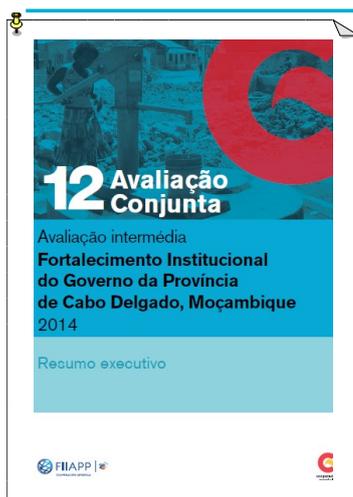


## Evaluación intermedia Programa de Fortalecimiento Institucional del Gobierno de Cabo Delgado, Mozambique



La AECID viene apoyando desde 2001 el Programa de Fortalecimiento Institucional del Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado, en Mozambique. La fase III (2010-2014) tuvo un foco muy relevante en la planificación y gestión de las finanzas públicas y se inspiró en el apoyo presupuestario, adoptando una modalidad “sui generis”.

Dada la relevancia de este programa para la Cooperación Española en Mozambique, teniendo en cuenta los cambios previstos en Cabo Delgado y ante la posibilidad de adaptar el modelo a otros contextos, se decidió llevar a cabo una evaluación. Los objetivos fueron: analizar la coherencia de la lógica del programa y su pertinencia; valorar el

### CONCLUSIONES PRINCIPALES

1. [El programa se considera un referente, pero su marco conceptual sobre el fortalecimiento institucional no está suficientemente desarrollado.](#)
2. [El programa es pertinente y sigue siendo necesario reforzar los sistemas de gestión de finanzas públicas en la Provincia ante el nuevo contexto.](#)
3. [El programa está muy alineado con los sistemas locales, pero no reúne los requisitos del apoyo presupuestario.](#)
4. [Los planes que deberían servir de referencia no siempre se han seguido y hay problemas de ejecución. Falta precisar los resultados a alcanzar y hacer un seguimiento más allá de actividades y productos.](#)
5. [El programa introduce mecanismos adicionales de control de la gestión y un importante acompañamiento de AECID, pero el modelo es frágil.](#)
6. [El programa ha contribuido al fortalecimiento de la planificación y gestión de las finanzas públicas, pero el progreso está por debajo de lo esperado.](#)

### SE RECOMIENDA

- Sistematizar, **conceptualizar** y desarrollar el **enfoque de fortalecimiento institucional** a seguir junto a las instituciones mozambiqueñas implicadas.
- Definir **critérios para seleccionar** las instituciones a fortalecer y propiciar más **espacios de intercambio** y generación de aprendizajes con otros actores.
- Mantener la **prioridad en la planificación y gestión de las finanzas públicas** y apoyar el diseño y la ejecución de un **nuevo Plan PEFA** cuatrienal.
- Apoyar al Gobierno para mejorar los instrumentos de planificación y seguimiento para fomentar la **gestión orientada a resultados**.
- Maximizar la **participación** de una amplia base de instituciones públicas y de la **sociedad civil** de Cabo Delgado e incorporar a **otros donantes**.

### Para saber más

[Informe Completo](#)

[Resumen ejecutivo](#)

### Estamos en

[www.cooperacionespañola.es](http://www.cooperacionespañola.es)

[www.maec.es](http://www.maec.es)

[evaluacion-sgcid@maec.es](mailto:evaluacion-sgcid@maec.es)

## **1 EL PROGRAMA SE CONSIDERA UN REFERENTE, PERO SU MARCO CONCEPTUAL SOBRE EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL NO ESTÁ SUFICIENTEMENTE DESARROLLADO.**

Los socios valoran positivamente este programa, que suele ponerse como ejemplo del trabajo con los donantes a nivel descentralizado. La lógica del programa busca fortalecer las instituciones para mejorar la gestión y la prestación de servicios públicos, siendo la reducción de la pobreza un impacto deseado al que se contribuye de manera indirecta. Este enfoque se considera adecuado, sin embargo no se ha conceptualizado suficientemente cuál es el fortalecimiento institucional perseguido ni cuáles serían las mejores maneras de contribuir a él. Faltan diagnósticos de partida, objetivos más claros y estrategias para abordarlos formuladas de manera explícita.

## **2 EL PROGRAMA ES PERTINENTE Y SIGUE SIENDO NECESARIO REFORZAR LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE FINANZAS PÚBLICAS EN LA PROVINCIA ANTE EL NUEVO CONTEXTO.**

Aunque las instituciones de Cabo Delgado han mejorado sus capacidades, siguen por debajo de la media nacional y es preciso seguir apoyándolas para que puedan desempeñar el papel que les corresponde como actores del desarrollo. El programa es pertinente y responde a las necesidades planteadas por los socios. Ante la futura explotación de reservas de gas en la zona, la mejora de la gestión de las finanzas públicas resulta imprescindible para asegurar que los ingresos se traduzcan en inversiones eficientes que contribuyan al desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. Sin embargo, es necesario avanzar desde las estrategias básicas aplicadas en años anteriores (incorporación de personal cualificado, capacitación en talleres, equipamiento de las instituciones, etc.) hacia nuevas estrategias orientadas a movilizar las capacidades ya instaladas y a mejorar los sistemas locales de planificación, seguimiento y evaluación, con el fin de consolidar los logros y acelerar la consecución de resultados.

