y segura. Para conocer el estado de la cuestión, es preciso hacer una encuesta a las instituciones y ONG a nivel provincial y distrital.

Crear mecanismos de coordinación y armonización con los socios

En materia de coordinación, más allá del ODP, la Secretaria Provincial desarrolla encuentros anuales con los socios. Únicamente AECID y el PNUD tienen presencia en la provincia, por lo que la asistencia de otros donantes en estos foros es muy escasa

Quadro 4.3.6. Contribución del PFICD en la coordinación con los Socios de desarrollo, Meticais

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14				
Tipo de actividad				Presupuesto medio anual 2010-14
Realización de encuentros/seminarios de coordinación y armonización con los socios.				27.800
Actividades previstas en el Plan PEFA				
Nº Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto
25	DPPF-DPDR	Establecer con los Socios un mecanismo regular de evaluación del desempeño (se puede, por ejemplo, aprovechar la experiencia de los PAP's).	Nº encuentros anuales (2)	125.000
26	DPPF-DPDR	Introducción y adaptación de una plataforma simple de coordinación y diálogo con los Socios de la Provincia inspirada en el modelo usado a nivel central por los PAP's.	Sistema funcional	625.000

151 Op. Cit.

152 El documento de la DPPF-DPDR "Lista de ONGs nacionais e estrangeiras" incluye 42 ONGs nacionais y 37 estrangeiras.

153 El documento de la DPPF-DPDR "Empresas estrangeiras em Cabo Delgado" lista un total de 25 empresas: 15 de Hostelería y Turismo, 4 de Agricultura / Agro-industria, 4 de Servicios, 1 de Industria y 1 de Transporte.

154 <http://www.odamoz.org.mz/>

Cuadro 4.3.6. Contribución del PFICD en la coordinación con los Socios de desarrollo, Meticais

Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
25	2011	DPDR	Establecer con los socios un mecanismo regular de evaluación del desempeño (reuniones e instrumento de planificación y rendición de cuentas)	Nº de proyectos presentando cuentas (Meta 50)	25.000	0	
	2011	DPDR		Nº de reuniones (Meta 2)	125.000	0	

e irregular¹⁵⁵. No existe un mecanismo entre los donantes para la armonización de la información (Indicador D-2, cuadro 4.3.5), ni se produce tampoco un informe conjunto de los socios de cooperación/donantes que operan en la provincia de Cabo Delgado y que facilite la coordinación entre ellos y el Gobierno. No obstante, la evaluación del indicador D-2 mejoró por la existencia de indicios de un mayor liderazgo del Gobierno Provincial, coordinación con los socios/donantes y mayor implicación de la sociedad civil¹⁵⁶.

La coordinación entre los donantes se fragmenta en misiones de coordinación y seguimiento ad-hoc desarrolladas por cada uno de ellos. No obstante, existen sectores como salud o educación que ya disponen de foros de coordinación sectorial¹⁵⁷.

El Plan PEFA planificó acciones para crear un esquema de relaciones entre los socios de Cabo Delgado inspirado en las prácticas de los socios de ayuda programática, con una inversión significativa (18.750 €). El PFICD planificó actividades en 2011 para iniciar los trabajos en estas áreas pero no fueron ejecutadas y ya no han sido planificadas en los últimos años (Cuadro 4.3.6). No hubo pues progreso durante el período del PFICD en la creación de un sistema de coordinación Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado-donantes, siendo la principal dificultad la no presencia en Cabo Delgado de todos los donantes.

El hecho que los sistemas de coordinación a nivel nacional, que son muy buenos técnicamente, no estén siendo utilizados adecuadamente por los socios de ayuda programática -Gobierno de Mozambique a nivel provincial- quizás indica la necesidad de disponer de sistemas simples que contengan una información mínima y que puedan ser actualizados

de manera regular sin sobrecargar administrativamente a los diferentes actores.

4.4 Finanzas Públicas: Gestión de Fondos del Estado

En esta componente se distinguen tres áreas de actividad indicadas en el Cuadro 4.4.1. El área de educación fiscal se refiere a una única actividad prevista en el Plan PEFA, no ejecutada hasta ahora -planificada de nuevo en 2014- para realizar una campaña de educación fiscal y promoción del NUIT, incluyendo programas de radio, conferencias y carteles. El área de pago de salarios y pensiones no fue incluida en el Plan PEFA pero el PFICD ha realizado un apoyo significativo en la realización de pruebas de vida y validación de derecho a pensiones en los distritos, contribuyendo en un 46% al Plan Económico y Social de la Provincia.

El área de recaudación de ingresos públicos y fiscalización fue identificada por el Plan PEFA como área clave en que incidir, con un volumen presupuestario importante (11% del total del Plan PEFA), sin embargo el nivel de ejecución presupuestaria ha sido muy bajo¹⁵⁸.

Recaudación de ingresos públicos y fiscalización

El gráfico 4.4.3 muestra una evolución positiva de los ingresos de la Provincia de Cabo Delgado, con una media de crecimiento anual del 30% durante los últimos cuatro años. Durante el mismo periodo el gasto público total de la Provincia creció en menor medida (20,2% anual), lo que ha permitido una mayor cobertura del gasto con ingresos de la Provincia (Gráfico 4.4.4, desde el 8,7% en 2009 hasta el 12,0% en 2013 (10,2% y 14,3% en relación a la cobertura del gasto corriente).

155 Gil Rodrigues Atiena, "Ajuda Externa em Cabo Delgado. Análise da Eficácia dos Programas/ Projetos dos Parceiros de Cooperação em Cabo Delgado em Conformidade com os Princípios Plasmados na Declaração de Paris Sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento", Febrero de 2014.

156 Mariam Umarji et al, "Segunda Avaliação do Sistema de Gestão de Finanças Públicas da Província de Cabo Delgado", Julio 2013.

157 Gil Rodrigues Atiena, op. cit.

158 Ver también sección 3.7, "Ejecución del presupuesto del programa", Cuadro 3.7.4.

Cuadro 4.4.1. Ejecución de la componente de Gestión de Fondos del Estado¹⁵⁹

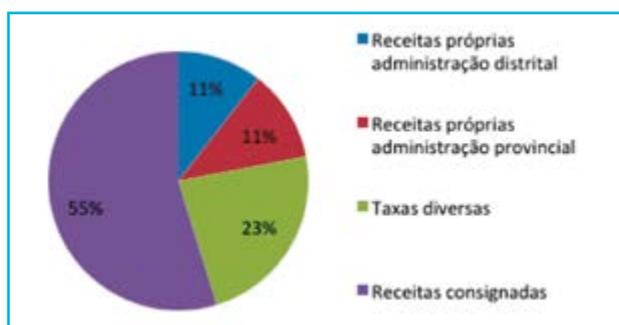
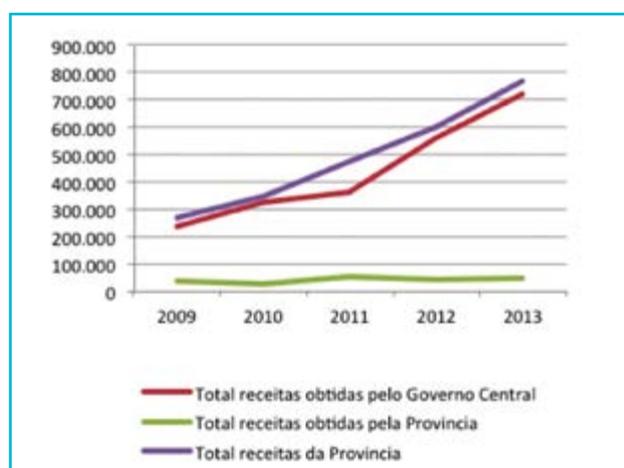
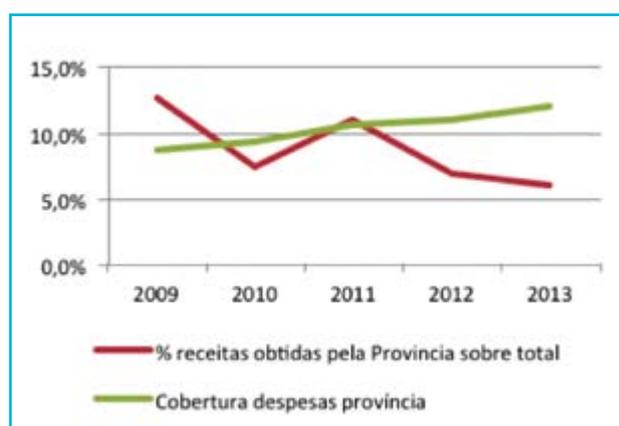
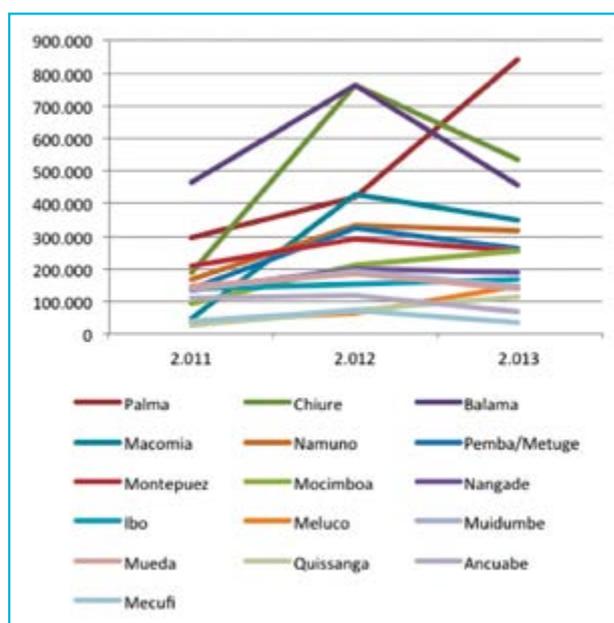
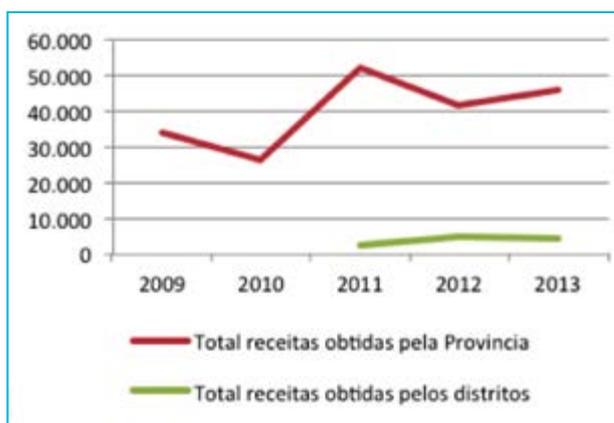
Áreas de Actividad	Presupuesto PES Valor anual medio 2010-14		Presupuesto PFICD Valor anual medio 2010-14			Presupuesto PEFA 2010-14		Gasto actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	%Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Outras	Total	%PEFA
Educación fiscal de la ciudadanía			1.850	0,5%							
Recaudación de ingresos públicos y fiscalización	53.036	5,4%	49.600	14,1%	93,5%	159.000	10,9%	46.276		46.276	29,1%
Pago de salarios y pensiones	6.269	0,6%	2.875	0,8%	45,9%				10.901	10.901	
Total Gestión de Fondos del Estado	59.305	6,0%	54.325	15,5%	91,6%	159.000	10,9%	46.276	10.901	57.177	29,1%
Total Áreas Planificación y Finanzas Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

Área de Actividad eePFICD	Nº Act	Actividades PEFA	Unidad Responsable	Presu. 2010-14, €	Gasto 10-14, €	% Ejec.
Educación fiscal	4	Diseñar actividad para los ciudadanos sobre promoción de las obligaciones fiscales	DPPF-DRF	10.000		0,0%
Recaudación de ingresos públicos y fiscalización	1	Elaboración de un estudio sobre la capacidad y potencial de recaudación de ingresos	DPPF-DRF	67.500		0,0%
	2	Presentar el diagnóstico de las potencialidades y el subsecuente plan de acción	DPPF-DRF	7.500		0,0%
	3	Seguimiento y acompañamiento de la recaudación de ingresos (distrital y sectores)	DPPF-DRF	27.000	33.899	127%
	13	Elaboración de un Informe de los Ingresos Provinciales	DPPF-DRF	0		
	34	Realización de un curso sobre planificación, control y gestión de ingresos	DPPF-DRF	17.500	1.168	6,7%
	35	Realización de un curso sobre planificación e ingresos para sectores y aduanas	DPPF-DRF	9.250		0,0%
	36	Realización de un curso sobre planificación, control y gestión de ingresos Municipales	DPPF-DRF	2.750	1.658	60,3%
	40	Realización de 1 curso de auditoría y control interno para Agentes de Control Interno	DPPF-DRF	17.500	9.552	54,6%
Total				159.000	46.277	29,1%

Apenas un 6,9% de los ingresos son recaudados por la Provincia, mientras que el 93,1% es recaudado por el Gobierno Central (Impuesto sobre rendimiento, IVA, otros impuestos sobre bienes y servicios, otras tasas e ingresos propios, otros ingresos consignados). Los ingresos recaudados en la Provincia excluyen tasas diversas, ingresos propios de la administración provincial, ingresos propios de la administración distrital e ingresos consignados, de acuerdo con la distribución representada en el

gráfico 4.4.2. El crecimiento medio anual de los ingresos recaudados en la Provincia se corresponde con la inflación (7,1%), por lo que a nivel provincial no hay una mayor recaudación. El porcentaje total que representan los ingresos recaudados en la Provincia disminuyó de 12,7% en 2009 hasta 6,0% en 2013 (Gráfico 4.4.4). Esta tendencia se explica por el hecho que los impuestos ligados a la actividad económica son recaudados por el Gobierno Central.

159 Hasta el segundo trimestre de 2014.

Gráfico 4.4.2. Composición de los ingresos obtenidos por la Provincia¹⁶⁰Gráfico 4.4.3. Evolución de los ingresos totales de la Provincia¹⁶¹Gráfico 4.4.4. Porcentaje ingresos obtenidos por la Provincia respecto total de ingresos y gastos provinciales¹⁶²Gráfico 4.4.5. Evolución de los ingresos obtenidos por los distritos¹⁶³Gráfico 4.4.6. Ingresos obtenidos por los distritos en relación a los ingresos totales de la Provincia¹⁶⁴

Los ingresos recaudados a nivel distrital representan el 10,5% de los ingresos recaudados en el nivel Provincial y apenas el 0,7% de los ingresos totales de la Provincia (Gráfico 4.4.6). Los ingresos distritales totales se han duplicado respecto a 2010, pero las tendencias no son uniformes (Gráfico 4.4.5), en la mayoría de los casos hubo una disminución en 2013, con la excepción significativa del distrito de Palma debido a la implantación de infraestructuras asociadas a los megaproyectos.

160 Datos correspondientes a 2012 del Quadro 2.1.2.2, "Evolução de los Ingresos Públicos de la Provincia de Cabo Delgado, 2009-13" en la sección 2.1.2.

161 Datos del Cuadro Op. Cit.

162 Op. Cit.

163 Datos de la DPPF-DRF, "Evolução da receita própria dos distritos de Cabo Delgado", Junio 2014.

164 Los datos del total de los ingresos proceden del Cuadro 2.1.2.2 Op. Cit., y los ingresos distritales de la DPPF-DRF Op. Cit.

Cuadro 4.4.7. Indicadores PEFA en las áreas de recaudación, control interno y pago de salarios y pensiones¹⁶⁵

Indicadores PEFA		Evaluaciones Cabo Delgado		Nacional
		2009	2012	2010
PI-3	Ingresos agregados comparados con el presupuesto original aprobado	D	D	A
PI-18	Eficacia del control de las nóminas	B	B	BÎ
PI-20	Eficacia de los controles internos para gastos no salariales	C+	C+	B+
PI-22	Puntualidad y regularidad en la reconciliación de cuentas	B	B	BÎ
PI-23	Disponibilidad de información de recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	D	D	D

El Plan PEFA procura incidir en las debilidades señaladas por los indicadores de la evaluación de 2009 (Cuadro 4.4.7), es decir, la previsión de los ingresos y control interno de los gastos no salariales así como de los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios. Según la última evaluación PEFA, no fue posible precisar los porcentajes de reasignaciones de fondos ejecutados, los cuales fueron considerados como de proporciones elevadas. Las solicitudes de reasignación de fondos aprobadas y registradas por el e-SISTAFE no fueron evaluadas por falta de información, lo que condiciona la interpretación de las tendencias de estos fondos.

Se trata del área con mayor número de actividades PEFA previstas (Cuadro 4.4.8), 9 en total, incluyendo 2 actividades para esclarecer la capacidad y potencial del sistema actual de recaudación y subsecuente plan

de acción, la actividad ya citada de educación fiscal, la elaboración de un informe de los ingresos provinciales, el seguimiento y acompañamiento de la recolecta de ingresos tanto a nivel distrital como sectorial y 4 cursos de capacitación incluyendo Técnicos y Agentes de Control Interno e todos los niveles (sectores, aduanas, distritos y municipios).

La actividad sobre el sistema de recaudación ha sido planificada casi todos los años pero hasta ahora no ha sido ejecutada. No hay datos sobre la elaboración del informe de los ingresos provinciales, aunque si existen balances reportados en el Plan Económico y Social. El PFICD se ha centrado en el seguimiento de las actividades de recaudación de ingresos a nivel de los distritos y sectores y en los cursos de capacitación. En el año 2014 también se inició el apoyo a una actividad no prevista en el Plan PEFA (catastró de los contribuyentes).

Cuadro 4.4.8. Contribución del PFICD en Recaudación de ingresos públicos y fiscalización, Meticais

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14	
Tipo de actividad	Presupuesto medio anual 2010-14
Formación de los Jefes de la secretaría de los Puestos Administrativos en materia de cobro de ingresos y cumplimentación de los modelos 37 y 38; Análisis de cobro de ingresos con las direcciones de las aéreas fiscales de los distritos; Apoyar los distritos en el proceso de Actualización de la base de datos de los contribuyentes locales; Distribución de recibos para el mercado en todos los distritos de la Provincia; Capacitar recaudadores de ingresos propios, IRN y divulgación de las metas y seguimiento de la cumplimentación de los libros obligatorios; Seguimiento y acompañamiento de las actividades de recogida de ingresos de los técnicos a nivel de los distritos y de los sectores; Monitoria y acompañamiento a los Puestos Administrativos en las materias administradas; Formación de los líderes comunitarios de todos los distritos en materia de cobro del IRN; Monitorear y Fiscalizar las Adquisiciones y Uso de los bienes y Patrimonio del Estado; Fiscalizar los procesos de contratación de contratos de Obras y aprovisionamiento de bienes al Estado; Acompañar la formación en las Direcciones de las Áreas Fiscales; Realizar Fiscalizaciones en las Instituciones del Estado en materia de recursos financieros; Realizar auditorías en las instituciones del Estado; Realización de estudio colectivo del Manual básico de auditoría, de personal interno del departamento; Elaboración de un estudio sobre la capacidad potencial del sistema actual de recaudación de ingresos públicos; Intercambio de experiencias con la dirección de aduanas en materia de ingresos.	1.442.700

165 Mariam Umarji et al, "Segunda Avaliação do Sistema de GFP da Província de Cabo Delgado. Aplicação da Metodologia PEFA. Relatório Final", Julio 2013.

