

El diálogo de políticas en Mozambique

Miguel González Gullón
Carlos Botella Calatayud

El diálogo de políticas en Mozambique

**Miguel González Gullón
Carlos Botella Calatayud**



Primera edición: julio 2008

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

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

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

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

Diseño gráfico: Calamar

ISSN: 1888-5934

Índice

1. Breve contextualización histórica del diálogo político en Mozambique y su evolución en los últimos años	5
2. El diálogo político hoy	11
3. El papel del Gobierno en el diálogo de políticas	25
4. El papel de los principales donantes en el diálogo de políticas ...	37
5. El papel de la cooperación española y la OTC en el diálogo de políticas	47
Bibliografía	70
Acrónimos	72

Resumen ejecutivo

La nueva arquitectura internacional de la ayuda al desarrollo, con la ayuda programática como claro exponente, convierte en absolutamente relevantes a los procesos de diálogo sobre las políticas públicas ya que éstas sientan las bases sobre las que los donantes financian sus actuaciones en los distintos sectores.

Así, este documento traza las líneas para una mejor comprensión del diálogo de políticas en Mozambique. Para ello, detalla el contexto, histórico y actual, en el que se gesta la estructura de cooperación existente en el país así como los roles que los distintos actores, principalmente Gobierno y donantes incluyendo a la cooperación española, juegan en este proceso de diálogo.

A medida que el país y sus instituciones gubernamentales fueron logrando cierto fortalecimiento relativo, Mozambique fue viéndose con capacidad de tomar un papel más activo en su relación con sus socios de cooperación, de emprender un liderazgo gubernamental más claro, más firme y, a la vez, más incómodo para algunos donantes.

Los autores

Miguel González Gullón es licenciado en Derecho. Estudió un Master en Gestión de Proyectos de Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar (La Paz, Bolivia), y tiene una experiencia de 14 años en cooperación al desarrollo. En estos años, y siempre trabajando para la AECID, ha estado destinado en Bolivia, Chile, Honduras y Mozambique, donde actualmente es el Coordinador General de la Cooperación Española.

Carlos Botella Calatayud es licenciado en Económicas por la Universidad de Valencia y Master en Política y Gestión Públicas por la Universidad de Londres (SOAS). Ha trabajado en la OTC de la AECID en Mozambique como economista a cargo del programa de apoyo presupuestario. En la actualidad trabaja como asesor en Ayuda Programática en la sede de la AECID en Madrid.

1. Breve contextualización histórica del diálogo político en Mozambique y su evolución en los últimos años

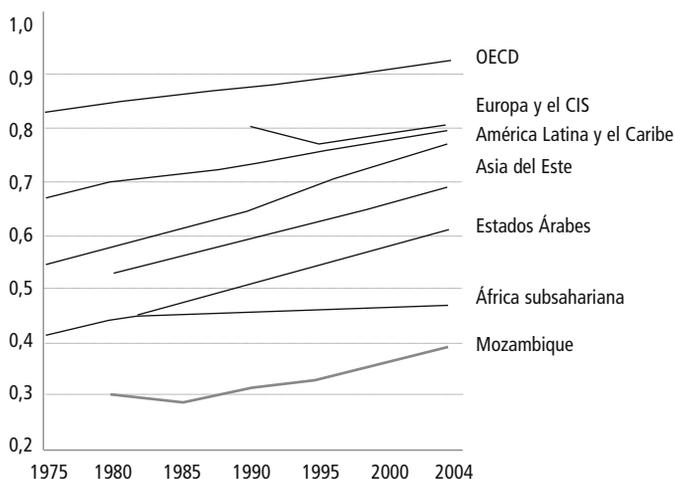
Para comprender y analizar el actual papel del diálogo de políticas entre el Gobierno mozambiqueño y la comunidad de donantes es necesario tener en cuenta la historia reciente del país, y la notable evolución que dicho diálogo político está experimentando desde que se inició en Mozambique.

Tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, el país se enfrentó a un complejo proceso de reconstrucción tras una cruenta y devastadora guerra civil de 16 años que dejó al país en el último lugar del Índice de Desarrollo Humano a nivel mundial. Se enfrentó también al reto de llevar adelante ese proceso con unas instituciones que adolecían de una extrema fragilidad y con una economía sencillamente inexistente e incapaz, por tanto, de ofrecer la más mínima base tributaria para financiar política pública alguna. El grado de altísima dependencia de Mozambique de la cooperación internacional es fácilmente imaginable en un contexto como el descrito, que parecía un escenario poco propicio para que el Gobierno del país tuviera alguna capacidad de liderar frente a la comunidad de donantes el proceso de reconstrucción y desarrollo del país. Es evidente que el peso de la comunidad de donantes era, y aún hoy sigue siendo muy significativo, tanto a nivel de volumen de recursos aportados como, consecuentemente, a nivel de influencia en la elaboración de políticas en el país.

No obstante esta extrema debilidad de los primeros Gobiernos democráticos de Mozambique tras la guerra civil, el país, con un importante apoyo de la comunidad internacional, logró avances muy significativos

en sus principales indicadores de desarrollo e inició con mucho vigor las reformas necesarias para su transformación. Ello llevó a Mozambique a ser considerado un caso de éxito de la cooperación internacional. La elevada dependencia del país de la ayuda internacional y sus notables avances en materia de desarrollo convirtieron al binomio Mozambique-cooperación internacional en una especie de “matrimonio perfecto”, en un “idilio” cuyos positivos resultados eran mostrados a nivel mundial como un ejemplo a seguir. El siguiente gráfico muestra la tendencia del IDH de Mozambique en los últimos años, cuyo crecimiento ha sido notablemente superior al del resto de países de África Subsahariana.

Gráfico 1: Evolución del IDH de Mozambique entre 1980 y 2004 en comparación con el de otras zonas del mundo



Fuente: PNUD

Pese a que el país está en el puesto nº 168 sobre 179 en el IDH a nivel mundial, sus indicadores de desarrollo mejoraron notablemente durante los últimos 15 años. La tabla nº 1 muestra la importante evolución de algunos de dichos indicadores:

Tabla 1: Principales indicadores de Mozambique

	1990	2005
Renta anual per capita (US\$)	170	310
Extrema pobreza (% de la población)	75	54
PIB (miles de millones de US\$)	1.4	7.4
Tasa de crecimiento del PIB (%)	1	8.5
Tasa de inflación (%)	43,7	9,4
Cobertura de educación primaria (%)	45	95
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	158	104
Carreteras intransitables (%)	50	5
Comercio (% del PIB)	44	70
Carreteras en condición buena o aceptable (km)	1.500	10.500
Granjeros/agricultores usando tecnología más avanzada (%)	1	13
Vacunación (% de la población)	59	77
Mortalidad de niños menores de 5 años(por 1,000)	235	152

Fuente: PNUD

Este éxito descansó, en aquellos años, entre otros, en dos factores: el primero, la elevada capacidad del Gobierno para construir una visión nacional, para iniciar el proceso de reconstrucción, para consolidar la paz y la democracia y para iniciar la transición hacia una economía de mercado. El segundo, también debido a la elevada capacidad del Gobierno, en este caso para transmitir a la comunidad de donantes confianza en el país, lo que permitió contar con una elevada cantidad de fondos de AOD para su desarrollo. Mozambique puso en práctica las reformas impulsadas desde el Banco Mundial y el FMI, que fueron aprobadas y aplicadas de forma ejemplar, aunque los recortes del ajuste estructural realizado en aquella época tuvieron un impacto social elevado. Todo ello hizo a Mozambique acreedor de una importante confianza y, consecuentemente, de apoyo financiero por parte de la comunidad de donantes. Parece evidente que, en aquellos momentos de extrema debilidad de un país recién salido de una guerra civil y completamente desmantelado, esa con-

fianza inicial no hubiera podido lograrse si Mozambique no hubiera seguido fielmente las indicaciones dadas por la comunidad de donantes.

A medida que el país y sus instituciones gubernamentales fueron logrando cierto fortalecimiento relativo, Mozambique fue viéndose con capacidad de tomar un papel más activo en su relación con sus socios cooperantes. Esta tendencia experimenta una notable intensificación tras la toma de posesión del actual Presidente, en febrero de 2005. Así, mientras en los años anteriores el país apostó, (o se vio obligado a apostar), por una relación muy armoniosa con los donantes y por un Gobierno muy permeable y receptivo a las indicaciones procedentes de la comunidad internacional, la actual Administración viene apostando desde su llegada al poder por una relación más firme, más nacionalista y más distante con dichos socios. Esto se traduce en la toma de decisiones gubernamentales sin esperar, y a veces incluso en contra de, los comentarios y opiniones de los donantes. Se ha pasado del “*deixar andar*” (dejar andar, frase que describe la menor iniciativa existente en las Administraciones del pasado), a un liderazgo gubernamental más claro, más firme y, a la vez, más incómodo para algunos donantes. Así, el mandato del actual Gobierno es obtener resultados, con independencia del apoyo que puedan recibir de la comunidad internacional.

El sentido de apropiación es, por tanto, notablemente más acusado en la actual Administración que en las precedentes. Este claro cambio de enfoque viene impulsado desde el propio partido en el poder¹. Un claro ejemplo de este cambio de actitud ante la comunidad internacional puede encontrarse en el proceso seguido para la elaboración del PARPA II², donde hubo una notable mayor apropiación y un mayor protagonismo por parte del Gobierno y de la sociedad civil mozambiqueña que para la elaboración del PARPA I. De hecho, el papel de la comunidad de donantes se limitó a la realización de comentarios en este proceso, que fue claramente liderado y conducido por el Gobierno de la nación. Esto contrasta con el proceso seguido en el año 2001 para la elaboración del PARPA I, donde el protagonismo de la comunidad de donantes fue claramente

1. FRELIMO, ganador de todas las elecciones democráticas habidas en el país desde su independencia.

2. Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta II.

excesivo y el papel del Gobierno y de la sociedad civil mozambiqueña fue escaso. El hecho de que la elaboración del PARPA I fuera un requisito fundamental para el acceso de Mozambique a la iniciativa HIPC llevó a que dicho documento fuera más un compromiso a cumplir que un verdadero documento estratégico emanado del Gobierno y de la sociedad civil mozambiqueña y, por tanto, con una escasa “apropiación” local.

Tabla 2: El proceso del PARPA-II

La elaboración del PARPA II tuvo cuatro fases, durante el año 2005.

Durante la primera fase, que duró desde finales del 2004 hasta marzo de 2005, el Ministerio de la Planificación y Finanzas y, después de su separación, el Ministerio del Planificación y Desarrollo, organizó una serie de seminarios para definir la metodología para el proceso de preparación del PARPA-II. Después de amplias consultas, el gobierno optó por tomar un claro liderazgo en la elaboración del PARPA-II, abriendo espacios para la participación de la sociedad civil y de representantes de los donantes, a través de grupos de trabajo y consultas a través de mecanismos existentes, tales como los Observatorios de Pobreza nacionales y provinciales.

Durante la segunda fase se crearon diecinueve grupos temáticos de trabajo, sobre cuatro pilares fundamentales: Gobernabilidad, Capital Humano, Desarrollo Económico y Asuntos Transversales. También fue creado el Secretariado Técnico en el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD), con la tarea de coordinar el proceso de preparación del PARPA-II, así como de dar apoyo técnico y representar el MPD en cada uno de los grupos de trabajo temáticos. Durante esta fase, los grupos de trabajo fueron encargados de producir informes preliminares evaluando los logros del PARPA-I y definiendo los desafíos de medio y largo plazo en cada una de las áreas temáticas. Asimismo, prepararon una matriz preliminar de acciones para el período de implementación del PARPA-II, basado en la política de objetivos definidos en el Plan Quinquenal del Gobierno (PQG) en el área de la reducción de la pobreza, ampliamente definida. En una primera fase, estos documentos fueron discutidos a nivel de base por

representantes de cada grupo de trabajo y posteriormente fueron presentados al 3er. Observatorio Nacional de Pobreza, celebrado en los primeros días de agosto de 2005.