## **3 EL PROGRAMA ESTÁ MUY ALINEADO CON LOS SISTEMAS LOCALES, PERO NO REÚNE LOS REQUISITOS DEL APOYO PRESUPUESTARIO, LO QUE NO LE RESTA PERTINENCIA**

El programa está muy integrado en el ciclo de planificación y los procedimientos del país y del Gobierno de Cabo Delgado en particular. Sin embargo, algunas características de los apoyos presupuestarios no se cumplen en este caso: los fondos desembolsados por AECID responden a un presupuesto específico anual elaborado por cada institución para el Programa, se pueden rastrear y se auditan de manera separada a los fondos del Estado; el Plan Estratégico de Cabo Delgado no ha servido como marco para guiar la implementación del programa, que presenta debilidades en la orientación a resultados; existe un comité de seguimiento entre las instituciones participantes y la AECID, pero su carácter es operativo y no de diálogo de políticas; se ha pensado en incorporar a otros socios, pero por ahora la AECID es el único donante; además, el personal de la AECID ha jugado un papel importante de apoyo en la administración y coordinación del programa. La mejora de la gestión pública que apoya el programa se considera oportuna como paso previo a un apoyo presupuestario "ortodoxo".

## **4 LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA ORIENTACIÓN A RESULTADOS SON MEJORABLES**

Los sistemas locales de planificación y seguimiento utilizados presentan debilidades importantes, pues con frecuencia no incluyen indicadores de resultados y se limitan a reportar actividades o productos. El Plan PEFA ha tenido un mayor peso como referente que el Plan Estratégico de Cabo Delgado. Sin embargo, el sistema nacional sigue sin resolver el vínculo entre la planificación y el presupuesto. Como consecuencia, el Programa no ha tenido un cuadro preciso de resultados, metas e indicadores acordados, lo que dificulta el seguimiento, la evaluación y la sistematización de aprendizajes que puedan ser compartidos. Además, se observan diferencias importantes entre lo previsto y la ejecución final, tanto en lo que se refiere a las actividades como al presupuesto.

## 5

### EL PROGRAMA INTRODUCE MECANISMOS ADICIONALES DE CONTROL DE LA GESTIÓN Y UN IMPORTANTE ACOMPAÑAMIENTO DE AECID, PERO EL MODELO ES FRÁGIL

La ejecución de las actividades del Programa fue realizada por las instituciones de acuerdo a los procedimientos gubernamentales, sin embargo el programa introdujo mecanismos adicionales de control y seguimiento de la ejecución. La AECID ha desempeñado un papel importante en la administración y coordinación del programa, dando lugar a un modelo propio de acompañamiento que no interfiere en los procesos propios de las instituciones y es muy apreciado por ellas. Sin embargo, el modelo es frágil, al contar con un reducido equipo de AECID en Pemba y estar poco sistematizada la experiencia.

## 6

### EL PROGRAMA HA CONTRIBUIDO AL FORTALECIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, PERO EL PROGRESO ESTÁ POR DEBAJO DE LO PREVISTO

La inversión anual del Programa ha sido importante en términos financieros en las diferentes áreas vinculadas con planificación y gestión de las finanzas públicas (entre el 15 y el 56% del presupuesto anual de inversión de las instituciones), si bien también se han financiado algunas intervenciones en otros ámbitos (construcción o rehabilitación de oficinas públicas, mercados, pozos y cisternas). Tomando como referencia el PEFA, en 2009 el 17% de los indicadores de la provincia estaban en niveles aceptables, frente a un 29% en 2014. Los avances más destacados se alcanzaron en la introducción de la planificación por programas, en el escenario fiscal a medio plazo, en la operacionalización de la participación de la sociedad civil, en la gestión de las adquisiciones, en la expansión del sistema informático de gestión de las finanzas públicas y en la evaluación PEFA. Sin embargo, los indicadores siguen siendo inferiores a la media nacional y todavía no se han cumplido algunas de las previsiones identificadas en el PEFA: mejora del Plan Económico y Social, acceso a información fiscal clave en el portal electrónico del Gobierno provincial, integración de proyectos externos en la planificación provincial, creación de mecanismos de coordinación con donantes, recaudación de impuestos públicos, control eficiente de las licitaciones públicas, fondos de desarrollo distrital, auditoría externa, y conexión efectiva al sistema electrónico de administración financiera del Estado (e-SISTAFE).