Cuadro 4.4.8. Contribución del PFICD en Recaudación de ingresos públicos y fiscalización, Meticaís

Actividades previstas en el Plan PEFA							
N° Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto			
1	DPPF-DRF	Elaboración de un estudio sobre la capacidad potencial del sistema actual de recaudación de ingresos públicos	Estudio	2.700.000			
2	DPPF-DRF	Presentar el diagnóstico de las potencialidades y el subsiguiente plan de acción a los responsables de Ingresos y Fiscalización, área fiscal, administradores distritales y aduanas.	Presentación realizada	300.000			
3	DPPF-DRF	Seguimiento y acompañamiento de las actividades de recaudación de ingresos de los técnicos a nivel de los distritos y de los sectores.	N° instituciones alcanzadas: 32	1.080.000			
4	DPPF-DRF	Diseñar una actividad para la promoción de la importancia de las obligaciones fiscales.		400.000			
13	DPPF-DRF	Elaboración de un Informe de los Ingresos Provinciales.	N° (4)	Sin costes ad			
34	DPPF-DRF	Curso sobre planificación, control y gestión de ingresos al área de Ingresos y Fiscalización.	Técnicos: 40	700.000			
35	DPPF-DRF	Curso sobre planificación, control y gestión de ingresos al Área Fiscal para sectores y aduanas.	Técnicos: 40	370.000			
36	DPPF-DRF	Curso sobre planificación, control y gestión de ingresos Municipales.	Técnicos: 12	110.000			
40	DPPF-DRF	Curso de auditoría y control interno para los Agentes de Control Interno, sectores y distritos	Técnicos: 40	700.000			
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
N° PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
	2011	DRF	Elaboración de un estudio sobre la capacidad potencial del sistema actual de recaudación de ingresos públicos	Estudo realizado	2.700.000	0	0%
	2013	DRF		Estudo realizado	2.000.000	0	
	2014	DRF		Estudo concluido	2.000.000	0	
	Total Actividad 1						
2	2011	DRF	Presentación del diagnóstico de las potencialidades y el subsiguiente plan de acción a los responsables de Ingresos y Fiscalización, área fiscal, administradores distritales y aduanas.	N° de seminarios realizados	300.000	0	
3	2011	DRF	Seguimiento y acompañamiento de las actividades de recaudación de ingresos a nivel de los distritos y de los sectores.	N° sectores y distritos: 8	270.000	279.052	126%
	2012	DRF		N° instituciones: 16 de 32	360.000	414.862	
	2013	DRF		N° instituciones (Meta 32)	275.000	248.948	
	2014	DRF		N° instituciones (Meta 16)	280.000	413.080	
Total Actividad 2						1.355.942	
4	2014	DRF	Realizar una campaña de educación fiscal y promoción del NUIT, incluyendo programas de radio, conferencias y carteles	3 actos celebrados, emisiones radiofónicas y 200 carteles producidos	370.000		
13	2014	DRF/ATM	Realizar reuniones de balance trimestral de recaudación de ingresos/ producir informes trimestrales	N° informes (Meta 4)	160.000	0	0%
34	2012	DRF	Curso sobre planificación, control y gestión de ingresos al área de Ingresos y Fiscalización a nivel de los distritos	Técnicos: 35 de 40	360.000	46.730	6,7%
36	2012	DRF	Realización de un curso sobre planificación, control y gestión de ingresos Municipales.	Técnicos (Meta 12)	360.000	66.303	60,3%
40	2011	DAS/DRF	Realización de un curso de auditoría y control interno para los Agentes de Control Interno de la provincia y distritos	Técnicos: 12	350.000	382.066	54,6%
Actividades no incluidas en el Plan PEFA							
	2014	DRF	Monitorear el proceso de registro de los contribuyentes de los ingresos locales y de la recogida de ingresos distrital.	N° Instituciones Fiscalizadas (8+16)	280.000	0	
Total PFICD (Actividades PEFA + não PEFA)					1.851.041	29,1%	

Los resultados de la evaluación PEFA muestran las dificultades para superar las debilidades ya conocidas a principios del PFICD. La previsión de los ingresos se complica debido a los continuos cambios de la política tributaria y de los sistemas de administración de ingresos. El registro y declaración de los ingresos cobrados por los sectores tiene flaquezas, no hay tampoco un sistema eficaz de control de los ingresos cobrados a nivel distrital, a pesar de que existe un plan de auditoría de los ingresos internos para todos los distritos. Continua siendo débil la noción que tienen los Agentes de Control Interno en varios sectores sobre la propia naturaleza del papel del control interno. Además, la evaluación constata una frágil capacidad técnica a nivel del Departamento responsable del Control Interno (Dirección Provincial de Planificación y Finanzas-DRF), con pocas visitas a nivel distrital y falta de atención a las demás instituciones y sectores a nivel de la provincia.

Pago de salarios y pensiones

En 2007 se inició el Catastro de los Funcionarios y Agentes del Estado digitalizado (e-CAF). A finales de 2013, la Provincia contaba con 17.032 funcionarios y agentes del Estado, 25% mujeres, para un total de 21.293 puestos previstos (80% registrados). Un total de 4.264 funcionarios y agentes

del Estado tiene su puesto de trabajo en la ciudad de Pemba (25%) y el resto están distribuidos por los 16 distritos. Más de la mitad de los funcionarios corresponden a Educación (9.893), seguido del sector de Salud (2.913) y Agricultura (583). En relación al nivel de formación, 2.327 funcionarios poseen el nivel elemental, 3.879 nivel básico, 9.516 nivel medio y 1.310 nivel superior.

El CAF alimenta el módulo de pago de salarios e-FOLHA incorporado al e-SISTAFE, iniciado en 2010. Los funcionarios en Pemba son pagados mediante la e-FOLHA, siendo aún incipiente el pago en los distritos con acceso a la e-FOLHA. Las alteraciones de las nóminas son supervisadas por la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas-DCP y su control lo realiza la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas-DRF, la IFG hace inspecciones regulares. La evaluación PEFA atribuye puntuación positiva a la eficacia del control de las nóminas (indicador PI-18, cuadro 4.4.7).

El Plan PEFA no previó actividades para este área. Sin embargo, el PFICD ha dado apoyo complementario para la realización de pruebas de vida y derechos de pensionistas (se estima en 25.000 el número de ex-combatientes pensionistas), así como acompañamiento para formación y apertura de cuentas y cambios de firmas en los distritos (Cuadro 4.4.9).

Cuadro 4.4.9. Contribución del PFICD en “Pago de salarios y pensiones”, Meticals

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social							
Tipo de actividad							Presupuesto medio anual 2010-14
Confirmar prueba de vida del personal inactivo; Confirmación de prueba de vida de los pensionistas (Militares y Civiles); Prueba de vida a los pensionistas Vía-Banco; Regularización de pensiones junto al Ministerio de Finanzas-Departamento de Providencia social; Acompañamiento y seguimiento del proceso de apertura de Cuentas bancarias para Pensionistas; Acompañamiento del pago de Pensiones Civiles y Militares; Prueba de vida a los Pensionistas de cuentas con Portugal; Pago de pensiones de Cuentas con Portugal; Intercambio de experiencias con las provincias de Sofala e Inhambane.							929.500
Actividades previstas en el Plan PEFA							
Nº Act	Resp	Actividad				Producto	Presupuesto
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades no incluidas en el Plan PEFA							
	2011	DAS/DRF	Pruebas de vida a pensionistas	Nº pensionistas	350.000	315.938	
	2011	DRF	Validación de las procuraciones de los pensionistas en los distritos	Procuraciones validadas: 16 distritos	0	120.094	
	2014	DT	Realización de pruebas de vida a pensionistas con cuentas con Portugal	Pruebas de vida: 35	225.000	0	
	2014	DT	Acompañamiento y formación para la apertura de cuentas y cambio de firmas en los distritos.	Acompañamiento realizado	225.000	0	
Total PFICD						436.032	

4.5 Finanzas Públicas: Gestión del Patrimonio y Adquisiciones de Bienes y Servicios

Gestión de adquisiciones de bienes y servicios

En el período del PFICD la actividad en gestión de las adquisiciones ha estado determinada por el Decreto 15/2010 “Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado”, que revisa las regulaciones anteriores a 2005. La regulación establece las Unidades Gestoras Ejecutoras de Adquisiciones (UGEAs) como las unidades dentro de cada órgano o institución encargadas de la gestión de los procesos de adquisiciones, desde la planificación hasta la ejecución del contrato, y especifica los procedimientos a seguir¹⁶⁶. A nivel nacional existe la Unidad Funcional de Supervisión de las Adquisiciones (UFSA), órgano central con competencia para la coordinación y supervisión de todas las actividades relacionadas con la contratación pública, centralización de datos y programación de las capacitaciones en materia de contratación.

Por otra parte, el Secretariado PEFA revisó en Diciembre de 2010 los criterios de evaluación de los procedimientos y prácticas de Procurement, elevando el nivel de exigencia. Este cambio explica que, en consonancia con lo que sucede a nivel nacional, el Indicador PI-19 (Cuadro 4.5.1) haya empeorado en la última evaluación PEFA, de hecho los dos tipos de medida no son directamente comparables. Las debilidades que se indican a continuación son comunes a todas las provincias, se trata de debilidades estructurales nacionales

dentro del funcionamiento del sistema de finanzas. Su mejor identificación con los nuevos criterios de evaluación debe incentivar mejoras en la provincia de Cabo Delgado.

Las flaquezas en el área de adquisiciones tienen que ver con las insuficiencias en la divulgación pública de los procesos de *Procurement*¹⁶⁸, no disponibilidad de la información adecuada para poder concursar, recurso frecuente a otras modalidades alternativas al concurso público y falta de transparencia en el mecanismo de quejas y resolución de conflictos. En muchos casos la información se limita a publicar los concursos realizados y adjudicados en los medios de comunicación. Es necesario difundir el mecanismo de reclamaciones tanto entre las administraciones responsables como el público en general, con atención a los proveedores, buscando un mejor conocimiento de los procesos de reclamación y de los derechos y deberes de las partes que participan en el proceso.

En este contexto el Plan PEFA (Cuadro 4.5.2) planificó un buen conjunto de actividades para mejorar las herramientas de gestión (informe de adquisiciones provincial, catastro de proveedores, matriz para el control de precios), crear un equipo para armonizar los procesos de adquisiciones, formar los nuevos procedimientos del Decreto 15/2010 y monitorear las UGEAs. Se previó un presupuesto significativo (5,5% do total), importante teniendo en cuenta la falta de presupuesto de Estado (0,1% del Plan Económico y Social en de planificación y gestión de las finanzas públicas). Sin embargo, la utilización de fondos del PFICD ha sido baja (2,7% del gasto total).

Cuadro 4.5.1. Indicadores PEFA en el ámbito de las adquisiciones¹⁶⁷

Indicador PEFA		Dimensiones del indicador	Evaluaciones Cabo Delgado	
			2009	2012
PI-19	Transparencia y concurrencia en las adquisiciones	(i) Transparencia, alcance y confluencia en el marco legal y regulador	C con metodología original	C
		(ii) Uso de métodos competitivos de adquisiciones		C
		(iii) Acceso público a informaciones fiables y dentro de los tiempos sobre concursos		D
		(iv) Existencia de un sistema administrativo independiente de reclamaciones		D

166 El Reglamento del SISTAFE denomina Unidades Gestoras Ejecutoras a las unidades dentro de los órganos e instituciones del Estado que tienen la capacidad administrativa de ejecutar los procedimientos del SISTAFE.

167 Mariam Umarji et al, “Segunda Avaliação do Sistema de GFP da Província de Cabo Delgado. Aplicação da Metodologia PEFA. Relatório Final”, Julio 2013.

168 En el portal de la UFSA hay información pero no se detalla por provincias, <http://www.concursospublicos.gov.mz>.

Las actividades previstas para mejorar las herramientas de gestión (15, 16, 28), no han sido íntegramente ejecutadas. Las actividades 15 e 16 están implícitas en las funciones de la DPPF como unidad intermedia entre las UGEAs y la UFSA, debe realizarse un esfuerzo de sensibilización a las UGEAs sobre la necesidad de enviar copias de los procesos al nivel nacional y provincial, en tiempo y forma. En relación a la actividad 28, la propuesta fue realizada varias veces en los encuentros con la Dirección Nacional de Patrimonio. Actualmente la Dirección Nacional de Patrimonio trabaja junto con el CEDSIF para desarrollar la aplicación informática para el Catastro de Proveedores descentralizado a las provincias y distritos. En relación a la actividad 43, el Departamento de Patrimonio realiza 2 capacitaciones anuales a sectores y distritos en el

ámbito del seguimiento a los procesos de *procurement*. Además han sido realizadas formaciones por parte del nivel central con una periodicidad anual. Finalmente, no hay información de la creación de un equipo para armonizar los procesos de adquisiciones (50).

En la provincia existen 130 UGEAs, 56 en Pemba y 74 en los distritos (Cuadro 4.5.3). En relación a los distritos, de 2010 a 2012 funcionaron UGEAs distritales, constituidas por técnicos de los diferentes servicios distritales existentes bajo la dirección de la Secretaria Distrital, que sumaban un total de 16 UGEAs (una por distrito). Con la descentralización del presupuesto a los servicios distritales se constituyeron UGEAs en cada servicio distrital, surgiendo así 5 UGEAs en cada distrito.

Cuadro 4.5.2. Ejecución de la componente de Gestión del Patrimonio y Adquisiciones

Áreas de Actividad	Presupuesto PES Valor anual medio 2010-14		Presupuesto PFICD Valor anual medio 2010-14			Presupuesto PEFA 2010-14		Gasto actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	%Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Outras	Total	%PEFA
Gestión del Patrimonio del Estado	18.931	1,9%	2.889	0,8%	15,3%				5.802	5.802	
Gestión de adquisiciones de bienes y servicios	1.019	0,1%	8.321	2,4%	816,6%	80.125	5,5%	27.896		27.896	34,8%
Total Gestión del Patrimonio y Adquisiciones	19.950	2,0%	11.210	3,2%	56,2%	80.125	5,5%	27.896	5.802	33.698	34,8%
Total Áreas Planificación y Finanzas Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

Área de Actividad PFICD	Nº Act	Actividades PEFA	Unidad Responsable	Presu. 2010-14, €	Gasto 10-14, € ¹⁶⁹	% Exec.
Gestión de las Finanzas Públicas						
Gestión de adquisiciones de bienes y servicios	15	Informe de Adquisiciones Provincial,+ mapas de adquisiciones y cuestiones-clave	DPPF-Dpat	0		
	16	Diseñar una matriz de control de las adquisiciones	DPPF-Dpat	0		
	28	Proponer la descentralización provincial del catastro de proveedores de bienes y servicios	DPPF	0		
	43	Realizar un curso de gestión del Procurement para sectores y distritos	DPPF-Dpat	15.000		0,0%
	44	Monitoria y asistencia técnica de UGEA's Distritales para concursos de adquisiciones	DPPF-Dpat	60.750	27.896	45,9%
	50	Diseñar y crear equipo multidisciplinar de armonización procesos de Procurement	Secretaría Provincial	4.375		0,0%
Total				80.125	27.896	34,8%

169 Hasta el segundo trimestre de 2014.

Cuadro 4.5.3. Evolución de las UGEAs en Cabo Delgado¹⁷⁰

Año	Direcciones y Servicios Provinciales	Distritos	Total
2010	50	16	66
2011	54	16	70
2012	55	16	71
2013	56	74	130

Durante el período 2011-14 el PNPFD se ha ocupado de la formación de los técnicos de las UGEAs, proximadamente 250 personas. De forma complementaria, el PFCID ha apoyado la seguimiento y asistencia técnica de las UGEAs, realizándose dos cada año.

De acuerdo con la última evaluación PEFA, el Departamento de Patrimonio de la DPPF aún no garantiza el control eficiente de los concursos públicos de acuerdo con las reglas para adquisiciones del Decreto n° 15/2010. Se trata de un área clave de la gestión de las finanzas públicas que requeriría mayores esfuerzos en una próxima etapa.

Gestión del patrimonio de Estado

Se trata de un área de actividad que no fue incluida en el Plan PEFA. Representa el 1,9 del presupuesto medio del Plan Económico y Social de los años 2010-14. A partir de 2013 el PFCID empezó a apoyar algunas actividades para responder a las deficiencias en el control de inventario y gestión patrimonial con un pequeño presupuesto (0,6% del total del gasto).

Cuadro 4.5.4. Contribución del PFCID en “Gestión de adquisiciones de bienes y servicios”, Meticais

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14							
Tipo de actividad							Presupuesto medio anual 2010-14
Acompañamiento del grado de ejecución de las Obras de Estado en la Provincia; Realización de concursos de adquisiciones de servicios, bienes y contrata; Monitoria y Asistencia Técnica a las UGEAs Distritales; Capacitación de las UGEAs de la provincia en materias específicas (Adquisiciones Gubernamentales); Realizar capacitación en materias del Decreto 15/2010 del 24 de Mayo y del Decreto 23/2007 del 09 de Agosto; Formar técnicos en materia de Procurement; Intercambio de experiencia interprovincia.							648.011
Actividades previstas en el Plan PEFA							
N° Act	Resp	Actividad	Producto previsto	Presupuesto			
15	DPPF-Dpat	Informe de Adquisiciones Provincial, + mapas de adquisiciones y informe de cuestiones-clave.	N° de informes	Sin costes adicionales			
16	DPPF-Dpat	Diseñar una matriz de control de precios, cantidad, data y proveedores de las adquisiciones.	Matriz				
28	DPPF	Proponer la descentralización del catastro de proveedores del Estado a nivel Provincial	Propuesta				
43	DPPF-Dpat	Realizar un curso de gestión de Procurement para sectores y distritos.	N° técnicos: 40	600.000			
44	DPPF-Dpat	Monitoria y asistencia técnica de las UGEAs Distritales para la promoción de la realización de un concurso de adquisiciones de bienes y servicios.	% de UGEAs monitor.: 100	2.430.000			
50	SP	Diseñar y crear un equipo multidisciplinar de globalización y armonización de todos los procesos de Procurement de la Provincia.	Equipo creado	175.000			
Actividades previstas/ejecutadas por el PFCID 2010-14							
N° PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	%PEFA
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
44	2011	DPat	Monitoria y asistencia técnica de las UGEA's Distritales para la promoción de la realización del concurso de adquisiciones de bienes y servicios.	2 monitorias realizadas	540.000	391.602	
	2012	DPat		N° UGEAs: 8 de 16	300.000	300.091	
	2013	DPat		N° monitorias: Meta 16	444.190	232.071	
	2014	DPat	Supervisar las UGEAS a nivel de la Provincia, producir un mapa anual de adquisiciones	N° UGEAs: Meta 142	380.000	192.086	
Total PFCID						1.115.850	34,8%

170 Datos de la DPPF-Dpat.

Cuadro 4.5.5. Contribución del PFICD en “Gestión del patrimonio del Estado”, Meticaís

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14							
Tipo de actividad							Presupuesto medio anual 2010-14
Continuar con el registro del Inventario del Estado; Registrar Inmuebles del Estado, actualización del inventario de Bienes; Realización de supervisiones del Inventario del Patrimonio del Estado en los Sectores de la Ciudad de Pemba, Administraciones Distritales y Autarquías; Evaluaciones para garantizar la seguridad de los Inmuebles y Bienes; Capacitación de los responsables del Patrimonio de las Direcciones Provinciales y de los Servicios Distritales en materias de Gestión del Patrimonio del Estado.							413.943
Actividades previstas en el Plan PEFA							
Nº Act	Resp	Actividad				Producto	Presupuesto
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades no incluidas en el Plan PEFA							
	2013	Dpat	Supervisión del inventario de bienes patrimoniales para mejor control y gestión de los fondos públicos.	Inventario realizado (16 distritos)	447.876	232.071	
	2014	Dpat	Registrar Inmuebles del Estado	Número inmuebles registrados (250)	130.000	0	

4.6 Finanzas Públicas: e-SISTAFE

El e-SISTAFE es un sistema informático para asistir la implementación de los procedimientos de administración de las finanzas públicas establecidos por la ley y reglamento del SISTAFE. Fue concebido en 2003 y se inició su funcionamiento en 2004. El sistema incluye los siguientes módulos: Módulo de elaboración presupuestaria; Módulo de ejecución presupuestaria; Módulo de gestión del patrimonio del Estado; Módulo de gestión de proveedores. En 2010 se inició a nivel nacional la introducción de la e-Folha, un módulo de salarios integrado en el e-SISTAFE. El sistema es administrado por el Centro de Desarrollo de Sistemas de Información (CEDSIF), nacido en 2010 como resultado de la fusión de las unidades a cargo de la reforma del SISTAFE (la Unidad Técnica de Reforma de la Administración Financiera del Estado –UTRAFE–, tutelada por el Ministerio de Finanzas y el Centro de Procesamiento de Datos).

La implementación del e-SISTAFE en todos los órganos e instituciones del Estado ha sido gradual, alcanzando en 2011 un total de 504 instituciones y 10.004 usuarios a nivel nacional¹⁷¹. En Cabo Delgado se empezó a utilizar en 2006. En la actualidad, el sistema está instalado en casi todas las instituciones del Estado en Pemba pero solamente en 6 de los 16 distritos. El equipo técnico está cons-

tituido por un coordinador y dos técnicos del CEDSIF, uno para apoyo a los usuarios y otro para capacitación. Con la introducción del e-SISTAFE, los sistemas de control de los compromisos de gasto registran mejorías significativas, en una fase inicial como herramienta de contabilidad (simplificación de los procedimientos administrativos en la ejecución de presupuesto) y más tarde como una herramienta para la ejecución directa del presupuesto (finales de 2006 y 2007) al permitir el pago directo de los servicios a los proveedores. La e-Folha juega un papel importante en controlar los pagos a los funcionarios, principalmente de la ciudad de Pemba.