Durante la tercera fase, los grupos siguieron trabajando para completar el borrador del documento de políticas y las matrices sectoriales de actuaciones, así como para incorporar elementos de las discusiones habidas durante los Observatorios de Pobreza nacional y provincial. Finalmente los grupos de trabajo empezaron a trabajar en los costes de los programas del PARPA-II, en estrecha colaboración con el grupo del Ministerio de Planificación y Desarrollo y del Ministerio de Finanzas (MF), basándose en la metodología de costes desarrollada por estos ministerios. Durante esta fase, fue creado un grupo para redactar el borrador del documento PARPA-II con base en las contribuciones de los grupos de trabajo. Por otra parte, fue también establecido un mecanismo de control de calidad, con la revisión de base del primer borrador preliminar, seguido de dos revisiones independientes por el PNUD y por un equipo de especialistas independientes mozambiqueños. Un primer borrador del PARPA-II fue publicado y puesto en circulación a mediados de noviembre de 2005 y discutido en el 4º Observatorio Nacional de Pobreza, celebrado en Maputo a finales de ese mismo mes.

Finalmente, durante la cuarta y última fase, el proceso de preparación del PARPA-II se centró en la conclusión del documento de política del PARPA-II, matrices sectoriales y costes programáticos, incorporando las alteraciones y recomendaciones fruto de las discusiones habidas en el 4º Observatorio de la Pobreza. Con base en las matrices sectoriales de acciones se produjo una matriz estratégica del PARPA-II, incorporando un número reducido de indicadores y alineándolos con la matriz de la Revisión Conjunta PAF y las Metas de Desarrollo del Milenio.

2. El diálogo político hoy

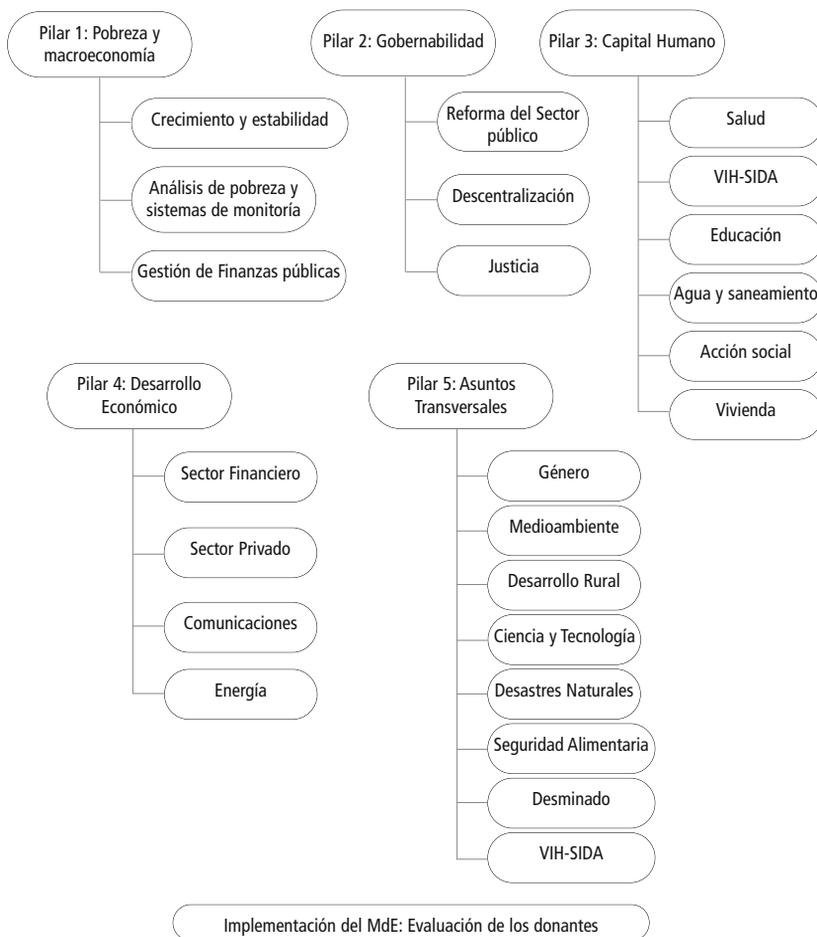
2.1. El proceso de diálogo en Mozambique

En este momento, al albor del nuevo MdE para el Apoyo Presupuestario firmado en 2004, y adaptándose a la estructura definida en la segunda estrategia de reducción de la pobreza en Mozambique, el segundo PRSP de Mozambique conocido como PARPA-II por sus siglas en portugués, surge la actual estructura de grupos de trabajo para el diálogo entre donantes, Gobierno y sociedad civil que se puede resumir en el Gráfico 2. El proceso de diálogo está, pues, repartido por grupos de trabajo de cada uno de los sectores relevantes y agrupados en pilares según la estructura del PARPA-II. El Gobierno copreside los grupos que tienen participación de la sociedad civil. En estos grupos se debaten planes, políticas, estrategias, evaluaciones y auditorias de las áreas de actuación pública correspondientes. A veces funcionan grupos sólo de donantes para la preparación y adopción de posiciones comunes antes de los encuentros conjuntos con el Gobierno.

Los mecanismos de diálogo están en funcionamiento durante todo el año aunque se acelera su trabajo en los momentos de las revisiones conjuntas. Los dos momentos de revisión conjunta más importantes, conforme a lo descrito en el MdE son la revisión anual, sobre abril de cada año y la semestral de septiembre.

Cada vez un mayor número de las revisiones sectoriales realizadas por los ministerios sectoriales y sus socios, se han venido alineando con la realizada por los donantes de apoyo presupuestario, favoreciendo una participación más decidida en el esquema mostrado arriba y con ello dotando al instrumento de una mayor potencia y globalidad.

Gráfico 2: Articulación de los pilares y grupos de trabajo



Fuente: Términos de referencia de la revisión semestral 2007 y elaboración propia.

Las revisiones giran en buena medida alrededor de la matriz de evaluación de desempeño que es utilizada en la revisión anual para juzgar el desempeño del Gobierno durante el ejercicio anterior; en la revisión semestral dicha matriz es objeto de actualización para su utilización en el año siguiente. Esta herramienta de evaluación del Gobierno tiene su contrapartida en la

matriz de evaluación de los donantes que evalúa el desempeño de éstos en Mozambique, tanto a nivel de grupo como individual, y que sigue el mismo ciclo que la anterior. Es un intento de plasmar operativamente el concepto de mutua prestación de cuentas. Ambas matrices serán objeto de comentario más detallado en los siguientes epígrafes de este punto.

Por lo que respecta a las estructura para el diálogo político y técnico de los socios de ayuda programática (PAP, en sus siglas inglesas), ésta se estructura a varios niveles tal y como se detalla en la siguiente tabla 2, con la participación de los Embajadores, Jefes de Cooperación y Economistas. Además este mecanismo se articula después en el nivel técnico con los grupos de trabajo temáticos. Así, el PAFCoG y los grupos de trabajo (descritos en la tabla 2) son foros de coordinación y consulta envueltos en los procesos de evaluación pero no jerárquicamente dependientes de los PAPs e incorporan a otros donantes fuera de ese grupo.

Tabla 3: Niveles de diálogo político y técnico en Mozambique

Grupo	Objetivo	Mandato	Funciones	Reuniones
Jefes de Misión (HoMs)	Supervisión y discusión sobre los principios básicos del MdE	Gobernabilidad Política	Diálogo Político	Trimestrales y ad-hoc
Jefes de Cooperación (HoCs)	Conducir el trabajo del PAFCoG y Economistas	Supervisar el desempeño de las matrices PAF y de donantes	Definir estrategias y plan de trabajo de los PAP	Mensuales
Troika +	Asistir a los HoCs	Representar a los HoCs	Facilitar la toma de decisiones	Quincenales
Economistas (EWG)	Diálogo con el Gobierno y evaluar el desempeño a nivel técnico	Trabajo analítico para la implementación del MdE y del desempeño del Gobierno	Informar y asesorar a los HoCs	Quincenales
Grupo de Coordinación PAF (PAFCoG)	Foro operacional y de coordinación	Evaluar junto al Gobierno el desempeño de éste	Discutir asuntos sectoriales relevantes	Mensual
Grupos de trabajo (SWGs)	Coordinar a Gobierno y donantes a nivel sectorial		Dialogar con las contrapartes Gubernamentales	Semanal

Fuente: Página de los SAP (www.pap.org.mz) y elaboración propia.

2.2. El ciclo presupuestario

El Presupuesto General del Estado es un elemento fundamental del diálogo de políticas, ya que supone la plasmación financiera de las prioridades en la actuación pública y refleja la recepción y el uso de la ayuda. Por ello es necesario adaptar los ciclos del diálogo a las fechas de elaboración del mismo, que se resumen en la tabla 4. El Presupuesto entra en el mecanismo de diálogo en el momento de su elaboración, acompañando trimestralmente la evolución del gasto durante el año, y a través de la evaluación final de su ejecución final en el siguiente ejercicio.

En Mozambique se lleva haciendo un relevante esfuerzo en los últimos años para mejorar la cobertura del Presupuesto, tratando de incluir en el mismo la mayor cantidad de ayuda externa y de capturar todos los fondos existentes.

Además el nuevo sistema electrónico de gestión financiera del estado, e-SISTAFE, ha permitido mejorar la planificación, la ejecución y el seguimiento del Presupuesto.

Se debate el presupuesto en varias etapas. Antes del envío del mismo al Parlamento, el FMI da el visto bueno general a la coherencia macroeconómica de la propuesta presupuestaria. Después, los donantes tienen acceso al documento del Presupuesto una vez éste es enviado al Parlamento. En ese momento se analiza por el grupo de economistas y los grupos de trabajo. El resultado de ese análisis será utilizado en la revisión conjunta del año siguiente. La evaluación se centra en la credibilidad de los datos, la distribución de prioridades entre los distintos sectores, la sostenibilidad de la propuesta, y el grado de inclusión de fondos externos.

La información enviada por los donantes es decisiva para la realización de previsiones sobre los fondos externos y por ende del gasto público. Para mejorar este aspecto durante el proceso de elaboración del presupuesto para 2008, se ha utilizado el instrumento de la base de datos de la ayuda externa en Mozambique, llamada ODAMoz³. En ella se reflejan los datos de los programas de cooperación de un número importante (33) de países e instituciones que cooperan con Mozambique. Este

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

instrumento se actualiza trimestralmente y como decíamos está reforzando su papel como herramienta de planificación del Gobierno, unida a la funcionalidad estratégica que ya tenía para los donantes al abarcar sintéticamente todas sus actividades.

En los últimos años se ha estado potenciando el uso del marco fiscal de medio plazo (CFMP por sus siglas en portugués) como instrumento sobre el que plantear el diálogo sobre las políticas prioritarias en períodos superiores a un mero ciclo presupuestario anual. Este documento es, desde el año pasado, aprobado por el Consejo de Ministros.

Tabla 4: Principales momentos del ciclo presupuestario en Mozambique

Fechas límite	Etapas del Proceso
31 Mayo	El Ministerio de Finanzas envía la metodología y los límites presupuestarios a los sectores
31 Julio	Envío de las propuestas sectoriales al Ministerio de Finanzas
15 de Septiembre	Envío del Presupuesto al Consejo de Ministros
30 de Septiembre	Envío del Presupuesto al Parlamento
31 de Diciembre	Aprobación del Presupuesto

Fuente: Ministerio de Finanzas y elaboración propia

2.3. Calidad de los documentos que apoyan el diálogo en Mozambique

Aunque el diálogo se centra en el presupuesto del Estado, también se debate el Plan Económico y Social (PES) nacional y los PES en los sectores. Además también forman parte del diálogo político infinidad de políticas y estrategias sectoriales, en las que el Gobierno suele producir los borradores que se circulan para comentarios y se aprueban después donde corresponda.

Tomando como referencia el concepto de alineamiento, la mayoría de los documentos que se toman como base del diálogo de políticas, son

los producidos por el propio Gobierno de Mozambique. Esto se aplica tanto a los documentos de programación y planificación de cualquier tipo, como el PARPA, PES nacionales y sectoriales, políticas y estrategias, el Presupuesto, etc; como a los de evaluación y prestación de cuentas; como a los informes de ejecución presupuestaria, la cuenta general del estado, los balances de los diferentes PES, etc. Estos documentos se pueden complementar con auditorías externas de algunos fondos o evaluaciones concretas.

