

RESPUESTA DE GESTIÓN
Oficina Técnica de Cooperación (OTC) Mozambique/Departamento de
Cooperación con África Subsahariana (DCAS)

Evaluación del Programa de Fortalecimiento Institucional del Gobierno de
Cabo Delgado - PFICD

Fecha de cumplimentación: Junio de 2015

Responsables de la respuesta:

OTC Mozambique

- *Coordinadora General*
- *Responsable de Programas de Gobernabilidad / Finanzas públicas*
- *Responsable de Proyectos de Gobernanza local y sociedad civil en Cabo Delgado*

DCAS

1. Introducción

El Programa de Fortalecimiento Institucional al Gobierno de la Provincia de Cabo Delgado (PFICD) es uno de los instrumentos bilaterales de fortalecimiento institucional más emblemáticos en el marco del trabajo de la Cooperación Española en Mozambique. Este Programa ha sido pionero en la utilización de mecanismos de apoyo presupuestario a una institución de rango sub-nacional.

Se consideró necesario hacer una revisión del programa para adecuarlo a la nueva realidad provincial, tanto en términos de la nueva coyuntura marcada por la entrada de los megaproyectos extractivos, donde será necesario evaluar la pertinencia de los sectores beneficiarios, como de la evolución del contexto de la ayuda internacional en la provincia, marcada por una afluencia cada vez mayor de programas y proyectos internacionales y nacionales, en una tentativa de apoyar a la sociedad y las instituciones locales (provincial y distritales) para adaptarse a la nueva coyuntura de desarrollo antes mencionada.

La evaluación del programa llega además, en un momento en el que los donantes en Mozambique se están planteando la eficacia de los distintos tipos de apoyo presupuestario, fondos comunes, y otros instrumentos de cooperación. En este contexto, el PFICD despierta gran interés por parte del Gobierno de Mozambique y de otros donantes, por lo que es importante evaluar y reconducir, en su caso, el Programa de manera que se ofrezcan el máximo de resultados de desarrollo a la provincia.

2. Comentarios sobre los hallazgos y las conclusiones

La evaluación reflexiona y ofrece conclusiones sobre diversos temas relevantes, con los que la OTC/DCAS, en líneas generales, está de acuerdo. Entre ellos:

- El programa trabaja con un alto grado de **alineamiento** con las políticas gubernamentales.
- No existe un **Documento de Programa**, que sirva de marco de referencia para las acciones en todos los sectores, aunque el Plan PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) guía una parte importante de las acciones.
- Los actores participantes en la evaluación coinciden en que el **fortalecimiento institucional del Gobierno Provincial** es la razón de ser del Programa, sin embargo, no existe una conceptualización del término ni un plan para llegar a los objetivos planteados.
- Las actividades que se realizan, exceptuando las que forman parte del Plan PEFA, no están formuladas en términos de **resultados de desarrollo**.
- La **selección de sectores** a ser apoyados anualmente responde a criterios técnicos pero no queda documentado el proceso.
- La prioridad asignada al sector de **gestión de finanzas públicas** es compartida por la evaluación, y se señala que se mantiene el espacio para otros sectores relevantes para la provincia.

Respuesta a las recomendaciones

Si bien en su mayor parte las recomendaciones son valiosas y serán tenidas en cuenta en la elaboración del nuevo Memorando de Entendimiento entre la AECID y el Gobierno Provincial de Cabo Delgado bajo el que se llevará a cabo en el futuro el PFICD, cabe mencionar que hemos percibido una cierta incomprensión del Programa, en tanto en cuanto mecanismo de “apoyo presupuestario”, por parte de los evaluadores, que han recurrido a instrumentos de evaluación propios de programas al uso y no de un instrumento de esta naturaleza. Esto ha determinado que la evaluación se haya centrado más en los resultados que en el propio mecanismo desde el punto de vista instrumental desde una óptica de apoyo presupuestario. Por ello, algunas de las recomendaciones para la continuidad apenas profundizan en el sentido de las establecidas por la OECD o la Unión Europea sobre apoyo presupuestario.

Desde sus inicios el PFICD se concibió para su total alineamiento con las estrategias, planes y procedimientos del Gobierno de Mozambique y del Gobierno Provincial.