En Pemba existen un total de 35 unidades gestoras con el e-SISTAFE instalado¹⁷². En los distritos el e-SISTAFE está instalado en las Secretarías Distritales, no está en los otros servicios. En 2010 estaba instalado en tres distritos (Mueda, Mocímbo da Praia y Montepuez) y en 2012 se expandió a otros tres (Chiúre, Muidumbe y Macomia). El Plan Económico y Social de 2014 prevé su extensión a tres distritos más: Quissanga, Ibo y Namuno. De acuerdo con los datos del CEDSIF, entre 400 y 500 personas reciben formación/asistencia anualmente en el uso del e-SISTAFE y e-Folha, aunque los ordenadores registrados son solamente 119 (11 de los cuales están averiados). Un total de 10.194 funcionarios son pagados mediante la e-Folha, de un total de 17.032 funcionarios (60%)¹⁷³.

171 <http://www.cedsif.gov.mz/>, não há dados mais actualizados

172 Datos dt CEDSIF en Cabo Delgado.

173 Datos dt e-SISTAFE en agosto de 2014. El número total de funcionarios corresponde a fin de 2013.

El sistema utiliza la fibra óptica como soporte físico de las comunicaciones, pero la instalación presenta limitaciones en el acceso y funciona muy despacio en algunas de las unidades instaladas. En la mayoría de los distritos hay importantes problemas técnicos, en algunos consigue más o menos funcionar (Mocímboa da Praia, Muidumbe) pero en otros los problemas son constantes (Chiúre) y en algunos prácticamente no funciona (Macumia). En los últimos años ha habido una evolución positiva del e-SISTAFE en los distritos, exceptuando la e-Folha, con la que se empezaron a pagar salarios a principio de 2014 también en los distritos. Para suplir las deficiencias de los distritos, los usuarios se desplazan a Pemba y usan los 9 ordenadores existentes de la sala de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, pensada para este uso, juntamente con otros usuarios de Pemba. Los pro-

blemas de acceso y manejo del e-SISTAFE hacen que la ocupación de esta sala sea muy alta, requiriéndose duplicar su capacidad.

El Plan PEFA planificó el apoyo a la expansión del e-SISTAFE en los distritos y acompañamiento técnico (Cuadro 4.6.1), atribuyéndole una parte significativa del presupuesto previsto en el Plan (7,7%), proporcionalmente muy superior al Plan Económico y Social en de planificación y gestión de las finanzas públicas (1,9%). El aporte del PFICD también ha sido significativo (5,5%), muy superior a lo previsto en los diferentes presupuestos anuales del PFICD (2,1%).

El PFICD es la principal fuente de recursos para apoyar la implementación del e-SISTAFE (Cuadro 4.6.2). El presupuesto del Estado para este

Cuadro 4.6.1. Ejecución de la componente e-SISTAFE

Áreas de Actividad	Presupuesto PES Valor anual medio 2010-14		Presupuesto PFICD Valor anual medio 2010-14			Presupuesto PEFA 2010-14		Gasto actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	%Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Otras	Total	%PEFA
SISTAFE	12.890	1,3%	7.240	2,1%	56,2%	27.000	1,9%	58.037		58.037	215,0%
Total Áreas Planificación y Finanzas Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

Área de Actividad PFICD	Nº Act	Actividades PEFA	Unidad Responsable	Presu. 2010-14, €	Gasto 10-14, € ¹⁷⁴	% Exec.
SISTAFE	12	En coordinación con el Ministerio de Finanzas acelerar la instalación del e-SISTAFE en todos los Distritos	DPPF-DAS	0	31.405	
	31	Acompañar a los sectores y distritos en materia de e-SISTAFE	DPPF-DAS	27.000	26.632	98,6%
Total				27.000	58.037	215%

Cuadro 4.6.2. Contribución del PFICD en e-SISTAFE, Meticais

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14				
Tipo de actividad				Presupuesto medio anual 2010-14
En coordinación con el Ministerio de Finanzas acelerar la instalación del e-SISTAFE en todos los distritos; Expandir la instalación de la terminal e-SISTAFE para nuevos distritos y sectores; Expandir el Sistema de pagos vía e-FOLHA a los sectores y distritos con terminal; Realizar seguimiento y asistencia técnica a los puntos con terminales de e-SISTAFE; Formar agentes de Sistema e-SISTAFE de todos los distritos; Capacitar funcionarios (contables) de los distritos en materia de gestión financiera y cierre de cuentas.				515.600
Actividades previstas en el Plan PEFA				
Nº Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto
12	DPPF-SISTAFE	Acelerar la instalación del e-SISTAFE en todos los Distritos.	Nº distritos con e-SISTAFE: 16	0
31	DPPF-SISTAFE	Acompañar a los sectores y distritos en materia de e-SISTAFE.	% de distritos monitoreados al año: 100%	1.080.000

174 Hasta el segundo trimestre de 2014.

Cuadro 4.6.2. Contribución del PFICD en e-SISTAFE, Meticaís

Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
12	2013	DAS	Inclusión de los distritos con terminales de e-SISTAFE en la e-Folha	Nº de distritos con e-SISTAFE: Meta 6	438.000	1.208.967	
31	2011	DAS	Desplazamiento de técnicos DAS y Presupuesto a Montepuez para ejecución de presupuesto e-SISTAFE	Ejecución de presupuesto	0	0	
	2011	DAS	Monitoria y asistencia técnica a los puestos con terminales de e - SISTAFE	1 seguimiento de 12	270.000	412.198	
	2012	DAS		8 monitorias de 12	270.000	453.575	
	2013	DAS		Distritos asistidos: Meta 6	270.000	47.250	
	2014	DCP/DAS	Monitoria a los puntos con terminales de e-SISTAFE: Chiúre Montepuez, Mocimboa da Praia, Muidumbe, Mueda, Macomia, Quissanga, Ibo y Namuno	Nº de distritos asistidos (Meta 6)	200.000	199.509	
Total Actividad 31						1.112.532	103%
Total PFICD						2.321.499	215%

área de actividad es exiguu, contándose también con financiación de DANIDA en 2014 para formar agentes del Sistema e-SISTAFE en los distritos (80.000 Mt). Las principales actividades son gestión del área de usuarios en la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, soporte técnico a los usuarios, derivación de algunos problemas al CED-SIF y las capacitaciones. Parte de los usuarios no tienen formación básica en informática, obligando al equipo del e-SISTAFE a transmitir esa formación. De esto se deriva que un curso de capacitación en e-SISTAFE no es suficiente para mejorar la competencia de los usuarios, que avanza lentamente.

4.7 Finanzas Públicas: Inspección Administrativa y Auditoría interna

La Inspección Administrativa del Gobierno Provincial (IAP) fue creada en 2007 y realiza inspecciones ordinarias a las instituciones provinciales, distritales (incluyendo Puesto Administrativos) y municipales, así como inspecciones extraordinarias por motivo

de quejas o denuncias y por solicitud de auditoría del Tribunal Administrativo, Inspección General Administrativa y Ministerios (cuadro 4.7.1). Se encarga de verificar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Tribunal Administrativo, Inspección General de las Finanzas e Inspección Administrativa Local del Estado. Actualmente su equipo está constituido por 1 Inspector Superior y 3 Inspectores Administrativos, siendo pues una unidad con una importante insuficiencia de Recursos Humanos.

Algunas de las inspecciones extraordinarias responden a denuncias de casos de corrupción presentados a nivel de la Provincia y a nivel central. Los Balances del Plan Económico y Social citan este tipo de inspecciones, siendo ejemplo de ello las denuncias sobre la gestión de las inversiones de AECID en el Distrito de Ibo en 2012.

Durante el periodo 2010-14 destaca el establecimiento en la Provincia de Nampula de la Inspección General de Finanzas (IGF) – Delegación Regional

Cuadro 4.7.1. Evolución del nº de inspectores y de las inspecciones previstas/realizadas por la IAP, 2010-14

Año	Nº de inspectores	Nº de inspecciones ordinarias						Nº de inspecciones extraordinarias realizadas			
		Sector		Distrito		Municipio		Sector	Distrito	Municipio	Otras Instituciones
		Prev	Real	Prev	Real	Prev	Real				
2010	2	Datos no disponibles									
2011	4	Datos no disponibles									
2012	4				15		3	2	9		
2013	4		5		9		3	2	6	1	3

Cuadro 4.7.2. Indicadores PEFA en el ámbito de la auditoría interna¹⁷⁵

Indicador PEFA		Dimensiones del indicador	Evaluaciones Cabo Delgado	
			2009	2012
PI-21	Eficacia de la auditoría interna	(i) Cobertura y calidad de la función de auditoría interna	--	B
		(ii) Frecuencia y distribución de los informes	--	B
		(iii) Grado de respuesta y acompañamiento a las constataciones de la auditoría interna	--	C

Norte, hecho que ha repercutido en las mejoras en esta función. La IGF realiza inspecciones internas a la mayoría de los órganos e instituciones del Gobierno Provincial, envía los informes de las inspecciones a las entidades auditadas para el ejercicio de contradictorio y finalmente los envía al Ministerio de Finanzas y al sector correspondiente con el objetivo de dar a conocer las recomendaciones. Sin embargo, la IGF no dispone de suficientes agentes con formación profesional en materia de auditoría o contabilidad para poder desempeñar esta tarea.

El Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado creó un equipo para dar seguimiento a las orientaciones emitidas por los auditores que debe establecer un plan de trabajo para que se puedan alcanzar los objetivos propuestos por la IGF. Aunque existe mayor control por parte de los Agentes de Control Interno

(ACI), aún prevalecen deficiencias relacionadas con la falta de conocimiento de la normativa. A pesar de ello, la última evaluación PEFA refleja una evolución positiva del área de auditoría interna (Cuadro 4.7.2).

La inspección administrativa es un área de actividad clave para mejorar la gestión de las finanzas públicas, pero esta importancia no se refleja en el presupuesto del Plan Económico y Social para planificación y gestión de las finanzas públicas (1,2%) (Cuadro 4.7.3). El Plan PEFA también planificó una inversión reducida (4,9%), centrada en el desarrollo de capacidades. Sin embargo, la utilización de fondos del PFICD ha sido muy baja, apenas un 0,5% del gasto total (7,7% de lo previsto en el Plan PEFA). Esta es un área a potenciar en las futuras fases del PFICD, hecho que también ha sido sugerido por la Secretaría Provincial.

Cuadro 4.7.3. Ejecución de la componente del PFICD de Inspección Administrativa

Áreas de Actividad	Presupuesto PES Valor anual medio 2010-14		Presupuesto PFICD Valor anual medio 2010-14			Presupuesto PEFA 2010-14		Gasto actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	%Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Outras	Total	% PEFA
Inspección administrativa	11.575	1,2%	2.630	0,7%	22,7%	70.750	4,9%	5.475		5.475	7,7%
Total Áreas Planificación y Finanzas Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

Área de Actividad PFICD	Nº Act	Actividades PEFA	Unidad Responsable	Presu. 2010-14, €	Gasto 10-14, € ¹⁷⁶	% Ejec.
Inspección administrativa	41	Realización curso de auditoría e inspección para los técnicos de la DRF e inspectores	DPPF-DRF	8.750	1.348	15,4%
	51	Formar un equipo de inspectores para instruir contratación del servicio público	Secretaría Provincial-IAP	27.000		0,0%
	52	Promover encuentro/capacitaciones inspectores provinciales, sectoriales y distritales	Secretaría Provincial-IAP	17.500	4.127	23,6%
	53	Apoyar inspección única de actividades económicas públicas y privadas del INAE	INAE	17.500		0,0%
Total				70.750	5.475	7,7%

175 Mariam Umarji et al, "Segunda Avaliação do Sistema de GFP da Província de Cabo Delgado. Aplicação da Metodologia PEFA. Relatório Final", Julio 2013

176 Hasta el segundo trimestre de 2014.

Cuadro 4.7.4. Contribución del PFICD en "Inspección Administrativa", Meticais

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14							
Tipo de actividad							Presupuesto medio anual 2010-14
Realizar inspección ordinaria a las instituciones de los Gobiernos Provincial, Distrital, representación del Gobierno en la Ciudad de Pemba, Municipios y Gabinete del Gobernador; Realizar inspecciones extraordinarias; Participar en misiones de inspección de la Administración local, de acompañamiento a las delegaciones Centrales en los Distritos de la Provincia; Garantir el cumplimiento de las recomendaciones del Tribunal Administrativo, de la Inspección General de las Finanzas y de la Inspección Administrativa Local del Estado; Verificar el grado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas y elaboración de los informes respectivos; Asegurar la verificación de reclamaciones y denuncias o quejas relativas a los actos de corrupción y procedimientos administrativos; Realizar encuentros/ capacitaciones/formaciones/forums para inspectores Provinciales, sectoriales y Distritales.							462.980
Actividades previstas en el Plan PEFA							
Nº Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto			
41	DPPF-DRF	Realización de un curso de auditoría e inspección para los técnicos de la DRF e inspectores invitados de los sectores en materia de control presupuestario interno.	Nº técnicos: 30	350.000			
51	SP-IAP	Formar un equipo de inspectores para instruir los procesos de contratación de servicio público de Provincia.	Equipa criada	1.080.000			
52	SP-IAP	Promover encuentro/capacitaciones/formación para inspectores	Nº encuentros: 6	700.000			
53	INAE	Apoyar el proceso de la inspección única de actividades económicas públicas y privadas del INAE de Cabo Delgado	IAE implantada y funcional	700.000			
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
41	2012	DFP	Curso de inspectores a nivel de los sectores en materias de fiscalización y verificación de los actos administrativos legales	Nº de instituciones: Meta 24	58.925	53.915	15,4%
52	2013	IAP	Promover encuentro/capacitaciones/formación para inspectores provinciales sectoriales y distritales.	Meta: 2 encuentros	233.000	165.075	23,6%
	2014	IAP		Meta: 2 encuentros	234.000	0	
Total Actividad 52						165.075	
Total PFICD						218.990	7,7%

Durante el período 2010-14, la actividad de capacitación de la IAP incluyó formaciones/capacitaciones de inspectores y técnicos sectoriales en diversas materias (funcionamiento del Tribunal Administrativo, auditoría del proceso de contratación pública, Manual básico de auditoría interna¹⁷⁷, inspección y supervisión, presentación de la Ley de Probidad e Impacto de la actividad minera en Cabo Delgado, etc), participación en seminarios nacionales e intercambio de experiencias con otras provincias. En 2012 se creó el Fórum de Inspectores Sectoriales de la Provincia, que realiza dos encuentros anuales.

Una de las actividades previstas en el Plan PEFA no ha sido ejecutada (Act 53: Inspección única de actividades económicas del INAE - Inspección Nacional de Actividades Económicas-), y otra no ha utilizado fondos del PFICD (Act 51: Equipo de inspectores para formar sobre contratación del ser-

vicio público). El PFICD ha apoyado otras dos actividades, una para formar en auditoría e inspección a los técnicos de la DRF e inspectores y otra para posibilitar el encuentro y capacitación de los inspectores provinciales en el marco del fórum creado.

4.8 Finanzas Públicas: Auditoría externa y Evaluación

Las evaluaciones PEFA de la provincia señalan las limitaciones del sistema mozambiqueño de finanzas públicas en lo referente a la falta de una Cuenta General de la Provincia (similar a la Cuenta General del Estado), no prevista por la ley y reglamento del SISTAFE. En la medida en que la Cuenta General del Estado no reporta información detallada, esta limitación resulta crítica para evaluar las finanzas. Por otro lado, la provincia no dispone aún de una delegación del Tribunal Administrativo, aunque su

177 IGF, "Manual Básico de Auditoría Interna", 2011.

Cuadro 4.8.1. Indicadores PEFA en el ámbito de transparencia y auditoría externa¹⁷⁸

Indicadores PEFA		Evaluaciones Cabo Delgado		Nacional
		2009	2012	2010
PI-10	Acceso público a la información fiscal clave	D	Dí	Bí
PI-25	Calidad y plazos de los informes anuales de cuentas	C+	C+	C+
PI-26	Ámbito, naturaleza y acompañamiento de la auditoría externa	--	--	C+
PI-27	Control parlamentario de la ley presupuestaria anual	B+	C+	B+
PI-28	Control parlamentario de los informes de auditoría externa	C+	--	C+

establecimiento estaba previsto para 2013. Las instituciones no introducen sus cuentas en el Tribunal Administrativo a no ser que exista una solicitud expresa en el marco de una auditoría. El Tribunal Administrativo mantiene una lista actualizada de las entidades auditadas por la IGF y solicita cualquier informe que considere necesario para su programa de auditoría externa. Sin embargo, el Tribunal Administrativo no produce un informe específico de la provincia que permita al Gobierno Provincial el seguimiento de las auditorías. La Inspección Administrativa solo recibe los informes que son remitidos por el Tribunal Administrativo en relación a auditorías sectoriales de la provincia y de la CGE.

Las actividades de Auditoría externa y Evaluación de las finanzas públicas no están planificadas en los planes del Plan Económico y Social ni reportados en los Balances del Plan Económico y Social, a excepción de la auditoría de los fondos del PFICD. Sería importante incluirlas para mejorar la transparencia. Las limitaciones anteriores dificultan el papel que debería realizar la Asamblea Provincial en relación al escrutinio parlamentario de las cuentas públicas

de la Provincia. Por otro lado, la capacidad de la Asamblea Provincial (iniciada en Enero de 2010) ha sido frágil hasta hoy, pues solo dispone de una comisión para valorar los planes, presupuestos y balances de la Provincia, aprobados por resolución sin comentarios significativos. Aún no existe un calendario legal para proponer enmiendas a los documentos de planificación y presupuesto. Como consecuencia de lo anterior, los resultados de la última evaluación PEFA de la provincia muestran un marco deficiente en relación a la transparencia y auditoría externa (Cuadro 4.8.1), notablemente peor que el nivel nacional.

En este contexto el Plan PEFA planificó diversas actividades muy pertinentes (Cuadro 4.8.2), promoviendo la coordinación de las auditorías y seguimiento de las recomendaciones emitidas tanto por las auditorías internas (IGF) como externas (Tribunal Administrativo, otros auditores), así como su presentación a los foros apropiados. En el área de evaluación, el Plan PEFA no explicitó la realización de la segunda evaluación PEFA provincial, pero estaba prevista en el PFICD.

Cuadro 4.8.2. Ejecución de la componente de Auditoría y Evaluación

Áreas de Actividad	Presupuesto PES Valor anual medio 2010-14		Presupuesto PFICD Valor anual medio 2010-14			Presupuesto PEFA 2010-14		Gasto actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	% Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Otras	Total	% PEFA
Auditoría	2.250	0,2%	3.750	1,1%	166,7%	5.000	0,3%	0	9.342	9.342	0,0%
Evaluación de las finanzas públicas	2.276	0,2%	16.976	4,8%						59.304	
Total Áreas Planificación y Finanzas Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

178 Mariam Umarji et al, "Segunda Avaliação do Sistema de GFP da Província de Cabo Delgado. Aplicação da Metodologia PEFA. Relatório Final", Julio 2013

Cuadro 4.8.2. Ejecución de la componente de Auditoría y Evaluación

Área de Actividad PFICD	Nº Act	Actividades PEFA	Unidad Responsable	Presu. 2010-14, €	Gasto 10-14, € ¹⁷⁹	% Exec.
Auditoría	5	Consultar al Tribunal Administrativo si es posible recibir sistemáticamente en la DRF copia de las auditorías	SP-DAS	0		
	6	Armonización de la función de coordinación y seguimiento de las auditorías externas	DPPF-DRF	0		
	7	Elaborar un cuadro general de seguimiento de las recomendaciones de las instituciones	SP-DAS	5.000		0,0%
	8	Elaborar informes de resultados de las auditorías y presentarlos a foros apropiados	SP-DAS	0		
Total				5.000	0	0%

Auditoría externa

El PFICD solo ha contribuido en esta área con la auditoría de sus fondos para el período 2010-12.