Como se analizará más adelante, existe en Mozambique una histórica división entre los procesos e instrumentos de planificación política y los de planificación financiera. De hecho, los ejercicios de determinación de costes de los documentos estratégicos como los PARPA, han sido generalmente débiles.

En este contexto, la elevación del Escenario Fiscal de Medio Plazo al rango de documento estratégico y parte del diálogo, reconcilia las prioridades políticas con su plasmación financiera a largo plazo. La calidad de los documentos en los que se basa el diálogo varía, aunque hay que reconocer una mejora en la calidad de algunos documentos como el PARPA-II, el CFMP, el informe de ejecución presupuestaria y el propio Presupuesto General.

2.4. Funcionamiento de la mutua rendición de cuentas

El carácter de asociación ‘bidireccional’ de la actual cooperación al desarrollo es uno de los principios novedosos, explícitos en la Declaración de París, que definen el cambio de paradigma en la misma. Se trata de una relación en la que por ambos bandos de la asociación existen compromisos sujetos a evaluación.

En este contexto, regularmente se evalúa el desempeño tanto del Gobierno como de los donantes. Esto se hace a través, principalmente de dos revisiones al año: la revisión anual y la semestral, utilizando la estructura de grupos de trabajo.

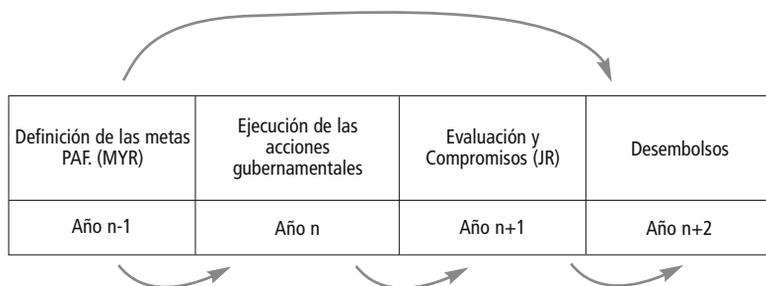
- Revisión anual (JR por sus siglas en inglés), en ella se analiza el desempeño de Gobierno y donantes basado en sendas matrices de evaluación.

En ellas hay una serie de indicadores que se agrupan según se describe en los Gráficos 5 y 6, para cubrir distintas áreas del trabajo de las dos partes. En base al resultado de este ejercicio de evaluación, los donantes toman sus decisiones sobre los compromisos de desembolso para el año siguiente.

- Revisión semestral, (MYR por su siglas en inglés) en ella se deciden los indicadores y metas concretas que se incluirán en la matrices de evaluación del Gobierno (PAF por sus siglas en inglés) así como en la de los donantes.

Tras la finalización de ambos tipos de revisiones se produce una ayuda memoria que sirve para focalizar el proceso de diálogo en los meses siguientes a las mismas. Este ciclo, gráficamente descrito en la figura 3, refuerza ostensiblemente la previsibilidad de la ayuda.

Gráfico 3: Ciclo de seguimiento del apoyo presupuestario



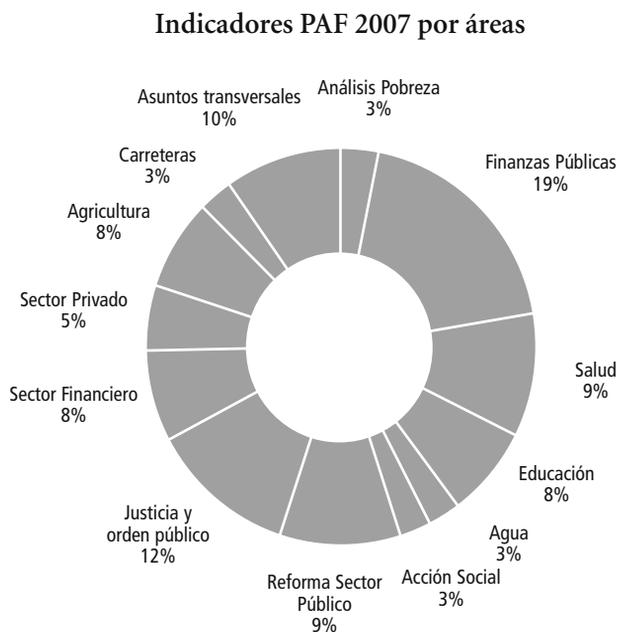
Fuente: Elaboración propia

Como hemos indicado más arriba la evaluación del desempeño de las dos partes de la asociación, esto es donantes y Gobierno, se realiza en base a unas matrices acordadas conjuntamente. A continuación se detallan las principales características de ambas matrices:

a) La matriz PAF: se trata de un conjunto de indicadores, 40 para 2007, extraídos de la matriz estratégica que acompaña al PARPA, y que se anexa

al PES anual. Esta matriz es la base de la evaluación del desempeño del Gobierno en diversas áreas de actividad, véase Gráfico 6 abajo, lo que permite tener una idea de la evolución global de la actividad gubernamental. De acuerdo con los principios de la Declaración de París, se persigue considerar el éxito o fracaso de la acción del Gobierno en función del grado de cumplimiento de los objetivos alcanzado por ésta. Es un modelo más avanzado de condicionalidad, ex post, más transparente y basado en la búsqueda de la eficacia del Gobierno.

Gráfico 4: Gráfico de procedencia de fondos externos en el Presupuesto General del Estado 2007



Fuente: Revisión semestral 2006 y elaboración propia.

En la condicionalidad asociada a la matriz de desempeño del Gobierno, PAF, se ha tratado de potenciar la apropiación del socio local a través de la extracción de los indicadores de la propia estrategia nacional de reduc-

ción de la pobreza. Además, se busca la previsibilidad de la misma mediante el mantenimiento de los indicadores a lo largo del tiempo, salvo casos excepcionales, y actualizando únicamente las metas anuales. A pesar de que el conjunto de indicadores es aún elevado, éste es menor que en otros países con la misma estructura de cooperación y se va reduciendo progresivamente. La coordinación con las distintas estructuras sectoriales de seguimiento de las actividades en sus respectivas áreas del proceso de desarrollo se reforzó con la participación de los grupos de trabajo de cada uno de los sectores en la elaboración del PARPA-II y de su matriz de evaluación. Por su parte, la matriz PAF, que ha servido para que el propio Gobierno lo utilice como método de auto-evaluación, incluye indicadores relacionados con resultados (*outcomes*) de desarrollo pero también algunos más ligados a procesos de reforma. Como se ha sugerido por algunas voces (Eurodad 2008) aquéllos deberían guiar las evaluaciones de desempeño y alejarlas cada vez más de la condicionalidad de reformas políticas a la antigua usanza. La Comisión Europea está liderando este proceso a nivel mundial, al incluir estas metas de desarrollo en sus programas de cooperación, cada vez a más largo plazo basados en un “contrato” para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Sin embargo, el instrumento no se mostró tan efectivo en la potenciación de los incentivos necesarios para la mejora en áreas con bajo desempeño continuado, tal y como ha ocurrido en los últimos años en los sectores de agricultura y gobernabilidad.

b) Matriz de evaluación de los donantes: por otro lado y también en función de uno de los principios de la Declaración de París, la mutua prestación de cuentas, se lleva a cabo una evaluación del desempeño de los donantes. Se utiliza para ello una matriz que comprende una serie de áreas en las que, mostradas en la Tabla 10, se debe reflejar la apuesta por el incremento de la calidad de la ayuda. La evaluación, llevada a cabo por un consultor independiente, se realiza al grupo de los PAP en su conjunto como a cada donante individualmente. El Gobierno se viene empeñando cada vez en el desarrollo y seguimiento de esta matriz, ya que la percibe cada vez más como una herramienta para forzar a los donantes a buscar la calidad de sus apoyos.

En el caso de la AECID, esta matriz ha servido para elaborar un plan de acción de la OTC y, basándose en él, tomar decisiones estratégicas que acercasen a la misma a los objetivos que persigue la matriz y que están incluidos en la propia Declaración de París. Así, se han producido aumentos en los fondos canalizados a través de ayuda programática, se ha mejorado la gestión de los desembolsos, se ha profundizado en el uso de los sistemas nacionales, se ha reforzado la participación en los procesos de planificación gubernamental y se ha incidido en la relevancia de la inclusión de los distintos programas de ayuda al Gobierno en el presupuesto del estado.

Tabla 5: Matriz de evaluación de los donantes

Composición de cartera	% de Apoyo presupuestario General (APG)	Esta sección trata de potenciar el uso de la ayuda programática y en especial del APG a través del seguimiento del peso que estos instrumentos tienen en la cartera, de ayuda al Gobierno, de los donantes
	% de Ayuda Programática	
Previsibilidad	Compromisos APG	Aquí se mide tanto la duración y estabilidad de los acuerdos firmados para el APG, como el cumplimiento del calendario para la formalización de los compromisos de ayuda para el año siguiente, así como las cantidades finalmente desembolsadas
	Desembolsos APG	
	Ayuda al Gobierno	
Armonización y alineamiento	Armonización de los condicionamientos	Se trata aquí de minimizar los condicionamientos, misiones y estudios ajenos a los mecanismos comunes así como de fomentar los mecanismos de planificación y gestión públicas
	Utilización de los sistemas nacionales	
Refuerzo de la capacidad	Unidades de implementación de proyectos	El fin de esta sección es disminuir los sistemas paralelos a los públicos y la coordinación de las actividades de cooperación técnica
	Cooperación técnica	

Fuente: Revisión semestral 2006 y elaboración propia.

2.5. La rendición de cuentas interna

Aunque la mutua rendición de cuentas está muy bien estructurada sin embargo su legitimidad y sostenibilidad, se pueden poner en causa. Por ello, durante todo el proceso de desarrollo la, todavía débil, prestación de cuentas a nivel interno debería seguir siendo reforzada. Ésta se articula a distintos niveles:

a) **La Asamblea de la República** es el máximo órgano legislativo, parlamentario y de control gubernamental en Mozambique. El hecho de que haya habido estabilidad, incluyendo la celebración de 3 elecciones generales y dos municipales, desde los Acuerdos de Paz de 1992, señala a la Asamblea como garante democrático de la resolución pacífica de conflictos.

Sin embargo, según el PNUD (2007) la Asamblea continúa polarizada, con escasa cultura parlamentaria debidamente institucionalizada, con insuficiente capacidad técnica y débil apoyo de la población en general.

Así, un área en la que la Asamblea necesita mejorar ostensiblemente su desempeño es la de supervisión crítica del Presupuesto y de su posterior ejecución. Los documentos en los que se concretaba el Presupuesto, tampoco facilitaban hasta ahora su fácil lectura.

Por otra parte, la decisión de no aprobar el PARPA en la Asamblea y hacerlo sólo a nivel del Consejo de Ministros, privó a aquélla de participar en el debate estratégico de las prioridades políticas a largo plazo. Del mismo modo, se debería reforzar el nexo de unión entre los mecanismos de seguimiento del Gobierno y los donantes y el propio parlamento.

El refuerzo de la capacidad de análisis crítico del parlamento es una condición indispensable para la mejora de la gobernanza, la rendición de cuentas ante la población, la mejora de la participación nacional en el diálogo político y la apropiación del proceso de desarrollo. Para ello existen algunas iniciativas como los programas que el PNUD ha diseñado para el apoyo al parlamento o los apoyos de la asociación de parlamentarios europeos AWEPA. Es reseñable la iniciativa reciente de UNICEF que distribuyó entre los parlamentarios un análisis resumido del presupuesto del estado 2008, antes del debate del mismo en la cámara. Este análisis fue realizado por una fundación local y cubría sobre todo los as-

pectos relacionados con los sectores sociales. Asimismo, los parlamentarios han hecho uso, en varias ocasiones, del material analítico que los socios internacionales colocan en la página web de los PAP⁴.