La gran fortaleza del PFICD es que **es un Programa propio**, “no apropiado”, que por lo tanto se rige por los mecanismos de planificación, administración y gestión de la administración pública de Mozambique. Esto, que es precisamente su gran fortaleza, conlleva a su vez ciertas debilidades, tal como recoge la evaluación en su apartado 6. Conclusiones y Recomendaciones:

- La falta de un marco legislativo y sistemas de GFP y auditoria robustos (en los cuales están trabajando el Gobierno de Mozambique y los socios internacionales (Parceiros de Apoio Programático, PAPs).
- A nivel nacional no existen herramientas para guiar los procesos de desarrollo o apoyo institucional.

- Los mecanismos del sistema nacional de planificación son aún insuficientes para apoyar el proceso de monitoria y evaluación al no existir el vínculo adecuado entra la planificación de las actividades y el presupuesto.

Esta característica **intrínseca e irrenunciable del PFICD**, no se ha tenido en cuenta, en algunos casos, por el equipo evaluador. Por ejemplo en la recomendación 3.2 “*Revisar la viabilidad de la expansión del e-SISTAFE*”: el e-SISTAFE (Sistema electrónico de Administración Financiera del Estado) es una prioridad para el Gobierno de Mozambique y para los Gobiernos Provinciales, los problemas que el equipo evaluador alude para la revisión de su viabilidad no son problemas del propio e-SISTAFE sino problemas de acceso a internet tanto en la provincia como el todo el país y que de manera paulatina están siendo resueltos.

3. Respuesta a las recomendaciones

Recomendaciones	Grado de aceptación	Respuestas
<p>R1 Sistematizar y desarrollar el enfoque de fortalecimiento institucional a seguir</p> <p>1.1 Elaborar una conceptualización del fortalecimiento institucional</p> <p>1.2 Formalizar la realización de diagnósticos institucionales para determinar la situación de partida</p> <p>1.3 RRHH: Incorporar evaluación de desempeño y mejora de procedimientos y mejorar los procesos de inducción de personal.</p> <p>1.4 Promover la implicación del personal en procesos de fortalecimiento institucional</p> <p>1.5 Revisar la estrategia de capacitaciones, pasando del enfoque workshop al enfoque de saber hacer.</p> <p>1.6 Apoyar a las instituciones a elaborar planes de desarrollo institucional No aceptada, ver punto 4.2</p> <p>1.7 Espacios de intercambio y aprendizaje para el fortalecimiento institucional</p> <p>1.8 Socializar el enfoque de fortalecimiento institucional con los ministerios relacionados</p>	<p>Aceptada</p>	<p>1.1. <i>El nuevo Memorando de Entendimiento (MdE) que enmarcará la continuación del Programa de Fortalecimiento Institucional contemplará de manera más explícita la conceptualización del marco estratégico del Programa, incluyendo la cuestión mencionada referida a la concreción de los objetivos del Programa.</i></p> <p>1.2. <i>El MdE se basará en los diagnósticos institucionales que contemple el nuevo Plan Estratégico para la provincia de Cabo Delgado, cuya elaboración está prevista para este año (2015).</i></p> <p>1.3. <i>La evaluación de desempeño de los funcionarios públicos ya forma parte de la práctica normal de las instituciones de la administración en Mozambique. Con todo, se incidirá en la formación sobre el uso de las herramientas de evaluación desde la Secretaría Provincial. Conviene resaltar que el trabajo realizado a través de las evaluaciones y del Plan PEFA incide de manera fundamental en la cuestión de la mejora de procesos que tienen que ver con la Gestión de Finanzas Públicas. La continuidad en su elaboración y apoyo supondrá dar continuidad a una labor de refuerzo enfocada de manera esencial en la mejora de los procesos.</i></p> <p>1.4. <i>La implicación del personal en los procesos de fortalecimiento institucional se realiza desde la génesis estratégica del programa hasta sus cuestiones de carácter operativo, a través de procesos de planificación conjunta, gestión por parte de las instituciones y prestación de cuentas a todos los niveles (técnico de gestión y de liderazgo).</i></p> <p>1.5. <i>El PFICD se ha basado desde su inicio en el fortalecimiento mediante "learning by doing", y se propone que siga así. Sin que por ello se abandone el enfoque de formación al estilo workshop dado que la transmisión de ideas, conocimientos, reflexiones, y dudas es fundamental para la mejora de la implicación y habilidades de las personas.</i></p>