Cuadro 4.8.3. Contribución del PFICD en Auditoría, Meticais

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14							
Tipo de actividad						Presupuesto medio anual 2010-14	
Realizar auditoría externa de los fondos para los periodos 2010 - 2012 de los fondos concedidos por AECID a través de la Cuenta Única del Tesoro						90.000	
Actividades previstas en el Plan PEFA							
Nº Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto			
5	SP-DAS	Consultar al Tribunal Administrativo si es posible recibir sistemáticamente en la DRF una copia de las auditorías emitidas en los sectores y en los distritos	Consulta realizada	Sin costes adicionales			
6	DPPF-DRF	Armonización y generalización de la función de coordinación, acompañamiento y seguimiento de las auditorías externas en el DRF de la DPPF	Sistema de coordinación	Sin costes adicionales			
7	SP-DAS	Elaborar un sistema (marco) generalizado de seguimiento de las recomendaciones emitidas a las instituciones por los diferentes órganos de control y auditoría (internas + externas), incluyendo empresas públicas y órganos del Estado.	Marco elaborado	200.000			
8	SP-DAS	Elaboración de un informe de compilación de resultados de las auditorías y presentarlo a los foros apropiados.	Nº de informes producidos (3)	Sin costes adicionales			
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
Actividades no incluidas en el Plan PEFA							
	2013	DRF	Realización de una auditoría externa de los fondos para el año 2012 de los fondos concedidos por AECID a través de la Cuenta Única del Tesoro	Auditoría realizada	100.000	0	
	2013	DRF	Realización de una auditoría externa de los fondos para los periodos 2010 - 2011 de los fondos concedidos por AECID a través de la Cuenta Única del Tesoro	Auditoría realizada	350.000	373.664	
	2014	DARH	Realización de una auditoría externa de los fondos del Programa	Auditoría Realizada	300.000	0	

179 Hasta el segundo trimestre de 2014.

Cuadro 4.8.4. Contribución del PFICD en “Evaluación de las finanzas públicas”, Meticaís

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14							
Tipo de actividad							Presupuesto medio anual 2010-14
Monitorear y acompañar el programa PEFA y terminar la evaluación							91.020
Actividades previstas en el Plan PEFA							
Nº Act	Resp	Actividad			Producto	Presupuesto	
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
Nº PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades no incluidas en el Plan PEFA							
	2012	DPO	Realización de la 2ª evaluación PEFA	Evaluación realizada, aprobación pendiente	2.940.000	1.917.012	
	2013	DPO	Conclusión de la evaluación PEFA		455.150	455.150	
Total PFICD						2.372.162	

Evaluación de las finanzas públicas

El informe de la segunda evaluación PEFA en Cabo Delgado finalizó en Julio de 2013, cubría el período 2009-11 y fue valorado y aprobado por la Sesión del Gobierno Provincial en Junio de 2014. Se trata de una evaluación de calidad, que utiliza los mismos criterios internacionales con los cuales se evalúan las finanzas nacionales, por lo que permite comparar la situación de las finanzas en Cabo Delgado con la de las finanzas del Gobierno Central. En la medida en que los resultados de la evaluación nacional son significativamente mejores que los de Cabo Delgado, los resultados PEFA nacionales constituyen un primer horizonte hacia el que deberían de progresar las finanzas de Cabo Delgado a corto plazo. La evaluación fue financiada en su totalidad por el PFICD.

4.9 Punto de situación de los distritos en relación a de planificación y gestión de las finanzas públicas. Otras actividades PFICD a nivel distrital

En 2010 el Ministerio de la Administración Estatal/Ministerio de Planificación y Desarrollo puso en marcha el Sistema de Seguimiento del Desempeño Distrital (SmoDD) en distritos de las provincias de Manica, Sofala, Inhambane y Maputo. A partir de

2012 el análisis incluyó los 128 distritos del país. Aborda el desempeño distrital en la prestación de servicios públicos y el desempeño en el desarrollo de la gobernación local.

La Figura 4.9.1 resume la situación general de los distritos de Cabo Delgado respecto a las diferentes áreas analizadas del ámbito de gobernación local (datos 2012). El gráfico constata la fragilidad de los distritos en recursos humanos, gestión de las adquisiciones, gestión financiera, gestión de la información y control externo. En todas estas áreas los distritos de Cabo Delgado se sitúan por debajo de la media nacional.

Cambiar esta situación es el principal objetivo del PNPFD¹⁸¹. El PFICD no actúa directamente en el

Figura 4.9.1. Desempeño de los distritos de Cabo Delgado en Gobernación Local¹⁸⁰



180 MPD/MAE, “SMoDD - Relatório Nacional de Desempenho 2012”, Octubre 2013. Excelente = 4,2 a 5 puntos; Bueno = 3,4 a 4,2 puntos; Satisfactorio = 2,6 a 3,4 puntos; Razonable = 1,8 a 2,6 puntos; Insuficiente = 1 a 1,8 puntos

181 Sería interesante revisar los informes del PNPFD en Cabo Delgado, no obtenidos. También poder consultar el PNPFD, “Relatório Nacional. Levantamento de Base”, Julio 2010.

refuerzo de la planificación y gestión de las finanzas públicas a nivel distrital, sino que lo hace de forma indirecta a partir de las actividades de la DPPF o la

Secretaría Provincial descritas en otras secciones y mediante las actividades complementarias referidas a continuación.

Monitoria de la Secretaría Provincial a los Órganos Locales

Cuadro 4.9.2. Contribución del PFICD en “Monitoria de la Secretaría Provincial a los Órganos Locales”, Meticais

Actividades no incluidas en el Plan PEFA							
Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto		
2012	SP-DATA	Monitoria y capacitación de los OLEs	12 técn. (meta 48)	320.076	245.301		
2013	DATA	Monitorear a los Gobiernos distritales con el fin de mejorar el desempeño y la legalidad de los actos administrativos	N° de monitorias realizadas (4)	320.000	226.330		
2014	SP-DATA	Monitoria Distritos y Municipios	4 monitorias	557.620	250.703		
2014	DPAI	Formar Operadores de Radio y Cifras	N° Operadores: 32	743.690	0		
Total PFCID						722.334	

Participación y Gestión Comunitaria

Cuadro 4.9.3. Contribución del PFICD en “Participación y Gestión Comunitaria”, Meticais

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14							
Tipo de actividad						Presupuesto medio anual 2010-14	
Efectuar el levantamiento y recogida de datos de las autoridades comunitarias y consejos consultivos, actualizar e informatizar la base de datos de los dirigentes comunitarios; Realizar seminarios para jefes de localidades en materia de organización y funcionamiento de la nueva estructura del Estado y gestión comunitaria en los respectivos distritos; Capacitar autoridades comunitarias locales en materias de liderazgo, cobro de ingresos, impuestos, medidas sobre quemas y ciudadanía, enfermedades endémicas y otras calamidades; Capacitar a los miembros de los Consejos Consultivos Distritales en la elaboración de proyectos sostenibles, planes de negocios y su seguimiento, participación comunitaria en la gestión de los fondos descentralizados; Capacitación de las ETDs en materias de constitución y funcionamiento de las IPCCs; Asistir Sesiones de los consejos consultivos.						806.860	
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
N° PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades no incluidas en el Plan PEFA							
	2010	SP	Seminario de Capacitación para jefes de Puesto Administrativo y líderes comunitarios en todos los distritos		0	250.000	

4.10 Ventanillas Únicas (BAUs)

Creados en 2007, las Ventanilla Única son unidades de prestación de servicios públicos pensadas para simplificar, flexibilizar y agilizar trámites como: Licencias diversas; Registro y Notariado; Migración; Tráfico; Cobros de Impuestos y Tasas; Registro e Identificación Civil. Son tutelados por el Ministerio de Industria y Comercio y están subordinados al Gobierno Provincial. Los Ventanilla Única en Cabo Delgado tienen, actualmente, 19 funcionarios, 5 de ellos con formación superior, 10 formación media

(algunos aún están estudiando) y 4 con formación elemental.

Su participación en el PFICD se inició en 2014, por lo que su actividad no fue evaluada. El PFICD apoya la apertura de una Ventanilla Única en el Distrito de Mocímboa da Praia, por lo que se prevén rehabilitación de instalaciones, adquisición de equipamiento, medios de transporte (motos) y capacitación de los técnicos en materias de TICs. Esta es la primera vez que el Ventanilla Única trabaja con fondos externos.

Cuadro 4.10.1. Ejecución de la componente de Ventanillas Únicas (BAUs)

Áreas de Actividad	Presupuesto PES Valor anual medio 2010-14		Presupuesto PFICD Valor anual medio 2010-14			Presupuesto PEFA 2010-14		Gasto actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	%Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Otras	Total	%PEFA
Expansión de Ventanillas Únicas	1.575	0,2%	2.925	0,8%	185,7%	15.000	1,0%				
Asistencia agentes económicos y contribuyentes	1.150	0,1%									
Evaluación de la satisfacción			100								
Total Ventanilla Única	2.725	0,3%	3.025	0,8%	107,3%	15.000	1,0%	0	0	0	0,0%
Total Áreas Planificação e Finanças Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%

Área de Actividad PFICD	Nº Act	Descrição da Actividad	Unidad Responsable	Presu. 2010-14, €	Gasto 10-14, €	% Ejec.
Balcones de Atendimento Único (BAUs)						
Expansión de Ventanillas Únicas	27	Diseñar una campaña de promoción del NUIT	Ventanilla Única	7.500		0,0%
	47	Instalar la red de internet en el BAÚ	Ventanilla Única	0		
	48	Capacitar los técnicos en materia de las TIC del Ventanilla Única	Ventanilla Única	7.500		0,0%
	49	Fortalecer la coordinación entre el Ventanilla Única y los servicios de Registro y Notariado	Ventanilla Única	0		0,0%
Total				15.000	0,0%	0%

Cuadro 4.10.2. Contribución del PFICD en "Ventanillas Únicas", Meticais

Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14				
Tipo de actividad				Presupuesto medio anual 2010-14
Expandir y monitorear los nuevos BAUs distritales; Capacitar a los oficiales de las administraciones distritales (Distritos Mocimboa da Praia, Palma, Macomia y Balama); Monitorear y evaluar el trabajo hecho por los técnicos en los Distritos (Distritos Mocimboa da Praia, Palma, Macomoia y Balama); Capacitar a los oficiales de las administraciones distritales, en el ámbito de nuevos servicios integrados en el Ventanilla Única; Realizar conferencias en las escuelas de la ciudad de Pemba sobre servicios del Ventanilla Única y sobre emprendeduría; Realizar seminarios en las zonas norte, centro y sud de Cabo Delgado para divulgar el decreto que crea el Ventanilla Única (Distritos de Moeda, Nangade, Meluco, Montepuez y Namuno); Divulgar la estrategia para la mejora del ambiente de negocios (Distritos de Muidumbe, Quissanga y Ciudad de Pemba); Realizar intercambios de servicios con otros BAUs (Inhambane, Tete, Sofala y Manica); Realizar intercambio de experiencias con los BAUs de Maputo, Niassa y Tete; participar en la Bolsa do Turismo en Maputo y en ferias provinciales y nacionales.				63.000
Actividades previstas en el Plan PEFA				
Nº Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto
27	DRF	Diseñar una campaña de promoción del NUIT para incentivar adhesión voluntaria.	Increment.: 70%	300.000
47	Ventanilla Única	Instalar la red de internet en el BAÚ	Red Instalada	0
48	Ventanilla Única	Capacitar los técnicos en materia de las TIC del Ventanilla Única con vista a una mayor implementación de sus servicios.	Nº técnicos: 12	300.000
49	Ventanilla Única	Fortalecer la coordinación entre el Ventanilla Única y los servicios de Registro y Notariado	% de procesos dentro de plazo	0

Cuadro 4.10.2. Contribución del PFCID en “Ventanillas Únicas”, Meticaís

Actividades previstas/ejecutadas por el PFCID 2010-14							
N° PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
27	2014	DRF/ATM	Realizar una campaña de educación fiscal y promoción del NUIT, incluyendo programas de radio, conferencias y carteles		370.000	0	0%
Actividades no incluidas en el Plan PEFA							
	2014	SAFRH	Mejorar la calidad en la prestación de servicios (Pemba)	Mobiliario adquirido	335.000	0	
	2014	SLPS	Mejorar la calidad en la prestación de servicios (Mocimboa)	Técnicos formados	250.000	373.664	
	2014	SLPS	Evaluación de la satisfacción (Mocimboa da Praia)	Evaluación hecha	20.000	0	

4.11 Fondos para el desarrollo rural

En relación a la gestión de fondos del Estado para promover el desarrollo, el PFCID ha contribuido en el ámbito de los Fondos Distritales de Desarrollo (FDDs). Los FDD fueron creados para la consolidación del proceso de descentralización y desconcentración de las competencias administrativas hacia los OLEs. En 2006 las Secretarías Distritales asumieron las atribuciones de recursos del Presupuesto de Inversión de Iniciativa Local (OILL), un instrumento de promoción de las actividades económicas orientadas a la producción de comida y creación de empleo¹⁸². La dinámica creada por los OILs se formalizó en 2009 a través del Decreto n° 90/2009 que promovió los FDDs. Los fondos son puestos a disposición mediante el e-SISTAFE.

Los FDD buscan beneficiar a personas pobres pero económicamente activas y sin acceso a créditos bancarios. Tanto individuos como asociaciones pueden acceder a los fondos, a partir de la presentación de proyectos y la posterior firma de un contrato que especifica el préstamo, los intereses y las amortizaciones. La tasa de impuesto es definida anualmente por el Ministerio de la Administración Estatal/Ministerio de Finanzas. Se consideran proyectos prioritarios los proyectos de tipo productivo (Producción y comercialización agro-pecuaria, Pesca, Piscicultura, Pequeña Industria, Procesamiento de productos agrícolas) y Comercio. También se incluyen proyectos para favorecer los empleos estacionarios y proyectos de producción de comida (aprovisionamiento de semillas, fertilizantes, herramientas, etc.). La aprobación de los proyectos pasa

por varios niveles, empezando en los Consejos Consultivos Locales y completándose en los Consejos Consultivos Distritales. Los CCDs son asistidos por las Comisiones Técnicas Distritales (CTD) en la evaluación de los proyectos. La financiación para personas individuales varía de acuerdo con el sector productivo, desde 75.000 hasta 350.000 Mt. La financiación para las asociaciones es superior, sin superar el techo de 35.000 Mt. Los procedimientos y herramientas de gestión de los FDD están definidos en un manual claro y completo¹⁸³, hecho que está contribuyendo notablemente en la mejora de la gestión de los FDD. El seguimiento a nivel del Distrito les corresponde a los CCDs, CTDs y administración distrital. A nivel de la provincia le corresponde a la DPPF.

Se trata de un área de intervención importante para el Plan PEFA (18,4% del presupuesto total), así como del PFCID (9,9 del gasto total en de planificación y gestión de las finanzas públicas), con un peso proporcionalmente muy superior al que tiene en el Plan Económico y Social (3,4%). El PFCID ha apoyado puntualmente el área de gestión de los FDD –actividad puntual PEFA– y de forma más regular al área de capacitaciones de consejos y beneficiarios –actividad regular PEFA–. El presupuesto medio previsto en el Plan Económico y Social para apoyar los FDD es reducido, por lo que la contribución del PFCID resulta muy importante (111,17%) aunque lejos de lo previsto en el Plan PEFA (39%). No hay recursos de presupuesto del Estado para capacitaciones, de hecho la capacitación se hace a nivel distrital y no desciende a los niveles de puesto administrativo y localidad. Las capacitaciones

¹⁸² Popularmente conocido como el fondo “7 millones”, en referencia a la cantidad de dinero invertida anualmente por distrito, en Meticaís.

¹⁸³ MAE, MF, MPD: “Fundo Distrital de Desenvolvimento. Manual de Procedimentos”, Septiembre de 2011.

abordan materias como elaboración de proyectos y nociones básicas de negocios y contabilidad, utilizando herramientas adaptadas¹⁸⁴.

En el Cuadro 4.11.2 se puede observar que en el área de “Gestión de los FDD” los planes económico y social se centran en el seguimiento de los

fondos, pero incorporan acciones para favorecer el emprendimiento y para promover iniciativas de desarrollo económico local. El Plan PEFA planificó una única actividad para elaborar un cuadro o sistema de seguimiento y acompañamiento de los FDD. La actividad fue ejecutada sin necesidad de fondos adicionales. Con la ayuda de becarios de una institución

Cuadro 4.11.1. Ejecución de la componente del PFICD “Fondos para el desarrollo rural”

Áreas de Actividad	Presupuesto PES Valor anual medio 2010-14		Presupuesto PFICD Valor anual medio 2010-14			Presupuesto PEFA 2010-14		Gasto actividades PFICD 2010-14, Euros			
	Euros	% Tot	Euros	% Tot	% PES	Euros	% Tot	PEFA	Otras	Total	% PEFA
Gestión de los Fondos de Desarrollo Distrital	6.480	0,7%	5.000	1,4%	128,6%				16.018	16.018	
Capacitaciones consejos y beneficiarios FDD	33.381	3,3%	32.559	9,3%	107,7%	268.125	18,4%	104.653		104.653	39,0%
Total Fondos para el desarrollo rural	33.612	4,0%	37.560	10,7%	111,7%	268.125	18,4%	104.653	16.018	120.671	39,0%

Total Áreas Planificación y Finanzas Públicas	996.285	100%	350.945	100%	35,2%	1.457.899	100%	750.543	298.877	1.049.420	51,5%
---	---------	------	---------	------	-------	-----------	------	---------	---------	-----------	-------

Área de Actividad PFICD	Nº Act	Actividades del Plan PEFA	Unidad Responsable	Presu. 2010-14, €	Gasto 10-14, € ¹⁸⁵	% Ejec.
Gestión de los FDD	56	Elaborar un sistema (cuadro) de seguimiento y acompañamiento de los FDD	DPPF-DPDR	0		
Capacitaciones FDD	54	Capacitar/formar a los beneficiarios de los Fondos de Desarrollo Distritales.	DPPF-DPDR	178.750	65.525	36,7%
	55	Capacitar/formar a los miembros de Consejos Consultivos Distritales	DPPF-DPDR	89.375	39.128	43,8%
Total				268.125	104.653	39,0%

Cuadro 4.11.2. Contribución del PFICD en “Fondos para el desarrollo rural”, Meticais

GESTIÓN DE LOS FONDOS DE DESARROLLO DISTRITAL				
Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14				
Tipo de actividad				Presupuesto medio anual 2010-14
Visitas de verificación del desempeño de los beneficiarios e impacto de los proyectos financiados por el FDD y otros programas; Monitorear la implementación de las acciones financiadas por el OIIL/FIL. Otras actividades relacionadas: Divulgación de las estrategias de desarrollo rural a nivel de los distritos; Estudios de viabilidad sobre el establecimiento de incubadoras de empresas; Capacitación de las ADEL en la elaboración de estudios de viabilidad de las iniciativas económicas locales.				259.200
Actividades previstas en el Plan PEFA				
Nº Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto
56	DPPF-DPDR	Elaborar un sistema (cuadro) de seguimiento y acompañamiento de los Fondos de Desarrollo Distritales.	Sistema elaborado	0

184 DPPF-DPDR, “A Construção do seu Plano de Negócio”.

185 Hasta el segundo trimestre de 2014.

Cuadro 4.11.2. Contribución del PFICD en “Fondos para el desarrollo rural”, Meticais

Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
N° PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
Actividades no incluidas en el Plan PEFA							
	2010	DPDR	Levantamiento de datos sobre el desarrollo rural	Datos levantados	480.000	469.875	
	2014	DPDR	Realizar seguimiento y evaluación de los proyectos de los prestatarios del FDD	N° monitorias (2)	520.000	170.861	

CAPACITACIONES DE CONSEJOS Y BENEFICIARIOS DE LOS FDD							
Tipología de actividades previstas en los planes Económico y Social 2010-14							
Tipo de actividad				Presupuesto medio anual 2010-14			
Capacitar beneficiarios del FDD (40% Mujeres); Capacitar los emprendedores locales y miembros de los CCLs sobre FDD (30% Mujeres); Capacitar a los CTD's (30% Mujeres) en diferentes temas sobre el DEL; Intercambio de experiencia.				1.335.240			
Actividades previstas en el Plan PEFA							
N° Act	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto			
54	DPPF-DPDR	Capacitar/formar a los beneficiarios de los Fondos de Desarrollo Distritales	N° 150	7.150.000			
55	DPPF-DPDR	Capacitar/formar a los miembros de los Consejos Consultivos Distritales	% (100%)	3.575.000			
Actividades previstas/ejecutadas por el PFICD 2010-14							
N° PEFA	Año	Resp	Actividad	Producto	Presupuesto	Gasto	% PEFA
Actividades correspondientes al Plan PEFA							
54	2011	DPDR	Capacitar/formar a los beneficiarios de los Fondos de Desarrollo Distritales (FDD)	N°: 122 de 150	1.906.058	600.615	
	2012	DPDR		N°: 16 de 150	901.250	1.073.311	
	2013	DPDR		Meta 150	900.000	947.058	
	2014	DPDR	Capacitar a los nuevos prestatarios de los FDD sobre la gestión de proyectos y pequeños negocios	N° de capacitaciones (Meta 1)	667.000	0	
55	2011	DPDR	Capacitar/formar a los miembros de los Consejos Consultivos Distritales (CCD).	800, 16 distritos	1.787.500	1.260.646	
	2013	DPDR		% (100%)	350.000	304.479	
Total Actividad							

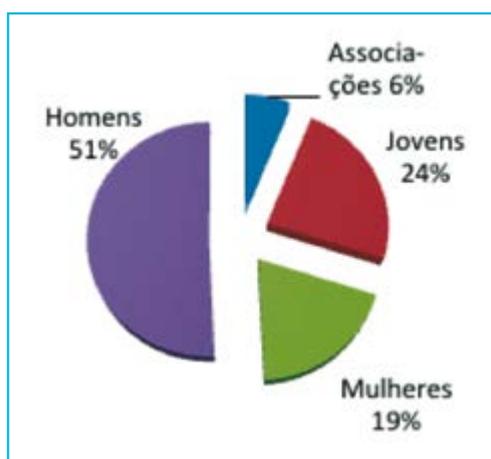
de educación superior, en 2011 se inició la elaboración de una base de datos Excel de los beneficiarios del FDD en los 16 distritos, con información desde 2006 hasta el presente. Esa base de datos produce un resumen en formato informe, habiéndose mejorado el reporte de la ejecución de los fondos.