Las mayorías parlamentarias, absolutas, registradas hasta la actualidad en la democracia mozambiqueña han lastrado la participación crítica de la cámara. El bipartidismo parlamentario ha reducido también el espectro de posiciones políticas que podrían contribuir a mejorar la capacidad de supervisión de la Asamblea.

b) **La sociedad civil.** En 2003 fue lanzado el primer Observatorio de la Pobreza, en un principio a nivel central aunque luego se ha replicado a nivel de las provincias. Se trata de un foro consultivo para el seguimiento del PARPA. Este mecanismo permitió la interacción de la sociedad civil organizada con el Gobierno, así como la asistencia de los donantes en calidad de observadores. La estructura tiene un gran potencial pero todavía no tiene el nivel de crítica necesario para que las ideas de los ciudadanos sean tenidas en cuenta en el diálogo de políticas. La propia sociedad civil debería presionar para conseguir mayor espacio, lo cual supone una importante inversión en términos de estrategia, tiempo, energía y dinero.

La sociedad civil organizada se había reducido, históricamente, a las instituciones con base en Maputo y, salvo contadísimas ocasiones, con ámbitos de trabajo circunscritos al sur del país y fundamentalmente a la provincia de Maputo.

Existen algunas redes de ONG en Mozambique como el G-20 que forman una serie de organizaciones, 20 en su inicio, que son las que participan en el observatorios de la pobreza (ahora llamados del desarrollo) y las que preparan anualmente los informes sobre la pobreza que son presentados en dichos Observatorios. Esta red ha sido la que más ha participado en los mecanismos de la ayuda en Mozambique y la que más apoyos ha recibido de los donantes. Existen otras como la red Monasso que aúna los esfuerzos de las ONG que trabajan en el área de SIDA, o Foro Mulher que trabaja en temas de género.

4. <http://www.pap.org.mz/>

Las grandes ONG en Mozambique han estado históricamente ligadas al partido FRELIMO, con el que comparten esfera ideológica que por contraposición está más alejada del principal partido de la oposición RENAMO.

Existen pocas organizaciones de base con ámbito nacional y con papel vertebrador y dinamizador del mundo rural, pero podríamos destacar a la red de asociaciones de campesinos UNAC, con conexiones con el movimiento internacional Via Campesina y la Federación para el Desarrollo de la Comunidad presidida por Graça Machel. La AECID ha apoyado, a través de ONGD españolas, el trabajo de estas instituciones mozambiqueñas.

c) **Los consejos consultivos** se constituyen como un órgano de consulta comunitaria. Su misión principal es supervisar y aconsejar la acción del Gobierno a niveles muy cercanos a la ciudadanía, formando parte del proceso de desconcentración de la actuación gubernamental. Estas instituciones que reúnen a sociedad civil, sector privado, personas relevantes de la comunidad civil y miembros de la administración cobraron una mayor importancia tras la decisión del Gobierno de transferir a los distritos una cantidad de fondos⁵ para su decisión, gestión y seguimiento descentralizados.

La medida ha tenido cierto impacto ya que ha aumentado la participación social, la articulación de sociedad civil a nivel del distrito, la percepción del Estado fuera de los núcleos urbanos y el pensamiento estratégico a los niveles más bajos de la administración. Ha supuesto, también, la creación de redes de sociedad civil en los distritos de algunas provincias, como Sofala, que preparan y refuerzan así su participación en el proceso.

Aún así, quedan muchos aspectos fundamentales por mejorar. El mecanismo ha sufrido de cierto control estatal, de cambios en las orientaciones sobre su funcionamiento, de uso incorrecto de los fondos y ha puesto de manifiesto las carencias de capacidad en los niveles inferiores del Estado.

5. En 2006 fue transferida la misma cantidad de fondos para cada uno de los distritos, siete billones de los antiguos meticales, el equivalente a unos 225.000 euros..

3. El papel del Gobierno en el Diálogo de Políticas

3.1. Factores que influyen en la capacidad del Gobierno de Mozambique para liderar el diálogo político

Actualmente, la interlocución del Gobierno con la comunidad de donantes recae fundamentalmente en el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD). Otros Ministerios participan también en los mecanismos de diálogo establecidos entre Gobierno y socios de cooperación (como por ejemplo el Ministerio de Finanzas o, a nivel sectorial, los Ministerios de Educación y Cultura; de Salud y de Agricultura), aunque con aportaciones más de carácter técnico-operativo que político.

El MPD fue creado al principio de la actual legislatura, tras la decisión de dividir el anterior Ministerio de Planificación y Finanzas en dos ministerios diferentes: el MPD, por un lado, y el Ministerio de Finanzas (MF) por otro. Es necesario analizar en una doble vertiente, política y operativa, las consecuencias de esta decisión.

A nivel político, esta decisión parece apuntar a la intención de separar el diálogo político con los donantes del proceso de elaboración del Presupuesto General del Estado, principal herramienta operativa del Gobierno para la implementación del PARPA II. Con ello, se pretende reforzar la idea de que la elaboración y aprobación del Presupuesto compete a las autoridades legítimas del país, aprobación por parte de la Asamblea de la República a propuesta del Gobierno, y que este proceso no debe estar completamente vinculado con el apoyo que los donantes dan al país, que de esta forma se concibe como un apoyo financiero para la implementación de las políticas elaboradas y decididas por las instituciones nacionales. En otras palabras, la separación de los procesos de diálogo político (MPD) y de elaboración del presupuesto (MF) pretende reducir

la participación de los donantes en los procesos de toma de decisiones concernientes al proceso de presupuestación.

Al mismo tiempo, y dentro aún del análisis político de esta decisión, el hecho de que al frente del MPD se haya situado a uno de los Ministros de mayor confianza del Presidente, pone de manifiesto la elevada importancia que el diálogo político con los donantes sigue teniendo para el Gobierno de Mozambique, cuya dependencia de ayuda externa continúa siendo una de las más altas del mundo. Otro indicador de este mismo aspecto lo es el hecho de que la Primera Ministra, a quien se identifica con el enfoque más cercano a los donantes de la anterior Administración, haya quedado un tanto fuera de juego en esta relación con la comunidad internacional, que es de hecho casi monopolizada por el Ministro de Planificación y Desarrollo.

Desde el punto de vista operativo, la separación de Planificación y Finanzas no ha sido positiva; más bien ha contribuido a agravar los problemas (ya anteriormente existentes) de fragmentación de los procesos de presupuestación y planificación. De hecho, podemos hablar de una “doble fragmentación” en estos procesos, debida a:

- limitada integración entre los Ministerios de planificación central (antes MPF, ahora MPD y MF) y los Ministerios sectoriales (agricultura, educación, salud, etc) y,
- la escasa integración entre mecanismos de planificación (Planes Estratégicos ministeriales/provinciales) y presupuestación (Presupuestos ministeriales/provinciales).

Las mayores capacidades instaladas en el Gobierno de Mozambique para mantener diálogo político con los donantes residen, por tanto, en el Ministerio de Planificación y Desarrollo, como verdadero articulador de dicho diálogo, que gravita en torno a la ayuda programática que éstos otorgan al país (tanto en forma de apoyo presupuestario general como apoyo presupuestario sectorial). Además del MPD, el Ministerio de Finanzas (y en concreto, la Dirección General de Presupuestos y el Tesoro Público) tiene capacidades relativamente elevadas, precisamente para poder plasmar a nivel presupuestario los frutos del diálogo político. A nivel secto-

rial, cabe destacar también las capacidades de los Ministerios de Educación y Cultura; de Salud y de Agricultura en materia de diálogo con los donantes. Evidentemente, la existencia de Enfoques Sectoriales en Educación, Salud y Agricultura demanda capacidades de diálogo y de negociación de los respectivos Ministerios con los donantes, como requisito fundamental para construir conjuntamente con ellos las políticas y objetivos sectoriales en torno a las cuales deben girar los citados instrumentos de ayuda. Este diálogo, que puede considerarse fluido y exitoso, se ve muy facilitado por la existencia de mecanismos y canales de comunicación ministerios-donantes claros y bien estructurados. La creación de estos mecanismos aparece, por tanto, como un aspecto fundamental para que pueda darse un adecuado diálogo, tanto a nivel político-central como técnico-sectorial, entre el país socio y sus socios de cooperación.

Como se viene indicando repetidamente a lo largo del presente artículo, el país es altamente dependiente de la ayuda internacional, por lo que no puede ni renunciar a ni menospreciar el diálogo político con los donantes. La siguiente tabla muestra como más de la mitad del Presupuesto General del Estado procede de ayuda internacional. De dichos fondos, el 42% se canalizan como Ayuda Programática, esto es Apoyo Presupuestario General/Sectorial y Fondos Comunes. No obstante cabe señalar que un significativo volumen de fondos, (un 48% de la AOD, que supone un 26% del Presupuesto General del Estado) se sigue canalizando en forma de proyectos.

Tabla 6: Ayuda externa en el Presupuesto de Mozambique 2007

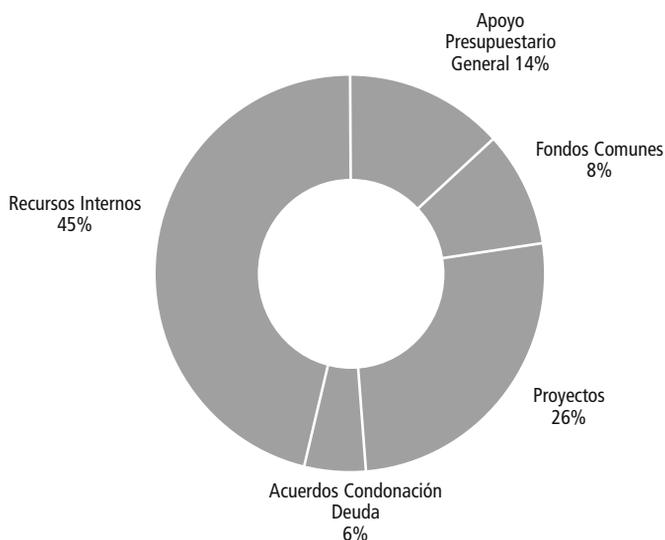
	USD (miles)	% AOD en Presupuesto	% Recursos totales
Total fondos externos	1,431.27	100%	54%
Apoyo Presupuestario Gral	369.75	26%	14%
Fondos Comunes	224.03	16%	8%
Proyectos	688.49	48%	26%
Acuerdos condonación deuda	149.00	10%	6%
Total fondos internos	1,208.88		46%
Recursos totales Presupuesto Estado 2007	2,640.15		100%

Fuente: Presupuesto General de Mozambique 2007

La necesidad de armonizar el enorme volumen de recursos externos llegados a Mozambique catalizó el desarrollo de mecanismos de armonización, entre los que destaca la Ayuda Programática (Apoyo Presupuestario General y Sectorial así como los Fondos Comunes), como herramienta con elevada potencialidad de armonización de fondos procedentes de múltiples donantes. Estos mecanismos se basan en el diálogo político con el Gobierno mozambiqueño, a través del cual la asociación gobiernodonantes determina conjuntamente las prioridades y objetivos de desarrollo del país. La Ayuda Programática y el diálogo político asociado a ella dominan y caracterizan la cooperación internacional en Mozambique. No obstante, la existencia de un significativo porcentaje de fondos canalizados a través de proyectos verticales, muchos de ellos “*off budget*” o fuera del presupuesto es un factor que, lejos de contribuir a reforzar las capacidades de diálogo del Gobierno con los donantes, debilita y socava todos los mecanismos creados para favorecer el fortalecimiento del país mediante los principios establecidos en la Declaración de París. Esto es así por:

- El menor grado de previsibilidad de los proyectos;
- Su menor capacidad de coordinación y armonización con otras actuaciones;
- Sus mayores costos de transacción;
- El gran esfuerzo que la ejecución, administración, seguimiento y evaluación de un elevado número de proyectos supone para ministerios ya estructuralmente débiles;
- Las dificultades que conlleva una adecuada integración (y coordinación) de dichas actuaciones individuales en la política pública a ejecutar;
- El efecto negativo que la existencia de dichos fondos tiene a la hora de planificar y presupuestar centralmente, y de poder contar con información confiable sobre los recursos con los que el país cuenta para luchar contra la pobreza.
- La mayor autonomía que da a los ministerios sectoriales receptores de esos proyectos, que socava los esquemas de planificación central del Gobierno para poder lograr los objetivos macro globales definidos conjuntamente entre el MPD y los donantes.