		<p>1.6. Ver respuesta 4.2</p> <p>1.7. Los comités de seguimiento pueden ser un espacio adecuado para el intercambio y aprendizaje en relación al fortalecimiento institucional, por lo que se incluirá este enfoque en los términos de referencia de estos comités. Se potenciará además el enfoque dirigido a apoyar espacios de aprendizaje institucional como son los comités provinciales de recursos humanos, las actividades de disseminación de instrucciones de gestión y los seminarios anuales de las diferentes administraciones objeto del programa.</p> <p>1.8. La Responsable de Programas de Gobernanza y Finanzas Públicas de la OTC hará un acompañamiento al Programa de manera que se socialicen los resultados del mismo a nivel central.</p>
<p>R2. Definir criterios para seleccionar las instituciones a fortalecer</p> <p>2.1 Entre otros criterios, se sugieren: El papel que la institución "x" pueda tener en el aprovechamiento de recursos naturales para un desarrollo equitativo, capacidad de gestionar programas de reducción de pobreza, calidad del diagnóstico y plan de desarrollo institucional, complementariedad entre acciones, disponibilidad de fondos para ejecutar su propio plan sectorial</p>	<p>Aceptada</p>	<p>2.1 Se reflejarán en el nuevo MdE los criterios contemplados para seleccionar las instituciones a fortalecer. Se documentará anualmente la selección de instituciones, relacionada con el desempeño, efectos de la intervención y necesidades identificadas</p>
<p>R3. Mantener la prioridad en Gestión de Finanzas Públicas y apoyar el diseño y ejecución del nuevo plan PEFA cuatrienal</p> <p>3.2 Formular el Plan PEFA en base a resultados precisos e indicadores intermedios y finales, prestando atención a:</p> <p>3.2.1 Mejorar la planificación y control de ingresos y evitar el alto nivel de reasignaciones 3.2.2 Acceso público a información fiscal clave 3.2.3 Control eficiente de recursos públicos en concursos 3.2.4 Revisar la viabilidad de la expansión del E-SISTAFE 3.2.5 Potenciar la inspección administrativa y auditoría interna 3.2.6 Reportar anualmente la ejecución técnica y revisar la planificación 3.2.7 Intentar mejorar la inscripción de proyectos externos</p>	<p>Parcialmente aceptada</p>	<p>3.2 El Plan PEFA 2016-2020 se formulará a finales de 2015 cuando se tenga disponible la 3ª Evaluación PEFA. De esta evaluación, se intentará sacar lecciones no sólo cuantitativas, sino también explicativas sobre las razones de la evolución de los indicadores. Se hará en base a resultados precisos e indicadores medibles.</p> <p>Recomendaciones aceptadas respecto al Plan PEFA: 3.2.1 Mejora de la planificación y control de ingresos, intentando reducir el alto nivel de reasignaciones 3.2.2 Mejora del acceso público a información fiscal clave 3.2.3 Control eficiente de los recursos públicos en concursos: Se trabajará para introducir el criterio de Eficiencia (Value for money) en las adquisiciones públicas, aunque no esté expresamente recogido en los alineamientos PEFA. 3.2.4 Revisar la viabilidad de la expansión del E-SISTAFE: La expansión del</p>

<p>3.3 Incorporar mecanismos para maximizar la participación y apropiación de instituciones públicas y sociedad civil</p> <p>3.4 Conseguir que el Plan Económico y Social (PES) y el Balance del Plan Económico y Social (BdPES) sean instrumentos de planificación y monitoria real que incluyan proyectos externos.</p> <p>3.5 Reorientar la gestión del Fondo de Desarrollo Distrital (FDD)</p> <p>3.6 Tratar el fortalecimiento institucional de las instituciones de GFP como procesos de referencia para otras instituciones</p> <p>3.7 Asegurar disponibilidad de fondos para la ejecución completa del Plan</p>		<p>sistema es una prioridad para el Gobierno de Mozambique y se continuará apoyando como base de la descentralización en curso. Se pondrá especial atención en valorar la efectividad del proceso y posibles medidas complementarias necesarias para la correcta expansión del sistema</p> <p>3.2.5 Potenciar la inspección administrativa y auditoría interna</p> <p>3.2.6 Reportar anualmente la ejecución técnica y revisar planificación</p> <p>3.2.7 Intentar mejorar la inscripción de proyectos externos</p> <p>Recomendaciones aceptadas pero que caen fuera del Plan PEFA:</p> <p>3.3 Participación y apropiación por parte de la sociedad civil: Es un área que se apoya desde la AECID a través de ONGD tal como se recoge en el nuevo MAP</p> <p>Recomendaciones que será necesario valorar aparte ya que caen en otros dominios de competencia (Gobierno Provincial/Nacional):</p> <p>3.4 Conseguir que el PES y BdPES sean instrumentos de planificación y monitoria real que incluyan proyectos externos</p> <p>3.5 Reorientar la gestión del Fondo de Desarrollo Distrital (FDD)</p> <p>3.6 Tratar el fortalecimiento institucional de las instituciones de GFP como procesos de referencia para otras instituciones</p> <p>3.7 Asegurar la financiación completa del Plan</p>
<p>R4. Desarrollar el modelo de gestión del PFICD</p> <p>4.1 MdE con el Gobierno Provincial de Cabo Delgado que permita incluir a otros donantes</p> <p>4.2 Elaboración de planes de desarrollo institucional como elemento estructural del modelo PFICD</p> <p>4.3 Formalizar la necesidad de programar actividades con orientación a resultados</p> <p>4.4 Apoyar al Gobierno Provincial de Cabo Delgado a encontrar donantes que financien planes sectoriales y desarrollo institucional</p>	<p>Parcialmente aceptada</p>	<p>Recomendaciones aceptadas:</p> <p>4.1 El MdE será prorrogado y se firmará el nuevo, cuando el nuevo Plan Estratégico esté listo, probablemente con inicio en 2017. En este nuevo MdE podrán sumarse nuevos donantes.</p> <p>4.3 Se trabajará para dar cumplimiento al Plan Estratégico, remarcando la necesidad de programar actividades con orientación a resultados.</p> <p>4.5-4.7 Se ha propuesto en el último Comité la necesidad de fortalecer y formalizar el reporte comprensivo/ evaluativo de actividades y resultados alcanzados en el marco del PFICD, así como la reflexión técnica sobre pertinencia, impacto, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las acciones apoyadas. Es posible que esta acción tenga un impacto sobre las tasas de ejecución de las actividades, pero las tasas de ejecución no son el punto final/ único del trabajo.</p>