Los FDD financian anualmente una media de 2.312 proyectos entre los 16 distritos: 134 de asociaciones (6%) y el resto con individuos, de los cuales un 24% son jóvenes y un 70% adultos (19% mujeres, 51% hombres). Aunque el volumen total de los préstamos creció desde los 7 millones por distrito en 2006 hasta una media de 9 millones por distrito en 2013, los retornos han decrecido de forma constante desde 19 millones en 2007 hasta 3 millones en 2013. El año pasado los retornos totales de la Provincia representaron solo una tercera parte del valor medio desembolsado por distrito. Debería

haber más sensibilización para aumentar el nivel de reembolsos, pero esta actividad está también condicionada por intereses de carácter político.

En el área de “Capacitaciones de los Consejos y de los beneficiarios FDD”, el PFICD contribuyó con la totalidad de los fondos previstos en el Plan Económico y Social para la capacitación de beneficiarios, CCLs y CTDs, con un total de 104.653€. La fuerte inversión en capacitación no parece haber repercutido en una mejora de las tasas de retorno, casi todos los distritos tuvieron en 2012 y 2013 volúmenes de retorno muy inferiores a los existentes en 2009. Algunas de las actividades reportadas en esta área son encuentros a nivel nacional sin una repercusión directa sobre los beneficiarios.

La tendencia de los FDD indica un constante deterioro y disminución de su capacidad para in-

Gráfico y cuadro 4.11.3. Evolución del nº de proyectos y beneficiarios de los FDDs, total Provincia ¹⁸⁶

Ano	Nº proyectos	Asociaciones	Individuos			
			Hombres	Mujeres	Total H+M	Jóvenes
2007	3.493	198	1.641	446	2.087	417
2008	2.816	106	2.486	642	3.128	421
2009	2.680	123	1.990	936	2.926	573
2010	1.879	24	1.143	898	2.041	548
2011	1.154	193	1.546	464	2.010	536
2012	2.032	46	1.213	329	1.542	701
2013	2.130	314	1.400	495	1.895	958
Total	16.184	1.004	10.206	3.881	14.087	4.154
Media	2.312	143	1.701	647	2.348	593

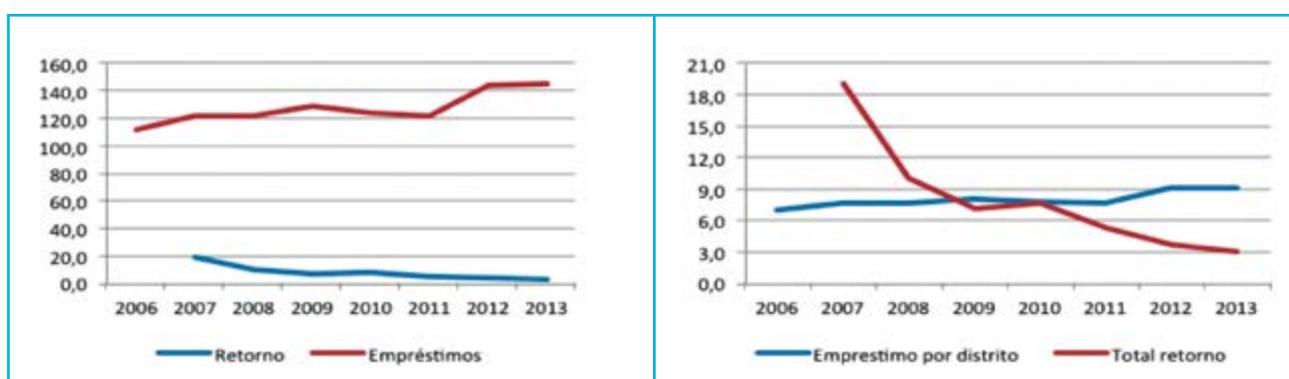
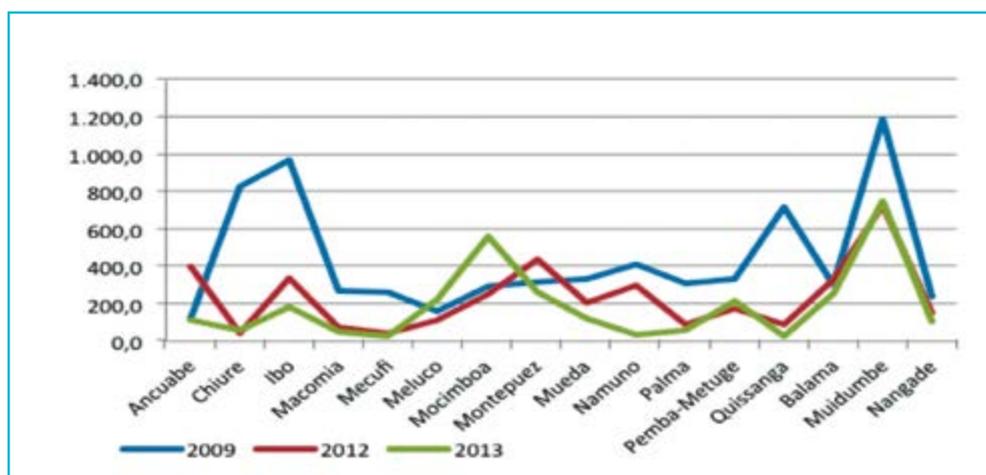
Gráficos 4.11.4 e 4.11.5. Evolución del volumen de préstamos y retornos, total Provincia, millones de Mt¹⁸⁷

Gráfico 4.11.6. Evolución del volumen de retornos por distritos, miles de Mt



fluir sosteniblemente en el desarrollo local. Las deficiencias en la capacidad de control de los préstamos conllevan importantes efectos negativos en las comunidades, como la acomodación a malas prácticas, reducción o desmotivación de la capacidad emprendedora, alto nivel de

dependencia etc. Los FDD corren el riesgo de distanciarse de las mejores prácticas de los sistemas de microfinanzas, es deseable revisar en profundidad la adecuación de las prácticas en Cabo Delgado con lo previsto en el manual de procedimientos.

186 Datos obtenidos de: DPPF-DPDR, "Historial do FDD".

187 Ibidem.

5. Análisis de la contribución en los otros sectores

En la sección 2.2.2 (“Objetivos del programa”) se explica como la etapa 2010-14 del PFICD se inició con la intención de reducir el alcance sectorial y de prestar especial atención al sector de la gobernanación, de manera progresiva y en la medida que AECID completaba los compromisos del período anterior. En consecuencia, durante los años 2010 y 2011 se continuó apoyando algunas instituciones (Dirección Provincial de Agricultura, Dirección Provincial de Mujer y Acción Social, Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental, Dirección Provincial de Turismo) con las que ya no se seguiría trabajando en los años siguientes. En el caso de la Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda y del Gobierno de Ibo el apoyo sí que ha continuado. Hay que destacar que algunas instituciones (Dirección Provincial de Agricultura, Dirección Provincial de

Mujer y Acción Social) han seguido siendo apoyadas con fondos de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional, en coordinación con AECID.

El principal apoyo se ha dirigido al objetivo de fortalecimiento institucional, usando las mismas estrategias detalladas en la sección 3.1 (“Concepto, objetivos y estrategia para el fortalecimiento institucional”), pero concentrándose principalmente en la dotación de personal cualificado (51%) (Cuadro 5.1.1). Las actividades sectoriales de hecho han sido muy pocas, excepto en el caso de las obras de infraestructura pública, importantes en el caso del Gobierno de Ibo.

5.1 Contratación de personal técnico

El cuadro siguiente recopila las actividades ejecutadas por el PFICD para apoyar la contratación de personal técnico.

Cuadro 5.1.1. Gasto ejecutado por el PFICD en sectores diferentes a de planificación y gestión de las finanzas públicas, Meticais

Área de Actividad	Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda		Gov Ibo		Dirección Provincial de Agricultura		Dirección Provincial de Turismo		Dirección Provincial de Mujer y Acción Social		Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental		Total	
	Meticais	%	Meticais	%	Meticais	%	Meticais	%	Meticais	%	Meticais	%	Meticais	%
Contratación de personal técnico	925.691	31%	932.801	5%	3.173.384	52%	662.291	7%	1.019.485	47%	1.714.769	21%	8.428.422	18%
Infraestructuras y equipamientos	170.000	6%	7.386.586	39%	2.009.866	33%	8.749.449	91%			6.085.421	75%	24.401.324	51%
Obras de infra-estructura pública	1.916.688	64%	10.423.912	55%			41.467	0,4%			247.207	3%	12.629.275	26%
Otras actividades sectoriales			109.560	1%	928.839	15%	110.538	1%	1.140.812	53%	51.000	1%	2.340.750	5%
Total	3.012.379	100%	18.852.859	100%	6.112.089	100%	9.563.745	100%	2.160.297	100%	8.098.397	100%	47.799.771	100%

Cuadro 5.1.2. Contribución del PFICD-III en la contratación de personal y actividades de capacitación, Meticais

Institución	Año	Actividad	Resp.	Presupuesto	Gasto	% Exec.
DPOPH	2010	Pago de salarios	DAF	113.360	113.363	100,0%
	2011	Pago de salarios	DAF	714.000	480.361	67,3%
	2012	Contratación de 2 técnicos superiores	DAF	532.000	331.967	62,4%
	2014	Contratar técnico de planificación física y construcción civil	DAF	260.000	0	0,0%

Cuadro 5.1.2. Contribución del PFICD-III en la contratación de personal y actividades de capacitación, Meticais

Institución	Año	Actividad	Resp.	Presupuesto	Gasto	%Exec.
GDIBO	2011	Pago de salarios	SDPI	60.000	102.801	171,3%
		Contratación de 1 arquitecto (A.T Residente)	SDPI	712.000	0	0,0%
	2012	Contratación de 2 técnicos superiores	SDPI	830.000	830.000	100,0%
DPTUR	2010	Contratación de 4 técnicos superiores	DRH	510.000	174.718	34,3%
	2011	Contratación de técnicos superiores	DRH	567.650	487.573	85,9%
DPMAS	2010	Contratación de 2 técnicos superiores	DRH	489.100	235.043	48,1%
		Capacitación de 6 técnicos recién admitidos	DRH	315.600	240.863	76,3%
	2011	Pago de salarios	RAF	964.450	543.579	56,3%
DPCAA	2010	Salarios y remuneraciones de los técnicos	DPOT	668.550	319.351	47,8%
	2011	Pago de Salarios	DPOT	1.594.000	1.395.418	87,5%
DPA	2010	Apoyar la contratación de 6 técnicos superiores	RH	257.725	745.631	289,3%
		Apoyar la contratación de técnicos del CIAM	CIAM	445.000	221.008	49,7%
	2011	Apoyar la contratación de 8 técnicos superiores y medios	RH	2.328.000	1.909.501	82,0%
		Apoyar la contratación de 2 técnicos de SADE Montepuez	RH	611.000	297.244	48,6%
Total				11.972.435	8.428.421	70,4%

La selección de los puestos a cubrir fue hecha teniendo en cuenta el plan de personal de cada institución, revisado regularmente y aprobado por el Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado, Ministerio de Función Pública y Ministerio de la Administración Estatal. Las diferentes instituciones y AECID acordaron los puestos a cubrir y apoyar anualmente, que en algunos casos se acompañan de formación para desarrollar las competencias necesarias. En el caso del Distrito de Ibo, AECID ha financiado la construcción de una casa con cuatro habitaciones para la los técnicos con la in-

tención de favorecer la consolidación del personal contratado.

Durante el período 2010-13 el PFICD ha asistido la integración de 62 personas en las instituciones consideradas (Cuadro 5.1.2), de las cuales, a excepción del arquitecto de la Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda, todas continúan en sus puestos.

El ejercicio de evaluación no ha profundizado en el análisis de las actividades ejecutadas por las per-

Cuadro 5.1.3. N° de personas integradas en los sectores fuera de la de planificación y gestión de las finanzas públicas con el apoyo del PFICD, período 2009-13

Institución	Unidad	N° de personas contratadas				Total
		Técnico Superior	Técnico Profesional	Técnico Medio	Auxiliar	
Dirección Provincial de Agricultura	DEconomía	1				24
	DAF	1				
	SETSAN	2				
	SPGC	2	2			
	SDAE Mocimboa	1				
	SPA	4				
	SDAE Montepuez			1		
	SPER		1			
	SPP	1				
	DRH	1				
	CIAM	4	1	2		
Dirección Provincial de Turismo	SDAE Mecufi	1				4
	DATA	1				
	RAF	1				
	DAC	1				

Cuadro 5.1.3. N° de personas integradas en los sectores fuera de la de planificación y gestión de las finanzas públicas con el apoyo del PFICD, período 2009-13

Institución	Unidad	N° de personas contratadas				Total
		Técnico Superior	Técnico Profesional	Técnico Medio	Auxiliar	
Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental	DAF	2	1		4	27
	DPOT	2				
	DRH	1				
	DGA/AIA	1				
	SDPI		16			
Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda	DInfra-estructuras	1	1			2
Gobierno de IBO	SPD	2	1			5
	SDPI		1	1		
TOTAL			24	4	4	62

sonas contratadas ni de los efectos de éstas sobre las instituciones. Estas actividades no se reportan dentro del PFICD, excepto en el caso de las capacitaciones de las asociaciones de mujeres y otras actividades de educación en género y HIV/SIDA de la Dirección Provincial de Mujer y Acción Social en 2010.

5.2 Mejoría de las infraestructuras y equipamientos

En este área el PFICD invirtió la mitad de los fondos otorgados a estas instituciones (51%), destacando las inversiones para terminar las oficinas de la Dirección Provincial de Turismo, construir las oficinas

Cuadro 5.2.1. Contribución del PFICD-III en las infraestructuras y equipamientos de las instituciones, Meticais

Institución	Año	Actividad	Resp.	Presupuesto	Gasto	%Ej ec.
DPOPH	2010	Compra de material de oficina	DAF	30.000	0	0,0%
	2013	Adquisición de equipamiento informático y de fotografía	DAF	170.000	170.000	100,0%
	2014	Adquirir 2 ordenadores de mesa	DAF	50.000	0	0,0%
	2014	Adquisición de 1 coche	DAF	1.700.000	0	0,0%
GDIBO	2010	Adquisición equipamiento informático		0	37.000	
	2010	Adquisición de paneles solares		0	17.032	
	2010	Rehabilitación de anexos y muro de seguridad del edificio de la Administración distrital		3.000.000	3.000.000	100,0%
	2011	Adquisición de Material no Duradero de Oficina		0	156.255	
	2011	Reparación de vehículos		0	21.160	
	2011	Rehabilitación de los anexos, muro y casa de los técnicos	SDPI	2.000.000	2.000.000	100,0%
	2011	Rehabilitación de la residencia oficial del Administrador del distrito, y plaza de los héroes de la villa sede		0	183.389	
DPTUR	2010	Terminar la sede de la Dirección Provincial de Turismo		250.000	250.000	100,0%
	2011	Construcción de las oficinas de la Dirección Provincial	RAF	5.000.000	4.999.449	100,0%
	2012	Construcción de la residencia	RAF	3.500.000	3.500.000	100,0%
DPCAA	2010	Finalizar la construcción de la oficina de la SDPI de Pemba Metuge	DAF	700.000	700.000	100,0%
	2010	Adquisición de 3 ordenadores		150.000	177.860	118,6%
	2010	Adquisición de 1 vehículo		1.300.000	1.707.561	131,4%
	2011	Construcción de las oficinas de SDPI de Pemba Metuge	DAF	3.500.000	3.500.000	100,0%
DPA	2010	Compra de un tractor	CIAM	3.280.000	2.009.866	61,3%
Total				26.601.750	24.401.322	91,7%

de la SDPI de Pemba Metuge Dirección Provincial para la Cooperación de Acción Ambiental y rehabilitar las oficinas y residencias en el Distrito de Ibo. Se trata de infraestructuras iniciadas en la fase anterior del PFICD, off-budget, que terminaron ya con el programa operando on-budget/on-Cuenta Única del Tesoro. También son importantes las inversiones en compra de coches (Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda, Gobierno de Ibo, Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental) y de 1 tractor (Dirección Provincial de Agricultura).

5.3 Obras de infraestructura pública y otras actividades

Es este área destacan las obras de infraestructura realizadas en el Distrito de Ibo, por valor de 260.598 €, así como el apoyo constante a la Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda en

la seguimiento, supervisión y fiscalización de obras en los diferentes distritos con un valor medio de 11.600€/año.

Las obras en Ibo incluyen:

- La construcción del mercado de Quirimba, con capacidad para 24 vendedores (12 paradas de 2 personas), en funcionamiento, no visitado por la evaluación.
- La rehabilitación del mercado de Ibo, incluyendo almacén, baños y electrificación. Obra de calidad, visitada durante la evaluación. El uso del mercado es, por ahora, muy bajo. No hay el hábito de vender los productos en el mercado, hay que pagar tasas mínimas a las que las personas no están habituadas y la venta suele darse mayoritariamente en las casas.
- No existe sistema de agua en el pueblo de Ibo; el sistema habitual para obtener agua son los

Cuadro 5.3.1. Contribución del PFICD-III en obras de infraestructura pública, Meticais

Institución	Año	Actividad	Resp.	Presupuesto	Gasto	%Ejec.
DPOPH	2010	Dos monitorias de obras (Nampula, Mueda)	DHU	133.110	47.625	35,8%
	2010	Pago de Contratas (Palma)	DHU	62.240	0	0,0%
	2010	Pago de Contratas (Mueda)	DHU	67.000	0	0,0%
	2010	Reproducción de 6 proyectos	DHU	20.429	0	0,0%
	2011	10 monitorias de Obras en los distritos	DHU	360.000	358.836	99,7%
	2012	Monitoria de obras	DHU	640.000	595.275	93,0%
	2013	Supervisión de obras del Estado	DHU	840.000	624.452	74,3%
	2014	Supervisar las obras del Estado	DHU	400.000	290.500	72,6%
	2014	Demarcación de 16 áreas de expansión en vilas y sedes distritales	DHU	550.000	0	0,0%
	2014	Realizar 2 seminarios de supervisión y fiscalización de obras	DHU	400.000	0	0,0%
Total Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda				3.472.779	1.916.688	55,2%
GDIBO	2010	Elaboración de Planes de Pormenor de la vila Sede		300.000	447.808	149,3%
	2010	Realizar división de 150 parcelas en las áreas de expansión		180.000	66.104	36,7%
	2012	Construcción de un pequeño sistema de abastecimiento de agua	SDPI	10.500.000	510.000	4,9%
	2012	7 Monitorias de Obras	SDPI	150.000	150.000	100,0%
	2013	Construcción de fuentes de abastecimiento de agua	SDPI	2.000.000	2.000.000	100,0%
	2013	Rehabilitación de fuentes de abastecimiento de agua	SDPI	850.000	850.000	100,0%
	2013	Construcción de pozos perforados para abastecimiento de agua	SDPI	400.000	400.000	100,0%
	2013	Construcción del mercado municipal en Quirimba	SDPI	1.200.000	1.200.000	100,0%
	2013	Rehabilitación del mercado central de la vila do Ibo	SDPI	1.800.000	1.800.000	100,0%
	2013	Construcción de canales para captar agua de lluvia	SDPI	1.000.000	1.000.000	100,0%
	2013	Construcción de cisternas para captar agua de lluvia	SDPI	2.000.000	2.000.000	100,0%
	2014	Construcción de una rampa de travesía en Tandanhangue	SDPI	3.000.000	0	0,0%
	Total GDIBO				23.380.000	10.423.912
DPTUR	2010	Elaboración de Planes de Pormenor para las áreas ambientalmente sensibles, distrito Chiúre		340.000	41.467	12,2%
DPCAA	2010	Elaboración de planes de Urbanización de Palma (consultoria)		1.100.000	247.207	22,5%
Total general				28.292.779	12.629.274	44,6%

pozos, de escasos metros de profundidad. El distrito tiene abundantes aguas subterráneas, cada quintal en la Isla de Ibo tiene su pozo abierto. El PFICD apoyó la construcción de 4 nuevos pozos abiertos y la rehabilitación de otros 10 pozos a lo largo del distrito, con bombas manuales. También fue construido un pozo perforado en Ndagane que fue destruido por las lluvias, pues no estaba debidamente protegido de inundaciones.