Gráfico 5: Gráfico de procedencia de fondos externos en el Presupuesto General del Estado 2007



Fuente: Presupuesto General de Mozambique 2007

Ante la existencia de este significativo volumen de proyectos “off budget”, conviene indicar que hay en marcha varias iniciativas orientadas a capturar mayor cantidad de recursos dentro del presupuesto y dentro de los instrumentos de planificación, a fin de mejorar la eficacia de estos procesos. Entre estas iniciativas está la ya mencionada base de datos de proyectos de la cooperación internacional (ODAMOZ), que debe ser permanentemente alimentada y actualizada por los donantes. Pese a que la separación entre MF y MPD añade un plus de dificultad y complejidad, los primeros frutos de estas iniciativas son prometedores, y es de esperar que los próximos ciclos de planificación y presupuestación estén mejor sincronizados entre sí y capten una mayor cantidad de los fondos que se están ejecutando en Mozambique, mejorando finalmente la calidad de la información disponible y permitiendo una más eficiente utilización de los mismos.

Cabe señalar que, pese a que el Gobierno mozambiqueño ha reiterado su preferencia clara por el Apoyo Presupuestario, y pese a que la respon-

sabilidad de canalizar fondos mediante proyectos verticales se suele cargar principalmente sobre los donantes, es habitual que algunos ministerios sectoriales realicen “*lobby*” para lograr proyectos directos con donantes bi y multilaterales. Esto es así porque estos proyectos les permiten disponer de recursos que les dan mayor autonomía con relación a los ministerios centrales (MPD y MF) y porque suelen estar acompañados de complementos salariales para los funcionarios contrapartes de los proyectos. La responsabilidad de limitar y reducir el número de proyectos verticales es, por tanto, no solo de los donantes, sino también del Gobierno.

Otro factor que limita la capacidad de diálogo del Gobierno viene dado por la escasez de recursos humanos adecuadamente capacitados. En efecto, el Gobierno tiene importantes dificultades para reclutar y retener recursos humanos con una buena formación y experiencia. Esto debilita su posición negociadora, ya que restringe su capacidad para analizar adecuadamente el contexto, lo que a su vez dificulta la adopción de posturas bien informadas en la negociación con los donantes.

Por otra parte, esta escasez de recursos humanos es una causa directa de la limitada capacidad de absorción de recursos procedentes de la cooperación internacional, lo que pone límites a su eficacia. Como ejemplo, baste citar que el Ministerio de Salud cuenta en la actualidad únicamente con 650 médicos para una población de 18 millones de habitantes. Esto supone un médico por cada 25.000 habitantes, mientras que la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) cifra en 1 médico por cada 3.000 habitantes la proporción mínima de médicos necesaria para garantizar una buena atención sanitaria a la población. La carrera judicial es otro buen ejemplo, ya que el país apenas dispone actualmente de 220 jueces, de los cuales únicamente 120 son licenciados en Derecho. La ejecución de una profunda reforma del sector público, capaz de generar, mediante una política salarial y una batería de incentivos adecuada, un cuadro de recursos humanos estable y adecuadamente capacitado, es uno de los grandes retos del Estado mozambiqueño. Junto a ello, es preciso un vigoroso, ordenado y continuado apoyo a través de asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades institucionales en las instituciones públicas por parte de los socios de cooperación. La ampliación de las capacidades técnicas de los ministerios a través de la mejora de sus recursos humanos es uno de

los requisitos más importantes para expandir de forma sostenible la provisión de servicios públicos de calidad.

3.2. ¿Qué capacidad real tiene el gobierno socio para introducir nuevos temas en el diálogo de políticas y para reaccionar y contrarrestar propuestas de los donantes que no considere adecuadas?

Pese a los factores limitantes anteriormente citados, el Gobierno de Mozambique ha demostrado en los últimos lustros una notable habilidad para gestionar las agendas de diálogo con la comunidad de donantes. La evolución de la posición del Gobierno con relación al diálogo con los donantes a lo largo de los últimos 25 años ofrece una lógica muy clara. En las primeras etapas, la escasa capacidad negociadora del Gobierno se dirigió con notable éxito a generar confianza en la cooperación internacional, lo que convirtió al país en el principal receptor de AOD per cápita a nivel mundial. El gradual fortalecimiento del país ha ido permitiendo al Gobierno adoptar posturas más firmes con relación a su propio desarrollo. En ese sentido, actualmente el Gobierno, a través del diálogo liderado por el MPD, no solo tiene plena capacidad que, de hecho, pone en práctica de forma constante para incorporar nuevos temas al diálogo político, sino que modula con notable maestría la intensidad y el tempo de cada uno de los temas que forman parte del diálogo político con los donantes. La mayor firmeza mostrada por el Gobierno con los donantes viene dada, por tanto, por dos razones principales: i) su fortalecimiento en los últimos años, en gran medida, como producto del diálogo político y del esquema de cooperación basado en la Ayuda Programática); y ii) por su clara voluntad de apropiación real del proceso de desarrollo. En esta segunda razón, el giro hacia un más acentuado nacionalismo del Gobierno (siguiendo indicaciones del partido en el poder, FRELIMO), tiene una notable influencia.

Dos ejemplos para ilustrar esta posición más firme frente a los donantes son: i) el hecho de que el Gobierno no haya querido someter a la Asamblea de la República la aprobación del PARPA II, pese a la insistente recomendación de los donantes para que así se hiciera, a fin de que dicho

Plan se convirtiera legalmente en política pública (el PARPA II solo fue aprobado a nivel de Consejo de Ministros, lo que le confiere el estatus legal de estrategia, inferior al de política pública que tendría si hubiera sido aprobado por la Asamblea de la República). El argumento del Gobierno fue que el Parlamento ya aprobó el Plan Quinquenal del Gobierno, que en buena medida ya incluye los objetivos del PARPA, por lo que no consideró necesario someter al Parlamento la aprobación de un segundo documento similar. ii) los escasos avances en materia de descentralización, señalada desde hace años por la cooperación internacional como una prioridad, y vista desde el FRELIMO y el Gobierno central con cierto recelo debido a la pérdida de poder a nivel central que conlleva. El Gobierno argumenta que actualmente el país no puede afrontar un proceso de descentralización profundo, y prefiere apostar por el Distrito como polo de desarrollo y base de la planificación territorial; es decir, apuesta por un proceso de desconcentración (que no de descentralización) que, en su opinión, es más eficaz para hacer llegar las políticas públicas a las zonas rurales.

Ante esta evolución de la posición del Gobierno en su relación con sus socios de cooperación, algunos donantes opinan que en Mozambique existe lo que ellos denominan “un exceso de apropiación”. Estos donantes consideran los anteriores ejemplos como señales negativas y de desgaste de la relación y confianza del Gobierno con la comunidad de donantes. Otros, sin embargo, ven esta actitud como una consecuencia lógica del fortalecimiento gradual del país, que pretende asumir sus propias responsabilidades. Pese a que, por tanto, en el seno del G-19 no hay unanimidad en la valoración de esta evolución, sí existe en dicho Grupo la percepción generalizada de que hay una menor receptividad del Gobierno a los comentarios de los donantes. En todo caso, Mozambique es un ejemplo de éxito en materia de llevar a la práctica el concepto de apropiación y de liderazgo, con las virtudes y amenazas inherentes a este proceso.

3.3. Nivel de cumplimiento de los compromisos

Esta mayor apropiación y mayor capacidad para el diálogo mostrada por el Gobierno mozambiqueño en la actual Administración no está exenta, sin embargo, de algunos aspectos negativos y de riesgos no me-

nores. Así, el Gobierno parece haber reducido su compromiso con las reformas solicitadas desde la comunidad de donantes, que habían sido acordadas conjuntamente en Administraciones anteriores. En ese sentido, es de destacar que el Gobierno está demorando en exceso las reformas de segunda generación que el país necesita para continuar avanzando por la senda del desarrollo. Estas reformas requieren de una voluntad política muy firme por parte del Gobierno, ya que implica cambios sustanciales en la distribución del poder y en el *status quo* del país. Entre otras, podemos citar:

- La urgente reforma salarial del sector público, que debe llevar a crear un sistema de incentivos para la contratación y retención de cuadros adecuadamente capacitados en la Administración;
- La reforma que debe llevar a modernizar el sector justicia (fundamental para elevar la seguridad jurídica del país lo cual es, a su vez, requisito básico para atraer la inversión extranjera necesaria para el crecimiento económico);
- Avances en materia de descentralización. Desde el nacimiento del país, solo existen 33 municipios, con lo que sólo uno de cada tres mozambiqueños tiene posibilidad de elegir Alcalde. La profundización de la democracia está, por tanto, en la base de la necesidad de avanzar en la creación de más municipios.
- La falta de implementación de la “Estrategia Nacional Anti-corrupción”, aprobada en 2006.
- La reforma de la Ley del Trabajo para hacerla más flexible y facilitar la contratación de personal por parte del sector privado.

Las principales reformas se extraen de las prioridades plasmadas en el PARPA por lo que existe coincidencia en las áreas necesitadas de cambios (Reforma sector público, reforma salarial, combate corrupción, ambiente de negocios, descentralización...). Sin embargo, la profundidad de dichas reformas y el ritmo de su ejecución suelen provocar discrepancias entre donantes y Gobierno.

Estas diferencias pueden llevar al cansancio del donante ante la lentitud e insuficiencia de los logros obtenidos, pero también a una crítica

constante al Gobierno y a la adopción de medidas drásticas, como reducciones en los programas de cooperación, que pueden acarrear importantes consecuencias para el funcionamiento del sector público y afectar por ello a la ciudadanía local.

No hay que olvidar que, en muchos casos, esta segunda ola de reformas se relaciona con cambios en áreas políticamente sensibles y en las que la negociación y el diálogo se hacen todavía más relevantes. Así, Mozambique dejó atrás la época de triunfos rápidos (*quick wins*) en materia de reformas para pasar a incidir en procesos más estructurales. Se podría enfocar como que Mozambique está agotando los dividendos de la paz, para enfrentarse a otro tipo de retos donde se requiere una visión estratégica, voluntad política y capacidades técnicas.

En resumen, la mayor apropiación del país está conllevando, como aspecto negativo, mayores dificultades para cumplir con determinados compromisos de Mozambique con la comunidad de donantes. La mayor firmeza del Gobierno frente a los donantes como principio político de esta Administración, unido a sus cada vez mayores capacidades y al contenido extremadamente sensible de las reformas pendientes dificultan que estas reformas de segunda generación aún pendientes avancen al ritmo deseado por los donantes. Ello no debe necesariamente significar que un “exceso de apropiación” es necesariamente malo. La conclusión que quizás debe extraerse de esto es que el fortalecimiento y apropiación de un socio local dibuja nuevos escenarios para el diálogo, la negociación y la determinación de objetivos conjuntos. En este sentido, tanto países socios como donantes internacionales deben prepararse para adaptarse a medida que se recorre este camino que, en el fondo, y pese a las dificultades que conlleva, no dejan de ser un indicador de avance de parte del proceso de desarrollo del país, y una consecuencia difícilmente soslayable de todo proceso de fortalecimiento de un Estado. Por ello, y pese a que, como se ha indicado, no hay posturas uniformes en el seno del G-19, en general existe una reducción del optimismo de la cooperación internacional con el desempeño del país. El desgaste del “idilio” entre Gobierno de Mozambique y donantes, está conllevando que los donantes se estén planteando una sustancial modificación de los principios en que se basa el diálogo político Gobierno-donantes, plasmados en el Me-

morando de Entendimiento firmado entre ambos para regular el Apoyo Presupuestario y el diálogo político asociado a él. Se trata de los llamados “*underlying principles*”, o principios subyacentes, que actualmente centran la discusión política entre Gobierno y donantes a ámbitos de transparencia, rendición de cuentas y gobernanza económica.