4.5 Desarrollar y aplicar **sistemas de monitoria y evaluación** de los planes institucionales y sectoriales

4.6 Incorporar los principales indicadores de resultados en el sistema nacional

4.7 Poner en funcionamiento un sistema de **reporte de ejecución técnica** y financiera de las actividades mientras que no sea posible tener esta información con el E-SISTAFE

4.8 Revisar la estructura y dinámica del Comité de Monitoria, diferenciando monitoria y aprendizaje institucional

4.9 Aumentar la **tasa de ejecución de las actividades** previstas en los programas mediante una monitoria y reporte más efectivos

4.10 Concretar los mecanismos de **diálogo regular entre Gobierno Provincial de Cabo Delgado**, instituciones públicas, donantes y sociedad civil

4.11 Asegurar el puesto de **Coordinador del Programa**, así como personal técnico-administrativo para gestionar el programa

4.8 La firma del nuevo MdE contemplará la nueva estructura del Comité de Monitoria, y el modelo de reporte de ejecución técnica y financiera

4.10 En tanto que el nuevo MdE permita la entrada de otros donantes, en este documento se establecerán los canales de diálogo entre el Gobierno Provincial de Cabo Delgado/instituciones/donantes. La mejora del acceso público (3.3) a información fiscal clave mejorará el dialogo con la SC al igual que el fortalecimiento de ella mediante otros instrumentos de la AECID también favorecerá el diálogo.

4.11 El puesto de Coordinador del Programa está garantizado para el trienio junio 2015 - junio 2018.

Recomendaciones no aceptadas:

4.2 Elaborar planes de desarrollo institucional como elemento estructural del modelo PFICD: El PFICD se ha basado desde su inicio en el fortalecimiento "learning by doing", y se propone que siga así, aprendiendo desde la ejecución, con elementos muy característicos de fortalecimiento como la incorporación de personal cualificado, la formación, y el apoyo a procesos transversales como la GFP, pero sin la necesidad de elaborar planes específicos de desarrollo institucional para cada institución.

4.4 Apoyar al Gobierno Provincial de Cabo Delgado a encontrar donantes que financien planes sectoriales y desarrollo institucional: El PFICD apoyará de forma decidida la coordinación entre donantes y Gobierno Provincial de Cabo Delgado, y orientará a los donantes que entren en contacto con el programa sobre opciones de cooperación en la provincia, pero la financiación de los planes sectoriales y de desarrollo institucional es una responsabilidad inalienable del Gobierno Provincial de Cabo Delgado.

4.6 Se socializaran los resultados con la administración central, respetando la soberanía del Gobierno de Mozambique de incorporarlos o no.

4.9 Aumentar la tasa de ejecución de actividades: Si las actividades no se ejecutan correctamente, el trabajo que se realizará será el de evaluación comprensiva y mejora de la planificación, o mejora de capacidades para la ejecución, o replanteamiento de la actividad.