- El problema de agua en la Isla de Ibo es su baja calidad. En 2009-11 se realizó un estudio sobre el abastecimiento de agua en la Vila de Ibo partiendo de la antigua infraestructura colonial, pero no fue adelante debido a los riesgos de infiltración de agua salina. Como alternativa, el PFICD apoyó la construcción de cisternas para recoger agua en seis centros escolares, tres en Quirimba y tres en Matembe. No fueron visitadas pero las indicaciones dicen que están funcionando. Son las primeras en funcionar en la Isla de Ibo.

La evaluación no analizó el coste-beneficio de las infraestructuras construidas.

Finalmente, el Cuadro 5.3.2 agrupa otras actividades de carácter sectorial ejecutadas por las instituciones, esencialmente durante el año 2010. Son actividades que continúan con el apoyo recibido

en años anteriores. Esta evaluación no entró en el análisis de estas actividades.

6. Conclusiones y recomendaciones

6.1 Concepción y lógica del programa

1. **El programa estableció como impacto esperado la reducción de la pobreza en Cabo Delgado mediante la ejecución del Plan Estratégico de la Provincia.** El Plan Estratégico de Cabo Delgado precisa: "...a través de la promoción del crecimiento socioeconómico rápido, sostenible e integral, con incidencia en las áreas de desarrollo rural, servicios sociales básicos e infraestructuras, creación de empleo, así como en la creación de un contexto favorable para la inversión privada y para el desarrollo del empresariado nacional local". No obstante, **el PFICD debe entenderse como un instrumento para contribuir a este impacto de largo plazo**, mediante el desarrollo de capacidades en las instituciones para que ejecuten programas sectoriales de calidad, siendo imprescindible un sistema de de planificación y gestión de las finanzas públicas fiable (Rec 3.4).

Cuadro 5.3.2. Contribución del PFICD-III en otras actividades sectoriales, Meticais

Institución	Año	Actividad	Resp.	Presupuesto	Gasto	% Exec.
DPMAS	2010	Capacitación 20 miembros de redes en género, violencia y HIV	DM	466.000	420.912	90,3%
		Creación de 16 consejos distritales para el avance de la mujer	DM	312.000	242.250	77,6%
		Capacitar 60 asociaciones de mujeres	DM	243.000	260.900	107,4%
		Conferencia provincial sobre mujer y género	DM	214.600	216.750	101,0%
GDIBO	2010	Gastos de Representación		0	64.735	
	2011	Seminario UGEAs		50.000	44.825	89,7%
DPTUR	2010	Realizar el Consejo Coordinador Provincial		150.900	101.504	67,3%
	2010	Reclasificación de 150 establecimientos turísticos		200.000	0	0,0%
	2010	Creación de nuevas áreas para turismo de caza		150.000	5.625	3,8%
	2010	Fiscalización de 25 establecimientos de alojamiento turístico		90.000	3.409	3,8%
DPCAA	2010	Inventario del Patrimonio en los distritos	DAI	0	51.000	
DPA	2010	Curso de delimitación de tierras comunitarias	SPGC	200.000	192.500	96,3%
	2010	Delimitación de tierras de 3 comunidades	SPGC	180.000	90.176	50,1%
	2010	Reunión de planificación agraria		127.162	223.318	175,6%
	2010	Realización de dos monitorias y levantamientos	SPA-SETSAN	150.000	157.805	105,2%
	2010	Lanzamiento concurso de diseño de obra de Mocímbo da Praia	DAF	500.000	265.040	53,0%
Total				3.033.662	2.340.749	77,16%

2. Para esta evaluación, la Lógica del PFICD para el período 2010-14 ha sido reconstruida a partir de un modelo de análisis sistémico. **Los resultados finales previstos en el ámbito de Planificación y Gestión de las Finanzas Públicas pretenden una mejora importante en la prestación de servicios**, necesaria para crear las condiciones que permitan alcanzar el impacto citado a largo plazo. Mientras tanto, el período 2010-14 del PFICD fue concebido como una etapa intermedia en el proceso de fortalecimiento de las instituciones, siendo necesario diferenciar entre los resultados intermedios y los resultados finales a más largo plazo. El programa no estableció cuales eran los resultados intermedios a alcanzar en 2014, pero en el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas se pueden deducir de las planificaciones tanto de medio plazo como anuales, las cuales fueron reconstruidas por este ejercicio de evaluación junto con algunos indicadores para el desarrollo institucional.

Los procesos de planificación de las instituciones en Cabo Delgado se limitan a planificar los productos obtenidos de la ejecución de las actividades, no se definen ni usan indicadores de resultados. Esta es una práctica común en Mozambique, no obstante existe consenso sobre **la necesidad de avanzar hacia una Gestión Basada en Resultados**. Potenciar la gestión por resultados en el sistema nacional de planificación es considerado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo como uno de los principales desafíos para los próximos años. La definición de un cuadro de indicadores de resultados (intermedios y finales) del PFICD así como de procesos de seguimiento y evaluación es indispensable (Rec 3.1, Rec 4.4).

3. **El PFICD es percibido como un programa para el fortalecimiento de las instituciones** (percepción del 91% de los participantes en el Comité de Seguimiento). Este objetivo ha acompañado el PFICD desde su origen en 2001 y aglutina a los socios, a pesar de la diversidad y falta de precisión de los objetivos específicos formulados a lo largo de las diferentes etapas. El concepto de fortalecimiento institucional del programa se describe entorno de tres elementos: el objetivo de autonomía y calidad en la prestación de servicios públicos; la visión de proceso; un conjunto de estrategias prioritarias que son aplicadas por el PFICD: dotación de personal cualificado; capacitación; equipamiento de las instituciones; construcción/rehabilitación de infraestructuras; mejora de sistemas y procedimientos. Las necesidades actuales continúan justificando estas estrategias, pero el contexto institucional actual ha

avanzado notablemente **y se puede aumentar la eficacia mediante una revisión de las estrategias conforme a los diagnósticos y planes de desarrollo institucional con resultados precisos** (Rec 1.2). Por otro lado, se echan en falta estrategias orientadas a aumentar la implicación de los recursos humanos en el proceso de fortalecimiento institucional (Rec 1.4, Rec 1.7, Rec 4.2).

4. La determinación de sectores/instituciones en cada fase del PFICD dependió de las prioridades estratégicas de AECID, del volumen de fondos disponible y de las prioridades acordadas con el Gobierno Provincial. A partir de 2005 el sector de la gobernanza pasó a ser prioritario para AECID, con mayor énfasis a partir de 2009. Al mismo tiempo el interés del Gobierno Provincial y de AECID por los nuevos instrumentos de Apoyo Programático situó como objetivo de largo plazo la creación de condiciones para que la Provincia pueda administrar fondos de apoyo presupuestario. En el contexto actual, los importantes cambios que la exploración de gas está introduciendo en Cabo Delgado, las prioridades de los planes gubernamentales, las tendencias programáticas de AECID y de los socios de ayuda programática, así como los continuados progresos de la provincia en planificación y gestión de las finanzas públicas, reafirman que **la prioridad atribuida por el PFICD a este ámbito fue una opción justificada que recomendamos sea mantenida en los próximos años**. La última evaluación PEFA de 2012 constata progresos en relación a la anterior evaluación de 2009, pero la Provincia sigue estando lejos de disponer de un sistema de gestión de las finanzas públicas que permita gestionar con fiabilidad fondos de Ayuda Programática. Estas mismas debilidades dificultarán el rápido aumento de fondos públicos a que deberían dar lugar los ingresos previstos en la explotación del gas. **Aumentar la eficacia para alcanzar un sistema de gestión de las finanzas públicas fiable deberá ser una cuestión clave en la programación de una próxima etapa del PFICD** (Rec 3.2).
5. El PFICD 2010-14 no tiene un documento de programa propio que sirva de marco de referencia para las acciones que ejecuta, excepto en el ámbito de Planificación y Gestión de las Finanzas Públicas (de planificación y gestión de las finanzas públicas) en el cual fue elaborado el Plan PEFA 2010-14. **El PFICD asumió la evaluación PEFA 2009 y el Plan de Acción 2010-14 como marco estratégico y operativo para concretar la contribución del programa en planificación y gestión de las**

finanzas públicas. Dentro de la lógica del apoyo presupuestario, el objetivo del PFICD no fue asegurar la implementación del Plan PEFA sino apoyar su ejecución de forma complementaria al Presupuesto del Estado, junto con el Programa Nacional de Planificación y Finanzas Descentralizadas (PNPFD), lanzado a finales de 2010 por el Banco Mundial, el Fondo Común de los socios de ayuda programática y el PNUD. El 63% de las actividades ejecutadas por el PFICD en planificación y gestión de las finanzas públicas corresponden a actividades del Plan PEFA, contribuyendo con un 51.5% al presupuesto previsto en el Plan. Sin embargo, 20 de las 56 actividades planificadas en el Plan PEFA no han sido ejecutadas (36%), mientras que otras actividades han sido ejecutadas de forma parcial y/o han contribuido en menor medida de lo esperado a los resultados. **Se hace evidente la necesidad de programar las acciones con mayor orientación a resultados, asegurar la disponibilidad de fondos e incorporar sistemas de seguimiento y evaluación de lo que se planifica** (Rec 3.5, 3.6).

6. La mecánica de planificación del PFICD asegura un **alto grado de alineamiento con los planes gubernamentales.** En el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas, el PFICD contribuyó de forma importante a la ejecución del Plan Quinquenal del Gobierno de Mozambique en la provincia, actuando en un 72% de las acciones previstas. Las actividades en otros sectores son principalmente de fortalecimiento institucional, de acuerdo con los programas gubernamentales. Otras actividades sectoriales están también enmarcadas en los planes provinciales y locales. Cabe destacar que el Plan Estratégico de Cabo Delgado no fue una herramienta útil para guiar las acciones en el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas, limitándose a establecer orientaciones generales.
7. A pesar del fuerte descenso de AOD española en Mozambique (72% en el período 2008-13) y de la reducción de fondos anuales atribuidos al PFICD (35% menos a partir de 2013), **la decisión de mantener el PFICD por delante de otros programas importantes de ayuda programática en Mozambique está justificada.** Las tendencias de los socios de ayuda programática muestran un interés creciente por el apoyo programático en las provincias, destacando en el ámbito de gobernabilidad el programa de AECID en Cabo Delgado y los programas de la cooperación irlandesa en Niassa y Inhambane. AECID contribuyó con un valor diferencial mediante el PFICD, con amplia

experiencia acumulada, en la provincia de concentración de la Cooperación Española (44% de los fondos durante el período 2012-13) y en un sector de máxima prioridad.

8. **La creciente focalización del PFICD en planificación y gestión de las finanzas públicas** (31% del presupuesto en 2010, 87% en 2014) **no significa que AECID y el Gobierno Provincial hayan optado por concentrar todos los recursos en este ámbito.** La reflexión que se derive del proceso de evaluación determinará las orientaciones para preparar una posible próxima etapa del programa. En qué medida una futura etapa abarcará diversos sectores dependerá de las capacidades y recursos disponibles, pero también deberá analizarse esta cuestión en base a la capacidad del programa para profundizar en una lógica común para el fortalecimiento institucional, que ha de ser compartida por las diferentes instituciones (Rec 1.1). A nivel nacional existen programas específicos de los Ministerios para el “Apoyo Institucional Administrativo” (infraestructura, equipamiento, capacidades administrativas), pero no para las capacidades técnicas que son tratadas transversalmente en los procesos de planificación sectorial; las instituciones no tienen planes de desarrollo institucional propiamente dichos, sino que integran acciones con este objetivo en los planes sectoriales. **A nivel nacional no existen herramientas para guiar los procesos de desarrollo o apoyo institucional, el PFICD tiene potencial para ser una iniciativa innovadora bien recibida a nivel central** (Rec 1.9), conectando las responsabilidades de los Ministerios implicados. En el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas, por ejemplo, las acciones del PFICD se corresponden con los programas y subprogramas de cuatro Ministerios, principalmente con el Ministerio de las Finanzas (8 de 11 subprogramas definidos), con el Ministerio de Planificación y Desarrollo (4 de 11 subprogramas) y en menor medida con el Ministerio de la Administración Estatal (3 de 9 subprogramas) y con el Ministerio de la Función Pública (1 de 3 subprogramas). Como primer paso, el PFICD necesita documentar el enfoque de fortalecimiento institucional que está siguiendo. En el anexo 8 se propone una conceptualización preliminar de fortalecimiento institucional, basada en el enfoque de las capacidades, que puede servir de referencia. **La sistematización del proceso de análisis, seguimiento y evaluación del fortalecimiento institucional sería también de gran ayuda para contribuir a determinar los sectores/instituciones prioritarios en el futuro** (Rec 2.1).

6.2 Pertinencia en el contexto actual

9. Desde los acuerdos de paz en 1992 **Mozambique experimenta un crecimiento macroeconómico sostenido**, alrededor de un 7% del PIB por año. El continuado incremento de los ingresos internos ha reducido la dependencia de los donantes para financiar el Presupuesto de Estado, desde el 75% en 1992 hasta el 33% en 2013. Las proyecciones macroeconómicas para los próximos años mantienen el crecimiento del PIB en 7-8% y una inflación estabilizada en 6.5%. Se espera un mayor crecimiento en el sector de la industria extractiva (15.1%) como consecuencia de la implementación y expansión de “megaproyectos” que suponen una fuerte entrada de inversores privados. **El descubrimiento en 2012 de gigantescas reservas de gas recuperable en la Bahía del Rovuma en Cabo Delgado transforma completamente el escenario a medio plazo de la economía de Mozambique**, con previsiones de ingresos a partir de 2020 superiores a la AOD (royalties, recuperación de gas, impuestos de las empresas explotadoras y tasas locales). La cuestión clave es si Mozambique podrá **gestionar la espectacular fuente de riqueza minera en favor de un desarrollo inclusivo**, o si, por lo contrario, será una oportunidad perdida para el desarrollo y una fuente de conflicto como ha ocurrido en otros países. El Gobierno de Mozambique ya dió pasos positivos como fue la ley sobre “Partenariados Público Privados, Megaproyectos y Concesiones” y la adhesión a la EITI (“Extractive Industry Transparency Initiative”) en 2012, alentada por los socios de ayuda programática. **Es preciso acelerar la preparación de un marco legislativo y sistemas de gestión de las finanzas públicas y auditoría robustos** que vengán a reforzar el interés y prioridad de programas como el PFICD (Rec 3). Actualmente, el diseño del marco fiscal e institucional para el nuevo contexto es un elemento clave del diálogo entre el Gobierno de Mozambique y los socios de ayuda programática.
10. A pesar del crecimiento económico y la duplicación de la AOD durante la última década hasta los dos billones de US\$/año, el Presupuesto del Estado continúa siendo extremadamente bajo (38€ por habitante en 2013) para transformar la realidad de un país desgarrado por tres décadas de guerra y que se sitúa en la antepenúltima posición del IDH). Aunque el crecimiento económico y las nuevas fuentes de ingresos procedentes de la industria extractiva permitan grandes incrementos del Presupuesto de Estado, **no es deseable la reducción o sustitución de la AOD que el país recibe**. Aunque durante la última década el país siguió mejorando en indicadores básicos de desarrollo humano, el progreso es hoy menor y la reducción de la pobreza en Mozambique está estancada. Continúa creciendo la población urbana que vive en condiciones precarias; los hombres siguen abandonando el medio rural, feminizándose la pobreza y agravándose las condiciones de las mujeres. Los análisis señalan una desconexión entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, incluso el crecimiento del sector agrícola no ha beneficiado a la población pobre. Los esfuerzos del Gobierno de Mozambique y de los socios de ayuda programática para analizar las estrategias sectoriales según la perspectiva del Plan de Reducción de la Pobreza 2010-14 son muy necesarios. La reciente evaluación conjunta de la Comisión Europea, Ministerio de Planificación y Desarrollo y donantes resalta el importante papel de la ayuda programática en la provisión de servicios sociales, el crecimiento macroeconómico sostenible y las mejoras del sector de gobernación y finanzas públicas.
11. **El contexto actual del país refuerza la prioridad del sector de la Gobernanza y de la Gestión de las Finanzas Públicas**. Los 10 años de apoyo continuado de los socios de ayuda programática al proceso de reforma contribuyeron a las importantes mejoras que se reflejan en la evolución positiva de las tres evaluaciones PEFA (“Public Expenditure and Financial Accountability”) hasta hoy (2005, 2007, 2011). Sin embargo, existen importantes desafíos para una segunda etapa de reformas iniciada en 2011: mejorar el sistema de planificación y presupuesto basado en programas; mayor descentralización de la ejecución presupuestaria; incremento de los ingresos; mejora de la gestión patrimonial y de las participaciones públicas en empresas; gestión de la deuda y de la seguridad social; mejora de la contabilidad y reporte de todas las instituciones y administraciones; mejora del control interno, seguimiento y reporte.
12. **Las dos evaluaciones PEFA realizadas en Cabo Delgado (2009 y 2012) evidencian las dificultades de la Provincia para disponer de un sistema de gestión de las finanzas públicas de la calidad requerida**. En 2012, apenas el 29% de los indicadores tenían niveles considerados aceptables, mientras que el 71% tenían niveles deficientes. Existe un progreso positivo desde 2009, cuando los indicadores aceptables eran solamente

el 17%. Las mejoras se produjeron principalmente en lo concerniente al presupuesto global aprobado, alcance del presupuesto y eficacia de la auditoría interna. Entre las principales debilidades a enfrentar en los próximos años destacan las que en Mozambique son estructurales, referentes al detalle presupuestario, acceso público a la información fiscal clave, control de las adquisiciones o control de ingresos. La baja calidad del sistema de planificación y gestión de las finanzas públicas de Cabo Delgado reduce drásticamente las posibilidades de aumentar los fondos de los donantes gestionados a través de los sistemas nacionales. En la eventualidad de importantes incrementos del Presupuesto del Estado en los próximos años, la fragilidad de la gestión de las finanzas públicas también limita las posibilidades de aumentar el presupuesto de la provincia, que debería ser la principal beneficiaria de la explotación de los enormes recursos de gas de la Bahía del Rovuma.