Un sector significativo del G-19 (liderado por los llamados “*like-minded*”⁶) aboga por incorporar dentro de los asuntos de diálogo todas aquellas cuestiones relativas a derechos humanos. Es decir, abogan por ampliar el espectro del diálogo político, sin que éste se limite, como hasta ahora, a cuestiones relativas a rendición de cuentas. Dicha postura no es, sin embargo, unitaria dentro del G-19. Muy al contrario, otro grupo de miembros a la cabeza de los cuales se sitúa la Unión Europea⁷, opina que el diálogo político amplio debe realizarse en el marco del Acuerdo de *Cotonou*, y que el diálogo político Gobierno-donantes asociado al Apoyo Presupuestario debería limitarse a cuestiones inherentes a la transparencia, eficacia y eficiencia de dicho Apoyo Presupuestario, sin que la discusión de asuntos como los derechos humanos deba ser parte de dicho diálogo.

Estos aspectos negativos no deben llevar a una percepción de que Mozambique no muestra ya avances en materia de desarrollo. Muy al contrario, estas dificultades de relación forman parte del propio proceso de desarrollo del país, que de alguna forma, está comenzando a tener capacidad para “cometer sus propios errores y para tener sus propios aciertos”. Adicionalmente, es necesario destacar que un elevado número, en concreto 44 sobre 49, de los indicadores de evaluación de desempeño del Gobierno incluidos en la matriz de implementación del PARPA fueron alcanzados o experimentan avances importantes en la última Revisión Anual conjunta realizada en 2007.

Los importantes avances en materia de gestión de finanzas públicas, fundamentalmente gracias a la aplicación del Sistema Integrado de Administración de Finanzas del Estado (SISTAFE), están sentando las bases para una mejor calidad de la información presupuestaria, lo que sin

6. Holanda, Gran Bretaña, Suecia, Suiza, Noruega y Dinamarca...

7. Además de la Unión Europea, Alemania, Francia, España, Italia y Portugal se encuentran también en esta corriente de opinión

duda llevará a mejorar los procesos de planificación y presupuestación en los próximos años. Y en materia de gobernabilidad, hay que destacar la creación de instrumentos que permiten la participación de la sociedad civil en el proceso de desarrollo del país y de implementación del PARPA. El Observatorio de la Pobreza conformado por redes de ONGD y grupos de sociedad civil locales, o los Consejos Consultivos distritales, con participación de líderes comunitarios y grupos organizados de sociedad civil, permiten articular la participación ciudadana en los procesos de consulta a la hora de establecer prioridades de desarrollo, y a la hora de evaluar y monitorear los avances del Gobierno en el proceso de desarrollo del país.

4. El papel de los principales donantes en el diálogo de políticas

La corresponsabilidad que proviene de los principios de la Declaración de París, implica que los donantes y los gobiernos receptores deben trabajar de manera conjunta como socios e iguales. Los donantes no deben imponer su propia agenda sino trabajar conjuntamente con los países socios para identificar las políticas y prácticas más adecuadas a cada contexto.

En Mozambique, la coordinación se hace especialmente necesaria dado el elevado número de agencias de cooperación, organizaciones multilaterales, ONGD, y otros agentes como fondos o iniciativas globales presentes en el país.

4.1. Donantes líderes en el diálogo de políticas en Mozambique

La importancia financiera de los principales donantes de ayuda programática se puede observar en la tabla 7, que ordena los países según su volumen de ayuda programática comprometida para el año 2008.

De los 5 primeros miembros de la tabla, el que probablemente ha ido perdido cierto peso en el diálogo sea la Comisión Europea. A pesar de haber sido uno de los pioneros en el diseño y puesta en marcha de la estructura de ayuda programática en Mozambique, su importancia relativa ha descendido debido a cambios en su estructura y personal y al menor empuje técnico ejercido en los últimos tiempos, sobre todo en el área de la gestión de finanzas públicas.

Tabla 7: Compromisos de ayuda programática en Mozambique para 2008

Puesto	Donante	Valor comprometido(USD)
1	Banco Mundial	100,100,000
2	Reino Unido	92,370,183
3	Comisión Europea	84,431,818
4	Holanda	54,251,095
5	Suecia	52,101,911
6	Irlanda	41,761,364
7	Noruega	35,860,081
8	Alemania	35,846,782
9	Banco Africano Desarrollo	28,985,507
10	Finlandia	23,295,455
11	Canadá	19,262,295
12	Dinamarca	18,847,352
13	España	11,363,636
14	Suiza	9,160,305
15	Francia	5,681,818
16	Bélgica	4,545,455
17	Italia	4,318,182
18	Austria	2,954,545
19	Portugal	1,750,000
TOTAL		626,887,784

Fuente: Compromisos de los PAP para 2008 y elaboración propia.

Las delegaciones de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) además de compartir instalaciones físicas, lo cual es un símbolo de su sintonía, sostienen posiciones comunes en muchos asuntos relacionados con la cooperación. Por lo que respecta a la ayuda programática, esta modalidad es sin duda la prioridad en sus programas, constituyendo como media alrededor del 70% de su cartera de cooperación (Castel Branco, 2007). Este grupo de países nórdicos junto con otros como Gran Bretaña y Holanda forman el grupo de los conocidos como *like-minded*, que lideran el nuevo abordaje de la cooperación internacional. Además de compartir ideas, estos países llegan a consensos basándose en ellas para definir posturas en el diálogo político.

Sin embargo, los países latinos que podrían tener posiciones comunes en muchos asuntos, no han establecido este mecanismo de coordinación. Por otra parte el DFID, el FMI y el Banco Mundial lideran la producción de teoría sobre los mecanismos de cooperación y sobre la ayuda en sentido más amplio, lo que les da una posición de privilegio en la elección de debates en la agenda política internacional, y con ello en Mozambique.

El Banco Mundial considera a Mozambique como un ejemplo de éxito en el establecimiento de un marco adecuado para el diálogo, la elección de condiciones ligadas al desempeño y su posterior evaluación. Así, el mecanismo en el país cumple con las buenas prácticas descritas en la tabla 8.

Tabla 8: Buenas prácticas en el condicionamiento de la ayuda

Apropiación: Reforzar la apropiación local

Armonización: Acordar con el Gobierno y otros socios una estructura de rendición de cuentas coordinada

Adaptación: Adecuar la prestación de cuentas y las modalidades de apoyo a las circunstancias del país

Relevancia : Escoger solamente acciones relevantes para conseguir resultados como condiciones para el desembolso

Transparencia y predictibilidad: Llevar a cabo evaluaciones transparentes que conduzcan a un apoyo financiero predecible y basado en el desempeño

Fuente: OPCS del Banco Mundial (2005) y elaboración propia

4.2. Puestos rotativos de donante de primer contacto

El esquema de presidencia rotativa de los PAP permite disfrutar de la influencia y capacidad de diálogo a todos los miembros del grupo de forma escalonada. Esto sigue siendo un reto para las agencias más pequeñas debido a los costes que conlleva, incluyendo personal, capacidad instalada e infraestructura, la capacidad de incidencia en el diálogo de políticas y la experiencia requerida. La creación de equipos, la coordinación interna y la transversalidad se tornan decisivos para el éxito de

la correspondiente presidencia. La capacidad de diálogo político, la búsqueda de consenso y la apuesta por un liderazgo basado en la comunicación son algunas de las características deseables para un equipo que asuma el papel de donante de primer contacto.

La AECID aún no se ha enfrentado a ese reto, pero en los próximos años debería ser capaz de asumirlo. En relación a este punto, los desafíos que la cooperación española tiene por delante se abordarán en el siguiente epígrafe de este documento en referencia al papel de la cooperación española en el diálogo de políticas en Mozambique.

4.3. El poder de las letras: informes e incidencia política

El lanzamiento de informes sobre determinados temas del diálogo político se ha mostrado eficaz como mecanismo de incidencia política. Ha servido para incluir asuntos en la agenda política, abrir el debate en torno a ellos o acelerar el ritmo de las reformas. Especialmente a través de las auditorías y evaluaciones externas que, amparadas en la independencia de sus autores, pueden elevar el nivel de la crítica y la profundidad del análisis.

De ahí la conveniencia de poder producir o financiar informes así como estudios y de potenciar la capacidad analítica de la cooperación española, para entrar en muchos temas del debate. Dada la perspectiva de trabajo conjunto y coordinado que existe en Mozambique, lo más idóneo sería cofinanciar estos informes junto a otros socios de cooperación, aspecto éste que además es valorado positivamente en la matriz de evaluación de los donantes que se basa en la Declaración de París y que se explica más adelante en este documento.

4.4. La asistencia técnica

La asistencia técnica instalada en los distintos ministerios puede y debe servir para crear la capacidad de mejorar los insumos para el debate político, así como también para ayudar a generarlo. Sin embargo en algunos ministerios, como el de Salud, ha habido una creciente reticencia a aceptar la asistencia técnica exterior, lo que ha supuesto una mayor debilidad técnica y complicaciones en la gestión del mismo.

Ciertos factores han influido para dificultar el proceso de aceptación de las asistencias entre ellos podemos destacar la distorsión que producen los elevados salarios que perciben comparados con sus compañeros en los ministerios donde trabajan. Asimismo el desempeño de una serie de funciones, no definidas por el ministerio receptor sino por el donante que la financia, en ocasiones ha dificultado su integración en las estructuras nacionales. La mejora de la capacidad técnica del país en ciertas áreas, tras el incremento de licenciados universitarios, hace que la asistencia extranjera no se perciba como indispensable.

Existe todavía una patente necesidad de coordinación de las asistencias técnicas a nivel de terreno entre los donantes, y así se pone de manifiesto también en la Declaración de París, que la toma como indicador. Sin embargo las diferentes iniciativas de coordinación de la asistencia técnica que comenzaron en Mozambique basadas en la abundante literatura al respecto, y que incluso crearon un grupo de trabajo específico, no han terminado de cuajar.

La mejora de la capacidad técnica tiene implicaciones en la mejora de la eficacia de la ayuda, en la capacidad de absorción de los socios locales y, si está bien diseñada, en la creación de capacidades que pueden llevar a una mayor apropiación del proceso de desarrollo.

De acuerdo con Land, T, Hauck, V y Baser, H. (2007) algunas propuestas de mejora en esta área pasarían por:

- Satisfacer las necesidades y prioridades expresadas por socio local.
- Mitigar la percepción de gratuidad de la asistencia técnica que junto a una mayor transparencia de sus costes, permitiría un mejor análisis de sus costes y beneficios.
- Simplificar la relaciones patrón-cliente, asignando exclusivamente el papel del patrón al gobierno local, así como su seguimiento y su rendición cuentas.

La planificación, gestión y pago de las asistencias técnicas a través de las crecientes estructuras de ayuda programática en el país han mejorado el liderazgo y control de las mismas por parte del Gobierno de Mozambique.

4.5. Mecanismos de coordinación entre los donantes en Mozambique

Existen dos grandes foros que agrupan a los donantes en Mozambique para facilitar el diálogo con el Gobierno: el DPG (*Development Partners Group*) que engloba a todos los donantes y el ya mencionado grupo de los PAP (*Programme Aid Partners*) que incluye a aquéllos que realizan apoyo presupuestario. Este último grupo ha desbancado al DPG por capacidad de incidencia, potencia económica, cohesión y trabajo técnico.

En el grupo de los PAP se coordinan las reacciones a políticas y estrategias del Gobierno de Mozambique, así como para unificar posturas ante reuniones de los Comité de Dirección de las Instituciones Financieras Internacionales donde se vaya a tratar alguna operación relacionada con Mozambique. Estos mensajes comunes son pasados a través de las sedes de las diferentes agencias y alimentan la postura de éstas en dichos Comités.

Estos mecanismos de coordinación también sirven para intercambiar una elevada cantidad de información y compartir las buenas prácticas traídas por cualquier donante. Se trata, además, de reducir y coordinar el número de reuniones con el Gobierno así como el de misiones bilaterales no coordinadas.

Una iniciativa de planificación conjunta entre donantes digna de mención es el llamado CS19, que recibió ese nombre porque 19 instituciones se involucraron en un proceso de diálogo sobre sus estrategias de país (*Country Strategies, CS*) como germen de una estrategia común en Mozambique, que debería estar relacionada con una futura política de cooperación del Gobierno de Mozambique.

El proceso comenzó en 2006 ante la inminencia de la revisión de las estrategias bilaterales de varios donantes y ante la falta de coordinación sectorial demostrada por algún informe (Ernst & Young 2006). En junio de ese año se produjo una reunión conjunta con el Gobierno que desembocó en un comité conjunto, en el que el Ministerio de Exteriores representaba a Mozambique, que entrevistó a cada uno de los 19 donantes que formaron parte de esta iniciativa. Éstos tuvieron la

oportunidad de presentar sus carteras de cooperación y sus pasos esperados hacia una mayor coordinación. Este ejercicio se plasmó en un informe que recoge la situación y perspectivas de los donantes en el país (KPMG, 2006).

En este contexto aparecen también los *peer reviews* como mecanismos para examinar las nuevas intervenciones bilaterales (como ha sido el caso de las Estrategias país de Italia y Suecia) y conjuntas (Memorandos sectoriales en revisión). Se trata de conseguir que la presión de los otros eleve el nivel general. Con ello se consiguió modificar algunas cláusulas de los borradores de las nuevas estrategias que no se consideró que reforzaran los proceso de armonización y alineamiento. Esta posición conjunta a nivel de terreno permitió modificar algunas posturas en ese sentido que provenían de las sedes.

La cooperación española aún no se ha sometido a esa revisión entre pares lo que podría ser un gran reto para el diseño de sus próximas estrategias y acuerdos bilaterales.

Asimismo, la Unión Europea y los Estados miembros están inmersos en un proceso de división de tareas a nivel de terreno, buscando una mayor coherencia, evitar duplicidades, reforzar el valor añadido real de cada miembro y la valentía para salir de algún sector. Ambas iniciativas (CS19 y división de tareas) se están vinculando y coordinando, a fin de lograr un solo producto final, que es una mejor coordinación del trabajo de los diferentes donantes, que mejore la eficacia y la eficiencia de la cooperación internacional en el país.

El germen de la división de tareas en Mozambique comenzó al mapear todos los grupos de trabajo existentes, incluyendo su composición, y solicitando a los donantes una expresión de sus prioridades y compromisos respecto a su futura participación en los mismos. En esa misma línea insiste el cuestionario de evaluación de los PAP que revisa la existencia formal de cooperación delegada y su funcionamiento.

Un dato que se ha revelado decisivo, tras la experiencia en Mozambique, para la división de tareas y la cooperación delegada es la importancia de las personas. Nos referimos aquí a los técnicos y al personal directivo sobre el que se asienta el acuerdo, así como su gestión, y que puede hacer tambalearse al mismo cuando se producen cambios

y los nuevos equipos no reúnen las características suficientes o el nivel de conexión y diálogo se reduce. Otro factor decisivo es la cantidad, calidad y transparencia del flujo de información entre los donantes que forman parte de los acuerdos.

Un nuevo reto de la estructura de diálogo en Mozambique es la importancia de los ausentes, aquéllos que no participan formal y coordinadamente de las misma. Se trata de grandes donantes como los Estados Unidos o Japón, y de nuevos actores tanto bilaterales como China e India, así como de los fondos verticales y globales: GAVI, Fondo Global, FTI. Respecto a estas últimas iniciativas globales, se han tratado de integrar progresivamente, con éxito relativo, en los enfoques sectoriales correspondientes.

Así, el Fondo Global utilizaba la estructura del SWAP de Salud para realizar sus desembolsos. Sin embargo ante la enorme dificultad burocrática que exigen las peticiones de desembolso, su justificación y seguimiento, el Ministerio de Salud optó por mantener al margen al Fondo para evitar que contaminase el resto del proceso conjunto.

Por su parte la FTI va a entrar este año por primera vez en Mozambique y los donantes y el Gobierno han expresado ya su deseo que utilice el fondo común de educación, FASE, como instrumento de cooperación. La dificultad en este caso ha surgido del hecho de que el Banco Mundial es el gestor del fondo FTI y tiene dificultades para aceptar el mecanismo nacional de adquisiciones y necesita utilizar su propias reglas de adquisiciones inherentes al tipo de instrumento fiduciario que utiliza el Banco para gestionar dicho fondos.

Por otra parte, la ONU copreside en Mozambique el grupo DPG, junto al Banco Mundial, y tiene un rol de observador en el seno de los PAP. Sin embargo, su papel de liderazgo se ha visto afectado por su situación de debilidad institucional a nivel nacional y por sus dificultades de financiación.

El actual proceso de reforma interna (*one UN*), del que Mozambique es país piloto, podría traer consigo una posición más coordinada, homogénea y racional a nivel de terreno por parte del conjunto de agencias que forman parte del sistema de Naciones Unidas. Sería una ocasión ideal para reforzar la ventaja comparativa de las agencias ONU

en la creación de capacidad en sus respectivas áreas, evitando la creación de mecanismos de trabajo y gestión paralelos. Asimismo, la ONU tiene mucho que aportar desde su neutralidad institucional, al diálogo político y desde su capacidad técnica a la construcción de las políticas públicas.

Por tanto, la progresiva integración de la ONU en los mecanismos de diálogo, de programación y de planificación conjuntos es un reto al que la reforma de dicha organización debería atender de forma prioritaria.

5. El papel de la cooperación española y la OTC en el diálogo de políticas

La participación de la cooperación española en los mecanismos de diálogo político creados en torno al Apoyo Presupuestario de la comunidad internacional a Mozambique se remonta al año 2001. En aquella época, la OTC comenzó a participar, en calidad de observador, en el grupo de economistas de los donantes. No fue hasta junio de 2005 que España firmó el Memorando de Entendimiento bilateral de apoyo presupuestario al país, y posteriormente se incorporó al Memorando de Entendimiento general que existe entre los PAPs (ó G-19) y el Gobierno mozambiqueño, ya citado en anteriores apartados de este documento. El formar parte de pleno derecho del G-19 homologa a España frente al Gobierno de Mozambique y frente a los principales donantes del país, y nos permite estar presentes en todos los niveles de decisión de un mecanismo extraordinariamente avanzado de diálogo entre donantes y país socio. En concreto, en Mozambique para el diálogo de políticas y la Ayuda Programática asociada a dicho diálogo, la Embajada/OTC articula su participación a cuatro niveles:

- A nivel de Jefes de Misión (HOMs), donde el Embajador participa de forma regular en las reuniones que definen los mensajes a transmitir al Gobierno mozambiqueño de parte del G-19, así como aquellos temas que deben estar presentes en el diálogo político con el Gobierno.
- A nivel de Jefes de Cooperación (HOCs) de los miembros del G-19. En este nivel, el Coordinador General de la OTC participa regularmente en las reuniones que tienen como uno de sus objetivos decidir qué asuntos se elevan a consideración de los Jefes de Misión para que formen parte

del diálogo político. Asimismo, revisa y aprueba los planes de trabajo de los diferentes Grupos de Trabajo sectoriales (WG), elabora documentos para elevar al análisis de los Jefes de Misión y prepara las reuniones de seguimiento del proceso de Apoyo Presupuestario al país.

- A nivel de Grupo de Economistas (EWGs), donde participa, también de forma continuada, el Economista de la OTC. Este Grupo realiza tareas de seguimiento a la ejecución del Presupuesto General de la República, trabaja muy de cerca con el Fondo Monetario Internacional en el análisis de la política macroeconómica del país, y da un apoyo transversal a los Grupos de Trabajo sectoriales en materia de gestión de finanzas públicas, análisis de ejecución presupuestaria, auditorías, etc.
- A nivel de los Grupos de Trabajo sectoriales (WGs) creados para el trabajo conjunto entre Gobierno y donantes, y de éstos entre sí. En estos Grupos de Trabajo participan asiduamente las Asistencias Técnicas de la OTC. En concreto, la participación de la OTC se concreta en Grupos de Trabajo de los sectores prioritarios para la AECID en Mozambique, y para los cuales existen Asistencias Técnicas contratadas: tal es el caso de Salud, Educación, Justicia y Municipios.

Para facilitar la relación con el Gobierno, el esquema de reuniones para llevar a cabo el diálogo político con el Gobierno es un esquema de *troika*, formada por el país que ostenta la secretaría pro-tempore del G-19, el país que le precedió en dichas funciones y el país que le sucederá a continuación. Adicionalmente, existe el esquema *troika+* (*troika plus*), donde, además de esos tres países, participan con carácter permanente la Unión Europea y el Banco Mundial⁸.

Este esquema de representación de un número amplio de donantes busca hacer el diálogo con el gobierno lo más ágil y eficaz posible. España se encuentra entre el último tercio de miembros del G-19 en cuanto a volumen de recursos aportados como Apoyo Presupuestario. En concreto, actualmente se sitúa en el puesto 12 de 19 miembros, con una aportación de 6,68 millones de dólares para apoyo presupuestario en 2008, aún muy lejos de los 70,69

8. Banco Mundial y Unión Europea participan de manera permanente en la *troika* + en su calidad de principales donantes de Apoyo Presupuestario al país, y de organismos multilaterales (uno financiero y otro no financiero) que doten de equilibrio bilaterales-multilaterales la composición de la *troika+*.

que aportará Gran Bretaña, los 52,84 de la Unión Europea o los 44,59 que aporta Suecia. La siguiente tabla muestra estos datos con más detalle.

Tabla 9: Contribuciones de apoyo presupuestario y ranking de los PAPs

Millones USD	2008	Rk	2007	Rk	2006	Rk	2005	Rk
Reino Unido	70.69	1	67.07	2	61.85	1	56.56	3
Banco Mundial	70	2	70	1	60	2	60	1
Comisión Europea	52.84	3	55.84	3	47.43	3	56.76	2
Suecia	44.59	4	41.09	4	25.2	4	17.6	5
Banco Africano	28.98	5	28.99	5				
Noruega	21.13	6	22.82	7	11.1	7	15.65	6
Holanda	20.45	7	22.97	6	21.42	5	23.42	4
Alemania	14.02	8	12.76	8	11.92	6	4.51	12
Irlanda	11.36	9	11.48	9	7.15	9	7.84	9
Dinamarca	9.35	10	10.26	10	9.6	8	10	7
Finlandia	7.95	11	6.38	12	5.96	11	5.14	11
España	6.68	12	3.83	15	3.58	13	3.6	14
Canada	6.15	13	4.5	14	2.17	16	2	16
Suiza	6.11	14	6.54	11	6.56	10	7.7	10
Italia	4.32	15	4.85	13	3.88	12	8.14	8
Bélgica	3.41	16	3.83	15	3.58	13	2.62	15
Francia	2.27	17	2.55	17	3.58	13	3.96	13
Austria	1.82	18						
Portugal	1.5	19	1.5	18	1.5	17	1	17
TOTAL	383.62		377.26		280.52		286.5	

Fuente: PAPs Mayo 2007 y elaboración propia

Hay que destacar la importante evolución que España viene experimentando dentro del G-19, donde recordemos empezó en 2005 con una aportación más bien modesta. El crecimiento de las aportaciones de la AECID a la Ayuda Programática ha permitido escalar hasta la decimotercera posición, algo absolutamente impensable hace dos años.

Pese a la importante y positiva evolución de la cooperación española en materia de Ayuda Programática, y pese a que la cooperación espa-

ñaola está presente en todos los foros de decisión, está aún lejos de situarse entre los principales donantes del G-19, donde el peso e influencia de cada donante está directamente relacionado con dos factores: i) las aportaciones que realiza en forma de Ayuda Programática y ii) las capacidades instaladas sobre el terreno. Como se explicará en detalle más adelante, la OTC tiene una serie de limitaciones en su equipo técnico, que a su vez restringen la capacidad de participación de la cooperación española en los foros técnicos del G-19. La atomización del total de la AOD española en diferentes instrumentos y actores es otro factor que tiende a limitar el peso de España dentro del G-19. En este sentido, cabe apuntar que de los 26 millones de euros de AOD española a Mozambique en 2006, apenas 5,2 millones se canalizaron vía Ayuda Programática (frente a los 15,2 millones canalizados vía ONGD), es decir, apenas un 22% del total. La aún modesta cantidad de fondos de Ayuda Programática, las limitaciones en cuanto a capacidad instalada a nivel de terreno y la composición de la cartera de nuestra AOD aparecen como los tres principales factores que limitan la capacidad de incidencia política de la cooperación española en el seno del G-19.