13. En Cabo Delgado, la mayor parte de la AOD se concentra en los sectores de salud y educación, incluyendo los Fondos Comunes y los proyectos de las ONG. En el sector de la Gobernabilidad, la financiación en Cabo Delgado proceden del PNPFD (2.4 millones US\$ en 2013), PFICD (218.740 €/año, media 2010-13) y de pequeñas contribuciones de DANIDA. En el período 2010-13 el PFICD aportó alrededor de 18% del presupuesto de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas (estimado en 1.5 millones de €/año), y el 4.6% del presupuesto de la Secretaría Provincial (1.0 millones de €/año de media), contribuyendo en financiar el 51,5% del presupuesto del Plan PEFA 2010-14 de valor 1.457.899 €. Son contribuciones importantes, de mayor valor si se tiene en cuenta que están dirigidas a actividades prioritarias para la mejora del sistema de planificación y gestión de las finanzas públicas. Se puede concluir que **el PFICD está jugando un papel relevante para la mejora de la planificación y gestión de las finanzas públicas en Cabo Delgado y que contribuye a la preparación de la provincia para los nuevos escenarios económicos**. La importancia del PFICD puede crecer en caso que las dificultades que atraviesa el PNPFD no puedan ser superadas a partir de 2015.
14. Aunque durante la última década el Gobierno de Mozambique había reforzado el marco legal e institucional para luchar contra la corrupción (ley estratégica contra la corrupción, regulación de las adquisiciones, legislación antio-

rupción y de probidad pública, refuerzo del Gabinete Central de Combate a la Corrupción, etc), **la lucha contra la corrupción no ha sido prioritaria durante los dos últimos mandatos del Gobierno de Mozambique**. Los socios de ayuda programática consideran que el progreso en el área de anticorrupción ha sido bastante limitado a lo largo de los años, existiendo riesgo que ello mine la colaboración puesto que el combate de la corrupción es uno de los principios básicos del apoyo general al presupuesto. En el nuevo escenario económico, la lucha contra la corrupción será esencial para marcar el rumbo futuro del país. También **el PFICD deberá aumentar la atención a estrategias de lucha contra la corrupción**.

15. La mayoría de las familias en Cabo Delgado viven de la producción agrícola familiar. De acuerdo con la ley, las comunidades de Cabo Delgado deberán beneficiarse de los grandes beneficios de las explotaciones de gas, siendo el sector agrícola de Cabo Delgado y el desarrollo rural sectores de alta prioridad para incidir en la reducción de la pobreza. **Es deseable que el PFICD retome el fortalecimiento institucional de las instituciones del sector agrícola y desarrollo rural**, aplicando las lecciones de las experiencias pasadas y asegurando que el crecimiento económico beneficie a la población pobre.

6.3 Modelo de gestión

16. **La planificación del PFICD está integrada en el ciclo anual y en los procedimientos del sistema de planificación nacional**. En base al Escenario Fiscal de Medio Plazo (CFMP) el Gobierno Provincial y AECID acuerdan el techo presupuestario para el año siguiente, para el conjunto del programa y para cada una de las instituciones. Las instituciones elaboraron sus planes económico y social teniendo en cuenta los recursos aportados por AECID. La atribución de presupuesto a las instituciones es revisada y aprobada por el Comité de Seguimiento, inscribiéndose la distribución presupuestaria en el Modulo de Elaboración del Presupuesto del e-SISTAFE. La ejecución de las actividades del PFICD la llevan a cabo las instituciones de acuerdo con los procedimientos gubernamentales, sin que existan diferencias entre las actividades financiadas con fondos del PFICD o del presupuesto del Estado. Sin embargo, el PFICD introduce mecanismos adicionales: seguimiento semestral de la ejecución de actividades por el Comité de Seguimiento, efectiva pero que puede mejo-

rar en el cumplimiento de metas; seguimiento trimestral de la ejecución presupuestaria por el Subcomité; actualización trimestral, semestral y anual de la ejecución presupuestaria, tarea que sobrecarga al personal del PFICD y debería de ser realizada por cada una de las instituciones; auditoría de los fondos.

17. **Debe mejorar mucho la planificación de las actividades** (Rec 4.9). En el período 2010-13 el grado de ejecución de las actividades planificadas en planificación y gestión de las finanzas públicas fue del 83%, y un poco menor en el caso de las actividades correspondientes al Plan PEFA (79%). El grado de ejecución ha oscilado durante los cuatro años, con tendencia a mejorar: 86%, 70%, 85% y 92% para el total de las actividades. Desde el punto de vista presupuestario, en todos los años la ejecución ha sido notablemente inferior a lo previsto, valor medio 2010-13: 72%. Fue especialmente baja en el año 2010 debido a atrasos en la recepción de los fondos hasta el último trimestre del año. Fue también muy baja en 2012 como consecuencia de atrasos en las infraestructuras previstas en la Isla de Ibo. La elaboración del presupuesto de las actividades debe mejorar mucho, solamente el 27% son ejecutadas con variaciones presupuestarias inferiores al 15%.

18. En el caso del Plan PEFA, un total de 20 actividades sobre 56 no han sido ejecutadas (36%). A pesar de tratarse de un plan del Gobierno de la Provincia, elaborado por la Secretaría Provincial/Dirección Provincial de Planificación y Finanzas con el apoyo técnico de la oficina de AECID en Pemba, no ha sido revisado desde su elaboración en 2010 y no existen informes internos sobre su ejecución. La seguimiento y evaluación fueron dejadas para la segunda evaluación PEFA de la Provincia (2012) y para esta evaluación del PFICD. De hecho, los mecanismos del sistema nacional de planificación son aún insuficientes para apoyar el proceso de seguimiento y evaluación al no existir el vínculo adecuado entre la planificación de las actividades y el presupuesto. El PFICD sufre estas debilidades, compensadas parcialmente a partir del establecimiento de mecanismos complementarios. **Es necesario desarrollar el Sistema de Seguimiento y Evaluación del PFICD (SMA)**, con un cuadro de indicadores y de resultados preciso (Rec 4.5, Rec 4.6). El SMA no conlleva crear mecanismos paralelos a los gubernamentales, sino avanzar en el nivel provincial en la misma línea que se está promoviendo desde el nivel central y retroalimentar el aprendizaje. Elaborar o adecuar las herramien-

tas a las necesidades de gestión con una participación activa de los propios gestores debería ser un pilar para la mejora de los procesos internos y para el fortalecimiento institucional.

19. **La evaluación 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.**

Presidido por la Secretaría Permanente Provincial y formalmente por el Coordinador de AECID en Mozambique, participan en el Comité todas las instituciones beneficiarias y la OTC en Pemba. El Comité hace dos reuniones ordinarias al año para analizar los planes y presupuestos elaborados por las instituciones, monitorear la ejecución, analizar las necesidades de modificación y reorientación del presupuesto y otras cuestiones estratégicas o administrativas. Delega en el Subcomité Técnico la operacionalización y seguimiento trimestral de los fondos. **Se constata que el Comité de Seguimiento tiene, sobre todo, un carácter operativo, centrado en la ejecución de los planes de las instituciones, no es un espacio para compartir aprendizajes sobre los procesos de fortalecimiento institucional.** Esta es una función que sería pertinente desarrollar en una futura fase, revisando la estructura y dinámica del Comité de Seguimiento para asegurar la disponibilidad y la utilización de las capacidades técnicas necesarias (Rec 1.8, Rec 4.8).

20. **AECID juega un papel importante de apoyo en la administración y coordinación del programa**, habiendo desarrollado con las instituciones de Cabo Delgado un modelo de relación muy apreciado y que ha contribuido de forma destacada al buen funcionamiento del programa. Destacan de este modelo las características derivadas de la Declaración de París: respeto del liderazgo y apropiación por parte del Gobierno de la Provincia; planificación y gestión a partir de los sistemas y procedimientos gubernamentales; alto nivel de diálogo formal e informal entre AECID y las instituciones beneficiarias; promoción de la complementariedad con otros programas y donantes; promoción de la participación de las organizaciones de la sociedad civil. El modelo es reforzado mediante: mecanismos de control de la ejecución; alto conocimiento del contexto y de la realidad institucional en los diferentes sectores; alto conocimiento y adecuación a las características culturales e idiosincráticas del país y del territorio.

21. **El modelo es sin duda frágil debido a que el equipo de AECID en Pemba es muy pequeño desde la reducción de la oficina en 2011.** El Responsable de Proyectos es hoy la única persona con contrato de AECID en Pemba, siendo también responsable de toda la Cooperación de AECID en Pemba. Los puestos de Administrador y Secretaría-Contable fueron integrados en 2012 y 2013 en la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, compartiendo por lo tanto tareas de ésta y del PFICD, pero con una constante reducción del tiempo para el PDICF a medida que las personas son absorbidas por otras tareas de la Dirección. Aunque el instrumento de apoyo presupuestario reduzca los costes de transacción, no significa que sea deseable trabajar con una estructura de personal mínima, especialmente en programas exigentes como son la gobernabilidad y gestión de las finanzas públicas. La frágil estructura de recursos humanos se convierte en la principal debilidad, poniéndose en riesgo la capacidad necesaria para mantener el modelo de cooperación del programa. En la medida en que el PFICD opte por avanzar en la Gestión por Resultados en los diferentes sectores de actuación y, en paralelo, apoyar metodologías innovadoras para el fortalecimiento de las instituciones, **un puesto de Coordinador del Programa a tiempo completo está plenamente justificado, así como personal de apoyo técnico-administrativo y capacidad para gestionar la asistencia técnica necesaria** (Rec 4.11).

22. La falta de diagnósticos institucionales impide evaluar en qué medida **el volumen de financiación en algunas instituciones fue suficiente para contribuir a un fortalecimiento significativo dentro del plazo del programa**, y si sería mejor concentrar en un número más reducido de instituciones. El programa se inició en 2010 con 7 socios (Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, Dirección Provincial de Turismo, Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental, Dirección Provincial de Agricultura, Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda, Dirección Provincial de Mujer y Acción Social, Gobierno de Ibo) y a día de hoy opera con 5 (Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, Secretaría Provincial, Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda, GovIbo, Ventanilla Única). Estaba prevista la finalización de actividades con la Dirección Provincial de Turismo, Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental, Dirección Provincial de Agricultura y Dirección Provincial de Mujer y Acción Social, asignándose financiación para

concluir los compromisos anteriores. Sobre un total de fondos 2010-14 de 2.680.512 €, los socios ejecutaron actividades hasta el primer trimestre de 2014 por valor de 2.173.874 €, lo que representa el 81%. Restan por ejecutar 506.638 € hasta el final de 2014. La Dirección Provincial de Planificación y Finanzas ha sido la principal institución ejecutora (Dirección Provincial de Planificación y Finanzas 37,4%, Gobierno de Ibo 22,5%, Dirección Provincial de Turismo 11,0% Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental 10,5%, Dirección Provincial de Agricultura 7,2%, Secretaría Provincial 5,4%, Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda 3,5%, Dirección Provincial de Mujer y Acción Social 2,5%), recibiendo una financiación importante (entre 150.000 y 250.000 €/año) que apoya aproximadamente un 18% de su presupuesto (6% y 8% en el caso de la Secretaría Provincial y de la Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda, respectivamente).

23. **No hay espacios comunes y regulares de diálogo del conjunto de los donantes para Cabo Delgado con las instituciones.** Las relaciones son esencialmente bilaterales, dejándose el diálogo conjunto para el nivel nacional (Gobierno de Mozambique-socios de ayuda programática). Hay que tener presente que únicamente AECID y el PNUD tienen oficina en Pemba, hoy compartidas dentro de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas. En la práctica se utilizan espacios de participación y diálogo previstos en el sistema de planificación nacional (Observatorio de Desarrollo Provincial, Consejos Consultivos Distritales y foros temáticos y sectoriales específicos), además de encuentros eventuales convocados por la Secretaría Provincial. No hay un foro temático concerniente a Gobernabilidad. En sintonía con el conjunto del país, los mecanismos de participación democrática aún son incipientes, esta es un área donde el PFICD podría aumentar su contribución en una próxima fase, identificando cuidadosamente las oportunidades y estrategias más adecuadas (Rec 3.3, Rec 4.10).

6.4 Consecución de resultados y sostenibilidad en Planificación y Gestión de las Finanzas Públicas

A efectos del análisis de esta evaluación, las actividades del PFICD en el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas fueron agrupadas en 7 componentes y 20 áreas de actividad. Los resultados en cada caso se describen en los siguientes puntos.

24. En **Desarrollo Institucional y Profesionalización de la Función Pública** el PFICD ha contribuido de forma muy significativa al Plan Económico y Social, asignando anualmente una media del 21% de los fondos presupuestados. Este componente ha supuesto el 40,5% de los fondos del PFICD en de planificación y gestión de las finanzas públicas, distribuidos en: incorporación de técnicos cualificados (14,3%), mejora de infraestructuras y equipamientos (12,6%) y formación/capacitación (11,9%). De acuerdo con las encuestas realizadas, las estrategias aplicadas han contribuido a una **continuada mejora de la competencia técnica de los departamentos de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y de la Secretaría Provincial durante los últimos años**. No obstante, futuras etapas del programa deberían atender también la gestión de recursos humanos y evaluación del desempeño, así como reforzar la contribución en la mejora de procedimientos (Rec 1.3).

El PFICD apoyó la contratación de 8 personas, 5 en la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas y 3 en la Secretaría Provincial. A día de hoy todas estas personas continúan en estas instituciones. La insuficiencia de recursos humanos cualificados en las áreas específicas continúa siendo una debilidad grave del sistema de planificación y gestión de las finanzas públicas, agravada por la constante rotación del personal formado, sobre todo en las áreas de gestión financiera.

La actividad de formación/capacitación de los recursos humanos es transversal en el Plan Económico y Social y en el PFICD y alcanza todas las áreas. En el Plan Económico y Social se identifican hasta 54 tipos de formaciones en áreas de de planificación y gestión de las finanzas públicas, habiendo el PFICD contribuido en 12 de ellas (22%). La demanda de capacitación por parte del personal es muy elevada, y en cierta medida incentivada por el pago de dietas. No hay datos agregados que permitan contabilizar el número de personas beneficiarias de estas formaciones o evaluar su cobertura. Existen informes de las formaciones, pero no incluyen una evaluación de la capacitación. El equipo de evaluación no tuvo la posibilidad de analizar en profundidad la pertinencia y efectividad de las formaciones/capacitaciones, pero existen indicaciones que apuntan hacia la necesidad de reducir las capacitaciones basadas en workshops y fomentar procesos de capacitación más orientados al “saber hacer” en el puesto de trabajo (Rec 1.5).

La falta de equipamientos y de transporte son dos de los principales problemas reportados por el personal de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas/Secretaría Provincial para mejorar la prestación de servicios. El PFICD contribuyó con la rehabilitación de las oficinas y residencia de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, así como con la adquisición de dos vehículos (1 Dirección Provincial de Planificación y Finanzas, 1 Secretaría Provincial) y con la adquisición de ordenadores y otros equipamientos. Está programada para este año 2014 la compra de un coche (Dirección Provincial de Planificación y Finanzas) y varias motos (Ventanilla Única) más.

25. El componente de **Planificación, seguimiento y evaluación de la acción del Estado** es un ámbito de intervención importante (17,8% del gasto total del PFICD en de planificación y gestión de las finanzas públicas), una proporción mayor que el Plan Económico y Social (9,0%). De los 13 indicadores PEFA considerados en la evaluación de esta componente, uno se mantiene en niveles aceptables desde antes del PFICD; 3 avanzaron hasta niveles aceptables; 3 avanzaron en relación a los años anteriores pero se mantienen en niveles deficientes; 6 no han cambiado y se mantienen en niveles deficientes/pendientes. **Existe un progreso en esta componente que puede considerarse moderado**.

El 64% de los recursos del PFICD en esta componente fueron destinados a la elaboración del Plan Estratégico de la Provincia. El documento producido es de calidad, señala las prioridades de la Provincia en cada sector y significa un progreso en la apropiación de estas prioridades por parte de los diferentes actores. Sin embargo, el grado de utilización del Plan Estratégico de Cabo Delgado en los procesos de planificación anual no se corresponde con las expectativas iniciales. Teniendo en cuenta la experiencia del Plan Estratégico de Cabo Delgado 2010-14 y el coste que implicó su elaboración (120.296€), es recomendable repensar el valor añadido de un futuro plan y acordar la utilización que se va a hacer del producto final.

También ha sido importante el apoyo del PFICD para mejorar la planificación por programa e introducir en la Provincia el proceso de elaboración del Escenario Fiscal de Medio Plazo (CFMP). Se trata de una herramienta aún en proceso de consolidación, tanto en su diseño como en la capacidad técnica para su utilización.

Entre las principales insatisfacciones cabe destacar la falta de progreso en mejorar las herramientas del Plan Económico y Social y Balance del Plan Económico y Social para un seguimiento efectivo de objetivos e indicadores, tanto en el plano operativo como en el plano estratégico; la falta de Informes de Ejecución Presupuestaria (REO) a nivel provincial –una limitación de la ley del SISTAFE–; la no utilización del portal electrónico del Gobierno de la Provincia para hacer pública la información fiscal clave.

26. La componente de **Espacios de diálogo y coordinación con otros actores** tuvo un peso presupuestario reducido (4,4% del PFICD). El PFICD contribuyó con una parte importante de los recursos para los ODP (18,7% del Plan Económico y Social, 78% de lo previsto en el Plan PEFA) y con la totalidad del financiamiento para la integración de proyectos externos y para la coordinación con los socios.

El programa ha hecho una **contribución importante para operacionalizar el principal espacio de participación de la sociedad civil**, el Observatorio de Desarrollo de la Provincia. Éste debería de hacerse dos veces al año, pero solamente se hace una vez por la movilización de personas que implica. Permite a la sociedad civil, y de manera destacada al Foro de las ONG de Cabo Delgado, transmitir directamente al Gobierno su análisis de la ejecución del Plan Económico y Social del año anterior y debatir las cuestiones claves, incluyendo las inquietudes sobre la gestión de las finanzas públicas y sobre la explotación de los recursos naturales y megaproyectos. Con la experiencia de los años anteriores, sería interesante repensar como se puede incrementar el valor añadido del ODP, revisando por ejemplo la dinámica del encuentro con tal de aumentar el intercambio entre todos los actores y la formulación conjunta de sugerencias/recomendaciones al Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado.

En las áreas de integración de los proyectos externos en la planificación provincial y de creación de mecanismos de coordinación con los donantes, los progresos han sido mínimos, como refleja el escaso progreso de los tres indicadores PEFA relacionados (solamente uno avanzó, pero los tres permanecen en niveles deficientes). En 2010 se creó una base de datos para poder disponer de la información sobre los proyectos externos que no ha tenido continuidad. El sistema previsto a nivel nacional (ODAMAZ) tampoco

está actualizado, por lo que se precisa de un sistema y procedimiento de la provincia para obtener la información mínima necesaria para la coordinación entre actores. El Plan PEFA planificó acciones para crear un esquema de relaciones entre los socios de Cabo Delgado inspirado en las prácticas de los socios de ayuda programática, pero las actividades previstas aún no han sido ejecutadas. La coordinación entre el Gobierno Provincial y los donantes continúa siendo esencialmente bilateral. Sin embargo, existen sectores como los de salud o educación que ya disponen de coordinación sectorial.

27. La actuación del PFICD en el componente de “Finanzas Públicas: Gestión de Fondos del Estado” se centra en el área de **recaudación de ingresos públicos y fiscalización**, identificada como crucial en el Plan PEFA y con un volumen de presupuesto importante (11%). En proporción, esta área representa un valor de gasto ejecutado por el PFICD bajo (4,4%), muy por debajo del presupuesto previsto (14.1%), lo que significa un muy bajo nivel de ejecución presupuestaria. Actividades importantes no han sido ejecutadas. **A pesar de la importancia que se le ha atribuido al área de recaudación de ingresos públicos, no ha habido progresos destacables.** Los tres indicadores PEFA considerados no han avanzado durante los últimos años, manteniéndose en niveles deficientes.

Se ha dado una evolución positiva de los ingresos de la Provincia de Cabo Delgado, con una media de incremento anual durante los últimos 4 años del 30%, aumentando la cobertura del gasto público desde 8,7% en 2009 hasta 12,0% en 2013. Sin embargo, apenas el 6,9% del ingreso total es recaudado por la provincia, mientras el 93,1% es recaudado por el Gobierno central (impuesto sobre rendimiento, IVA, etc.). No ha habido un crecimiento significativo del ingreso recaudado por la provincia, disminuyendo el porcentaje que representa respecto al total (de 12,7% en 2009 hasta 6,0% en 2013). Esta tendencia se explica por el hecho que los impuestos ligados a la actividad económica son recaudados por el Gobierno Central. El ingreso recaudado en el nivel distrital es apenas del 7,0%, del ingreso total de la provincia, en la mayoría de los distritos no hay una tendencia ascendente consolidada (excepto en el distrito de Palma debido a la instalación de los megaproyectos). El registro y la declaración del ingreso cobrado por los sectores son flojos, además de que no hay un sistema efectivo de control de los ingresos cobrados a nivel de los distritos. La frágil capacidad técnica en el ni-

vel del Departamento responsable del Control Interno (Dirección Provincial de Planificación y Finanzas-DRF) debe ser resuelta. Ésta también explica el bajo nivel de ejecución de las actividades previstas.

Aunque no estaba previsto en el Plan PEFA, el PFICD también contribuyó en el área de pago de salarios y pensiones, con un apoyo significativo en la realización de pruebas de vida de los pensionistas, así como acompañamiento de la formación para apertura de cuentas y cambios de firmas en los distritos. En esta área el indicador PEFA mantiene un nivel aceptable.

28. En el componente de “Gestión del Patrimonio y Adquisiciones de Bienes y Servicios” el Plan PEFA se centró en el área clave de **Gestión de las adquisiciones de bienes y servicios**, con la importante misión de aplicar el Decreto 15/2010, que regula el aprovisionamiento de bienes y la prestación de servicios al Estado así como la contratación de obras públicas. Se trata de un área con debilidades estructurales, comunes a toda la provincia, relacionadas con las insuficiencias en la divulgación pública de los procesos de compra, la no disponibilidad de información adecuada para el concurso, el frecuente recurso a modalidades alternativas al concurso público y la falta de independencia del mecanismo de quejas y resolución de conflictos. Se previó un presupuesto significativo (5.5% del total), importante teniendo en cuenta la falta de presupuesto del Estado (0,1% del Plan Económico y Social), pero la utilización de los fondos PFICD ha sido baja (2,7%), con actividades importantes del Plan PEFA que no han sido ejecutadas. En esta área el PFICD se ha limitado a complementar la formación proporcionada anualmente por el PNPFD para capacitar a las 130 Unidades Gestoras de las Adquisiciones existentes en las instituciones de la Provincia, ejecutando dos seguimientos anuales para la supervisión de las UGEAs.

Las cuatro dimensiones del indicador PEFA correspondiente son deficientes, pero el progreso no se puede comparar debido a cambios metodológicos respecto a la evaluación anterior, aumentándose el nivel de exigencia. Por otra parte no **recibimos los datos estadísticos necesarios para constatar progresos en esta área**. El Departamento de Patrimonio de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas aún no garantiza el control eficiente de los concursos públicos. Se trata de un área central de la gestión de las finanzas públicas que requerirá aumentar los esfuerzos en una siguiente etapa.

Además, el PFICD también contribuyó en el área “Gestión del patrimonio del Estado”, no incluida en el Plan PEFA, apoyando con un pequeño presupuesto (0.6%) algunas actividades para responder a las deficiencias en el control de inventario y gestión patrimonial.

29. El Plan PEFA planificó y apoyó la expansión del **e-SISTAFE (sistema informático para la gestión de las finanzas públicas)** en los distritos y el acompañamiento técnico para sectores y distritos. Se le atribuyó una parte significativa del presupuesto previsto en el Plan PEFA (7,7%), proporcionalmente muy superior al del Plan Económico y Social (1,9%). El aporte del PFICD ha sido significativo (5,5%), siendo el PFICD la principal fuente de recursos para apoyar la implementación del e-SISTAFE. Actualmente el sistema ha sido instalado en 35 unidades gestoras en Pemba. Durante el período 2010-13 los distritos con acceso a él aumentaron de 3 a 6, sobre un total de 16, pero únicamente en las Secretarías Distritales, no está disponible en otros servicios distritales.

El sistema utiliza la fibra óptica como soporte físico de las comunicaciones, pero la instalación presenta limitaciones en el acceso y en algunas unidades funciona muy lentamente. En la mayoría de los distritos hay importantes problemas técnicos, en algunos consigue funcionar más o menos (Mocímboa da Praia, Muidumbe), pero en otros los problemas son constantes (Chiúre) hasta prácticamente no funcionar (Macomia). **A pesar de la expansión, no se puede hablar de una evolución positiva del e-SISTAFE en los distritos durante los últimos años**. Para suplir las deficiencias de los distritos, los usuarios se desplazan a Pemba y usan los 9 ordenadores de la sala de la Dirección Provincial de Planificación y Finanzas prevista para ello, conjuntamente con otros usuarios de Pemba. Los problemas de acceso y operacionalización del e-SISTAFE hacen que la ocupación de esta sala sea muy elevada, por lo que se precisa duplicar su capacidad. Sin embargo, el Plan Económico y Social planifica la expansión del sistema a tres distritos más en 2014. La estrategia de expansión del e-SISTAFE debe de ser revisada para que se ajuste mejor a la infraestructura técnica y a los recursos disponibles.

Por otro lado, la introducción de la e-FOLHA, un módulo de control de los pagos a los funcionarios integrado en el e-SISTAFE, está obteniendo buenos resultados. Un total de 10.194 funcionarios cobran hoy mediante la e-FOLHA de un total de 17.032 (60%), mejorando el

control de los pagos a los funcionarios (evaluado como aceptable por el indicador PEFA asociado).

30. La última evaluación PEFA refleja una **importante evolución positiva en la componente de Inspección Administrativa y Auditoría interna**, con dos de las tres dimensiones del indicador habiendo avanzado a niveles aceptables, gracias al establecimiento de la Inspección General de las Finanzas (IGF) –Delegación Regional Norte.

En lo referente a la Inspección Administrativa del Gobierno Provincial (IAP), su importancia para mejorar la gestión de las finanzas públicas no se ve reflejada en el presupuesto del Plan Económico y Social (1,2%). La unidad sufre una grave falta de recursos humanos, con solo un equipo de 1 Inspector Superior y 3 Inspectores Administrativos. El Plan PEFA planificó también una inversión reducida (4,9%), centrando en el desarrollo de capacidades. Sin embargo, la utilización de fondos del PFICD ha sido aún más reducida, apenas el 0,5%. Esta es un área a potenciar en una futura fase.

31. **Los 5 indicadores PEFA considerados en el área de Auditoría externa indican una falta de progreso en esta componente**, todos ellos en niveles deficientes. El Plan PEFA planificó varias actividades muy pertinentes, promoviendo la coordinación de las auditorías y seguimientos de las recomendaciones emitidas tanto por las autoridades internas (IGF) como externas (Tribunal Administrativo, otros auditores), así como su divulgación en los foros apropiados, pero estas actividades no han sido ejecutadas. El PFICD apenas contribuyó con la auditoría de sus fondos para el período 2010-12.

La segunda evaluación PEFA fue una contribución muy importante, realizada en 2012 y financiada por el PFICD. Se trata de una evaluación de calidad que debería de servir como estímulo al Gobierno Provincial para aumentar la eficacia en el proceso de mejora de las finanzas públicas. En la medida que los resultados de la evaluación nacional son significativamente mejores que los de Cabo Delgado, el nivel de los indicadores nacionales constituye un primer horizonte para las finanzas de Cabo Delgado en el corto plazo.

32. El Plan PEFA atribuyó un presupuesto importante a la mejora de la gestión y utilización de los **Fondos de Desarrollo Distrital** (14,8% del presupuesto total). La inversión del PFICD

ha sido importante (9,9%), proporcionalmente muy superior a la del Plan Económico y Social (3,4%). El PFICD ha apoyado puntualmente el área de gestión de los FDD y de forma destacada las Capacitaciones de los Consejos Consultivos y de los beneficiarios de los FDD, aportando la totalidad de los fondos previstos en el Plan Económico y Social, una importante inversión de 104.653 €.

En esta área de gestión, se construyó una base de datos para procesar la información, mejorándose el reporte de la ejecución de los fondos. **La fuerte inversión en capacitación no ha repercutido en una mejora de las tasas de retorno, casi todos los distritos tuvieron en 2012 y 2013 tasas de retorno muy inferiores a los niveles de 2009.** Por otro lado, dado el elevado número de proyectos y beneficiarios (media anual de 2.312 proyectos en los 16 distritos), la mayor parte de los beneficiarios no participan de las capacitaciones, de hecho, éstas se hacen a nivel distrital y no descienden a los puestos administrativos ni a las localidades.

Mientras que el volumen total de los préstamos creció desde los 7 millones por distrito en 2006 hasta una media de 9 millones por distrito en 2013, los retornos han decrecido de forma constante desde 19 millones en 2007 hasta 3 millones en 2013. Debería haber más sensibilización para aumentar el nivel de reembolso. La tendencia de los FDD indica un constante deterioro y una capacidad cada vez menor de influir en el desarrollo local de manera sostenible. Las deficiencias en la capacidad de control de los préstamos conllevan importantes efectos negativos para las comunidades, como son la creación de malas prácticas, la reducción o desmotivación de la capacidad emprendedora, un alto nivel de dependencia, etc. Los FDD corren el riesgo de distanciarse de las mejores prácticas en sistemas de micro finanzas, por lo que es deseable revisar en profundidad el ajuste de las prácticas utilizadas en Cabo Delgado con lo previsto en el manual de procedimientos.

6.5 Consecución de resultados y sostenibilidad en otros sectores

33. En el período 2010-14, el PFICD se inició con la intención de reducir la dispersión sectorial y de prestar especial atención al sector de la Gobernabilidad. Durante los años 2010 y 2011 se continuó apoyando algunas instituciones (Dirección Provincial de Agricultura, Dirección Provincial de Mujer y Acción Social,

Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental, Dirección Provincial de Turismo) para cumplir con los compromisos en curso, continuándose en los años siguientes sólo con la Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda y el Gobierno de Ibo. **El apoyo principal ha tenido como objetivo el fortalecimiento institucional**, partiendo de las mismas estratégicas que en el ámbito de planificación y gestión de las finanzas públicas pero centrándose esencialmente en la dotación de personal cualificado (18% del total de fondos) y el equipamiento de las instituciones y construcción/rehabilitación de infraestructuras (51%). Las actividades sectoriales han sido muy pocas, excepto en el caso de las obras de infraestructura pública, importantes en el Distrito de Ibo.

34. Durante el período 2011-13 el PFICD asistió la **integración de 62 personas en las instituciones consideradas** (Dirección Provincial de Agricultura 24, Dirección Provincial de Turismo 4, Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental 27, Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda 2, Gobierno de IBO 5), las cuales continúan todos en sus puestos excepto el arquitecto de la Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda. El ejercicio de evaluación no ha profundizado en el análisis de las actividades ejecutadas por las personas contratadas ni en sus efectos sobre las instituciones, estas actividades no son reportadas dentro del PFICD. En infraestructuras y equipamientos, destacan las inversiones **para terminar las oficinas de la Dirección Provincial de Turismo, construir las oficinas de la SDPI de Pemba Metuge (Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental) y rehabilitar las oficinas y residencias en el Distrito de Ibo**. Se trata de infraestructuras iniciadas en la fase anterior del PFICD, off-budget, que fueron terminadas una vez el programa ya operaba on-budget/on-Cuenta Única del Tesoro. También son importantes las inversiones en compra de coches (Dirección Provincial de Obras Públicas y Vivienda, GDIBO, Dirección Provincial para la Coordinación de Acción Ambiental) y de 1 tractor (Dirección Provincial de Agricultura).
35. En relación a las obras en infraestructura pública, el PFICD 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**, con un valor medio de 11.600€/año. Sin embargo, la principal inversión ha sido en las **construcciones en**

el Distrito de Ibo, de un valor de 260.598€. Las obras incluyeron la construcción/rehabilitación de los mercados de Quirimba y Vila de Ibo: el mercado de Quirimba funciona según lo esperado, pero el de la Vila de Ibo tiene por ahora un uso muy bajo -no hay cultura de vender los productos en el mercado-. El PFICD contribuyó también a mejorar la disponibilidad de agua, obtenida a través de pozos: 4 pozos abiertos nuevos fueron construidos y se rehabilitaron otros 10 a lo largo del distrito; la construcción de pozo perforado en Ndagane resultó ser un fracaso, destruido al inundarse la zona; el PFICD apoyó también la construcción de cisternas para la captura de agua de lluvia en centros escolares, tres en Quirimba y tres en Matambe, las primeras en funcionar en la Isla de Ibo. La evaluación no analizó el coste-beneficio de todas estas infraestructuras construidas o rehabilitadas.

6.6 Idoneidad del modelo del programa para otros donantes

36. Durante el período 2010-14 el PFICD ha operado bajo tres características que definen la Ayuda Programática (liderazgo del país, cuadro programático y presupuestario, utilización de los sistemas gubernamentales de gestión). Sin embargo, no cumple suficientemente con el cuarto criterio, referente a un proceso formalizado de coordinación y armonización entre donantes. Hasta hoy el PFICD ha sido financiado, únicamente, por AECID (aunque ya está aprobado un nuevo programa de otro donante público español – Agencia Andaluza-). En consecuencia, la OTC en Mozambique no clasifica el PFICD dentro de los instrumentos de Apoyo Programático en Mozambique, sino que lo clasifica como subvenciones a proyectos. Sin embargo, existe un interés creciente de los donantes en Mozambique en apoyar a los gobiernos provinciales con programas de características similares al PFICD. El **Ministerio de Planificación y Desarrollo clasifica esta modalidad emergente como “Apoyo a los Gobiernos Provinciales (AGP)” y recomienda a los socios de ayuda programática su inclusión dentro de los instrumentos de ayuda programática**. Tanto el PFICD como algunos programas similares de la cooperación irlandesa en Inhambane y Niassa son considerados como referentes en esta área.

La expectativa del PFICD es incorporar a otros donantes. **El programa fue diseñado para cumplir con los principios de la Eficacia de la Ayuda y facilitar la incorporación de otros donantes**, particularmente la de aque-

Los más interesados en el apoyo al gobierno provincial de Cabo Delgado (Cooperación Suiza, etc.). La incorporación de nuevos donantes al programa deberá acompañarse de una revisión del MdE y del mecanismo de diálogo con el Gobierno Provincial (Rec 4.1). La presencia de más donantes para una próxima etapa estimularía la promoción de espacios que contribuyan a la apropiación democrática así como también el desarrollo de instrumentos para la orientación a resultados y la responsabilidad mutua.

6.7 Resumen de las recomendaciones

1. *Sistematizar y desarrollar el enfoque de fortalecimiento institucional a seguir*

- 1.1 Elaborar una conceptualización de fortalecimiento institucional que permita guiar la interpretación de los procesos que se apoyan, la definición de resultados y el análisis de las estrategias aplicadas.
- 1.2 Formalizar la realización de diagnósticos institucionales para determinar la situación de partida.
- 1.3 Incorporar estrategias en el ámbito de gestión de recursos humanos y evaluación del desempeño y reforzar la contribución en la mejora de procedimientos.
- 1.4 Promover la implicación del personal de las instituciones en el proceso de fortalecimiento institucional, animando su participación e iniciativa.
- 1.5 Revisar la estrategia de capacitaciones, cambiando del enfoque del “workshop” hacia un enfoque de “saber hacer”. Utilizar diferentes modalidades de capacitación, incluyendo el intercambio de experiencias y otras formas de intercambio con otros actores con el objetivo de aumentar el know how; introducir y consolidar actividades de acompañamiento, seguimiento y evaluación de las capacitaciones.
- 1.6 Mejorar los procesos de inducción de personal nuevo en las instituciones públicas.
- 1.7 Apoyar a las instituciones participantes del PFICD en la elaboración de planes de desarrollo institucional.
- 1.8 Formalizar espacios específicos de intercambio y aprendizaje para el fortalecimiento institucional entre las instituciones participantes en el PFICD.
- 1.9 Socializar el enfoque de fortalecimiento institucional con los ministerios (Ministerio de Finanzas, Ministerio de Planificación y Desarrollo,

Ministerio de la Administración Estatal, Ministerio de Función Pública) e implicarles en el acompañamiento, seguimiento y evaluación.

2. *Definir criterios para seleccionar las instituciones a fortalecer*

- 2.1 Entre otros criterios, considerar: el papel de la institución para crear condiciones que permitan aprovechar la explotación de los recursos naturales en favor de un desarrollo equitativo y sostenible; capacidad para gestionar programas eficientes de reducción de la pobreza; calidad del diagnóstico y del plan de desarrollo institucional; complementariedad, sinergia y potencial de intercambio con otras instituciones apoyadas por el PFICD; disponibilidad de fondos del Estado o de donantes para ejecutar el programa sectorial.

3. *Mantener la prioridad en planificación y gestión de las finanzas públicas y apoyar el diseño y ejecución de un nuevo Plan PEFA cuatrienal*

- 3.1 Formular el Plan PEFA en base a resultados precisos, con indicadores intermedios y finales que permitan guiar y evaluar el progreso en la ejecución del Plan, así como las estrategias utilizadas.
- 3.2 En el nuevo Plan PEFA prestar particular atención a: evitar el alto nivel de reasignaciones presupuestarias en las instituciones; mejorar la planificación y el control de los ingresos; conseguir que el Plan Económico y Social y Balance del Plan Económico y Social sean instrumentos de planificación y seguimiento efectiva de las metas e indicadores; resolver el acceso público a la información fiscal clave; incrementar el valor que genera el ODP; lanzar un proceso de recogida sistemática anual de los datos de los proyectos externos e integrarlos en el Plan Económico y Social y Balance del Plan Económico y Social; garantizar el control eficiente de los concursos públicos, aplicando las reglas para las adquisiciones del Decreto n° 15/2010; revisar la viabilidad de la expansión del e-SISTAFE; potenciar la Inspección Administrativa y Auditoría Interna; reorientar la gestión de los FDD para aumentar las tasas de retorno a niveles aceptables.
- 3.3 Incorporar en el Plan PEFA mecanismos para maximizar la participación y apropiación de una amplia base de instituciones públicas y sociedad civil de Cabo Delgado.
- 3.4 Tratar el fortalecimiento institucional de las principales instituciones en planificación y gestión de las finanzas públicas (Dirección Pro-

vincial de Planificación y Finanzas, Secretaría Provincial) como procesos de referencia para otras instituciones beneficiarias del PFICD, replicando las buenas prácticas.

- 3.5 Reportar anualmente la ejecución técnica y presupuestaria del Plan PEFA, revisando la planificación de actividades y presupuesto como parte del proceso de planificación anual de las instituciones, sectores y distritos implicados.
- 3.6 Asegurar la disponibilidad de los fondos para la ejecución completa del Plan PEFA, mediante el Presupuesto de Estado, PNPFD y fondos de AECID.

4. *Desarrollar el modelo de gestión del PFICD*

- 4.1 Elaborar un Memorando de Entendimiento con el Gobierno Provincial que permita incluir otros donantes y presentar el modelo como un instrumento de apoyo programático a nivel de la Provincia.
- 4.2 Incorporar la elaboración de planes de desarrollo institucional como un elemento estructural del modelo del PFICD.
- 4.3 Para financiar la ejecución de las actividades sectoriales de las instituciones, formalizar la necesidad de programar las actividades con orientación a resultados (ej. Plan PEFA).
- 4.4 Apoyar al Gobierno Provincial y a otras instituciones públicas para encontrar donantes que financien los planes o los programas sectoriales de las instituciones, así como el desarrollo institucional.
- 4.5 Desarrollar y aplicar sistemas de seguimiento y evaluación de los planes/programas de desarrollo institucional y sectorial.
- 4.6 A medida que se desarrolla el sistema de planificación nacional por programas, incorporar los principales indicadores de resultados en el sistema nacional.
- 4.7 Poner en funcionamiento un sistema de reporte de la ejecución técnica y financiera de las actividades mientras que no sea posible producir informes financieros por programa con el e-SISTAFE.
- 4.8 Revisar la estructura y dinámica del Comité de Seguimiento, diferenciando entre el seguimiento y el aprendizaje para el desarrollo institucional de la seguimiento de los planes/programas sectoriales.
- 4.9 Aumentar la tasa de ejecución de las actividades previstas en los planes/programas mediante un seguimiento y reporte de la ejecución más efectiva.
- 4.10 A medida que se desarrolla el modelo, concretar los mecanismos de diálogo regular entre el Gobierno Provincial, instituciones públicas, donantes y sociedad civil.
- 4.11 Por parte de AECID, asegurar el puesto de Coordinador de Programa a tiempo completo, así como el personal de apoyo técnico-administrativo para gestionar el programa de acuerdo con los principios de cooperación desarrollados en los años anteriores.

Informe completo y otros
documentos relacionados
se pueden encontrar en:

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