Cabe, por tanto, concluir que España ha logrado consolidar su presencia en el G-19 y reunir las condiciones mínimas necesarias para participar regularmente en sus mecanismos, pero tiene aún una escasa capacidad de incidencia dentro de dicho grupo, que está dominado por otros donantes con mayor peso en sus aportaciones a la Ayuda Programática del país, con una mayor capacidad de acción instalada en terreno y con una mayor tradición de trabajo con estos esquemas en el país. Por ello, no parece que a corto plazo España pueda optar a formar parte de la *troika* del G-19, dadas las limitaciones apuntadas. Se puede afirmar que España ha logrado afianzarse en la primera división de los donantes en Mozambique, lo cual debe valorarse de forma muy positiva, y es fruto directo de la importante evolución y del elevado grado de madurez alcanzado por la Cooperación Española en este país. Queda, no obstante, mucho camino por andar para que España tenga una capacidad de incidencia significativa en el seno del G-19.

En este contexto, la cooperación española está participando en el diálogo político buscando aportar al proceso sus ventajas comparativas. Siendo evidente que nuestro peso presupuestario es aún relativamente bajo, lo que limita nuestra capacidad de incidencia a nivel político, esta ventaja com-

parativa se encuentra en las aportaciones técnicas que se vienen haciendo en los grupos de trabajo sectoriales en los que la cooperación española participa. Salud, educación, justicia, municipios y análisis del presupuesto son los grupos en los que en personal técnico de la OTC están presentes.

Es a través de la participación activa en estos grupos que la cooperación española puede influir sobre las decisiones del conjunto de donantes en cada uno de esos sectores y poner a disposición del proceso de diálogo sectorial los conocimientos y aportaciones realizadas por el personal técnico de la OTC. Es, de hecho, destacada la participación de la cooperación española en dichos foros a nivel técnico. Ello permite que la OTC participe de forma constructiva y proactiva en los debates, discusiones y diálogos de los sectores prioritarios de la cooperación española en el país. Por ello, las decisiones tomadas en estos sectores cuentan con los insumos y opiniones vertidos desde la cooperación española.

Otra ventaja añadida de la participación de los expertos de la OTC en estos grupos de trabajo es que permite la diseminación de la información debatida en dichos grupos entre el resto de actores de la AOD española en Mozambique, en particular entre las ONGD. Así, la OTC convoca reuniones con las ONGD a las que informa con detalle de prioridades sectoriales y generales del país; de mecanismos de planificación, presupuestación y seguimiento; de preocupaciones de las Autoridades y del conjunto de los donantes; de iniciativas en curso o próximas a implementarse; etc. Con ello, la OTC busca poner al servicio de dichos actores la información obtenida gracias a su participación en estos foros, induciendo de esta forma a que el trabajo de las ONGD españolas esté siempre alineado con las prioridades del sector en el que trabajan, y fomentando que el conjunto de la cooperación española desarrolle un trabajo plenamente coherente con las prioridades y mecanismos de planificación, presupuestación y seguimiento nacionales. En definitiva, con la participación en el G-19 (tanto en los grupos sectoriales como en los grupos de Jefes de Misión, de cooperación y economistas) y la posterior difusión de la información obtenida en dichos grupos, la OTC busca mejorar la calidad de la cooperación española en el país.

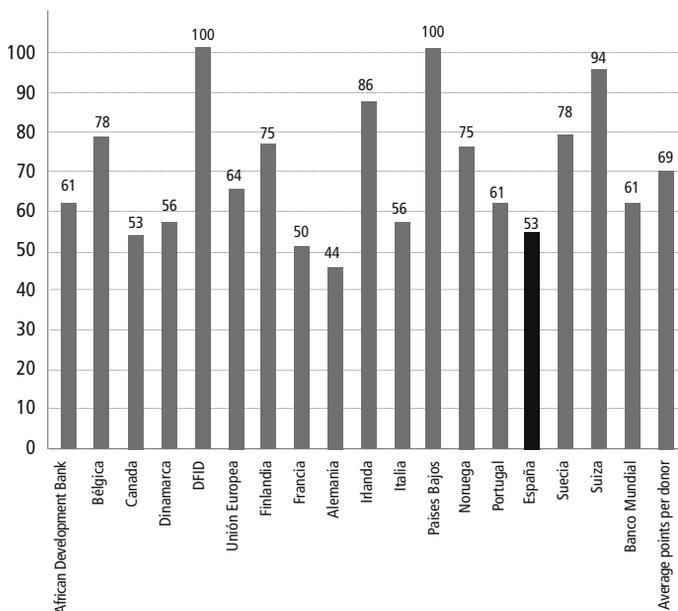
Antes de finalizar el análisis de la posición de la cooperación española en el diálogo de políticas en Mozambique, es necesario mencionar la eva-

luación del desempeño individual de donantes realizada a mediados de este año. En aplicación del principio de mutua rendición de cuentas consagrado por la Declaración de París, Mozambique fue pionero en el establecimiento en el año 2003 de una matriz para evaluar el desempeño de los donantes. Tras unos años de mejora de la calidad del proceso, éste ha culminado en la elaboración de un informe de valoración global del G-19, junto a evaluaciones individuales de cada donante que permiten establecer un ranking de países. Esta evaluación individualizada eleva la presión para las reformas de las áreas con peor puntuación de cada socio internacional, genera cierta “competitividad” entre ellos y evita la existencia de *free riders* que se beneficien de una buena puntuación global basada en el mejor desempeño de los otros. La evaluación trata, pues, de analizar el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por los donantes, España entre ellos, en la Declaración de París. El contexto de cooperación en Mozambique, con la ayuda Programática al país y el diálogo político asociado a ella en lugar destacado, gravita en torno a la aplicación de los principios de París y a la preocupación por la eficacia de la ayuda. Por ello, esta evaluación de desempeño retrata con bastante fidelidad la situación de cada uno de los donantes con arreglo a los indicadores de calidad internacionalmente aceptados en materia de eficacia en la lucha contra la pobreza.

Esta evaluación del desempeño de los donantes en Mozambique supone una excelente oportunidad para analizar las debilidades y fortalezas de la cooperación española en este país dentro de la Ayuda Programática y para definir una serie de medidas de cara a incorporar las nuevas tendencias internacionales en la cooperación española. Esta evaluación puede, y debe, permitir a la cooperación española extraer lecciones de utilidad para aplicar en otros contextos similares al de Mozambique y, de esta forma, continuar profundizando el proceso global de mejora de calidad de la cooperación española. En este sentido, la ya mencionada reforma de la AECID aparece como una oportunidad clave para plasmar en i) mecanismos de planificación estratégica y operativa; ii) recursos humanos y materiales; y iii) instrumentos de intervención (financiación, programas, proyectos, asistencia técnica, etc) adecuados para cumplir con los compromisos asumidos en la Declaración de París.

La evaluación referida fue realizada sobre el desempeño de los donantes en el año 2006, y otorgó a España una discreta puntuación de un 53%. La media de puntos del G-19 (entonces G-18) se situó en un 69% (máximo=100%, puntuación alcanzada por Holanda y Reino Unido). La evaluación destacó que las áreas con mayor necesidad de mejora en la cooperación española son la composición de la cartera y su impacto sobre la Gestión de las Finanzas Públicas. En cuanto a la composición de cartera, cabe señalar que la cooperación española apenas canalizó el 22% de la AOD al Gobierno vía Ayuda Programática, cuando el objetivo marcado en la Declaración de París es del 70%. La media del G-19 se situó en el 55%. España está, por tanto, lejos aún de poder cumplir con estos objetivos, y por detrás de la media de los miembros del G-19. No obstante, la evaluación subrayó el positivo esfuerzo realizado por la cooperación española desde su entrada en el G-19, e indicó que, con algunos ajustes en las áreas indicadas, podría pasar a entrar en el grupo de cabeza en cuanto a puntuación.

Gráfico 6: Evaluación de los donantes en Mozambique 2006



Fuente: Castel Branco, C.N. (2007)

5.1. Evolución de la OTC para trabajar en el diálogo de políticas.

Es evidente que un contexto de cooperación tan centrado en el diálogo de políticas asociado a la Ayuda Programática, la OTC debía tomar algunas medidas de organización interna y adoptar una estrategia para poder acomodar su estructura a las necesidades del contexto. Una serie de factores han hecho que la constante evolución de la OTC en Mozambique desde 2003 para adaptarse a los mecanismos propios de la Ayuda Programática haya sido la punta de lanza de la AECID en esta materia a nivel mundial. Entre los factores que sitúan la experiencia de la OTC como experiencia piloto de la AECID podemos destacar los siguientes, muy relacionados entre si los unos con los otros:

- La Ayuda Programática es un enfoque de trabajo aún reciente para la cooperación española; solo en 2005, el actual Plan Director de la Cooperación Española consagra la Ayuda Programática como instrumento de trabajo, bajo la denominación de “nuevos instrumentos”.
- La cooperación española ha estado, y aún lo está en la mayoría de países donde trabaja, muy apegada al enfoque de proyecto.
- Las prioridades geográficas de la cooperación española se han centrado históricamente, donde la cultura de armonización es aún escasa en América Latina (con las excepciones, incipientes aún, de Bolivia, Haití, Honduras y Nicaragua), debido también a que dicha región es menos dependiente de la ayuda externa exceptuando los países indicados, todos ellos miembros de la iniciativa HIPC.
- La atención de la cooperación española a África Subsahariana y a Asia es aún relativamente reciente, y es precisamente en estas dos zonas donde hay mayor experiencia y tradición de uso de Ayuda Programática.
- De los países prioritarios de la cooperación española, Mozambique y Vietnam representan los casos más avanzados a nivel mundial en materia de armonización y de aplicación de la Declaración de París.
- La incorporación en Mozambique al SWAP de Salud en 2004 y al Apoyo Presupuestario General en 2005 supusieron las primeras operaciones de la AECID en materia de Ayuda Programática en todo el mundo.

Parece tener sentido, por tanto, que la AECID pueda aprovechar la experiencia de Mozambique para realizar un análisis de la evolución seguida por la OTC en dicho país, y utilizarla como experiencia piloto en su proceso de reforma y en su camino hacia la armonización.

Para hacer frente a la elevada exigencia de compromisos inherente a la participación de la cooperación española en los mecanismos vinculados a la Ayuda Programática en Mozambique, la OTC ha venido adoptando una serie de acciones en los últimos años. A continuación se resumen las más importantes:

En cuanto a lo estratégico:

- Inició su participación en el grupo de donantes como observador, en el año 2001. Se convirtió en miembro de pleno derecho en 2005. Como ya se ha apuntado, ello permite a España estar presente en todos los foros de debate, discusión y decisión y, con ello, en el diálogo político con el Gobierno mozambiqueño.
- En este sentido, el Documento de Estrategia País (DEP) de la Cooperación Española en Mozambique, elaborado en 2005, explicita la voluntad de España de respetar las reglas de juego y asumir los principios del grupo de donantes en cuanto a armonización, simplificación de procedimientos, alineamiento, mutua rendición de cuentas, compartir información, etc.
- La participación de España en la Ayuda Programática se concreta en los sectores más prioritarios para la cooperación hispano-mozambiqueña: salud y educación, además del Apoyo Presupuestario General.
- De esta forma, la cooperación española contribuye a financiar directamente las políticas públicas de salud y educación del país, que sitúa en el epicentro de su política de apoyo a dichos sectores. Esta Ayuda Programática en educación y en salud se complementa con la financiación a ONGD españolas para la provisión de servicios públicos de salud primaria y de educación primaria, secundaria y formación profesional res-

pectivamente, a nivel rural y con asistencia técnica para incrementar las capacidades del Gobierno en ambas áreas.

La adopción de los principios de actuación del G-19 ha implicado e implica una activa labor de la OTC en cuanto a diseminación de la información obtenida en dicho Grupo entre el resto de actores de la AOD española presente en Mozambique, en especial a las ONGD. El objetivo de esta labor, que incluye también charlas y talleres en torno a la Ayuda Programática y sus implicaciones para las ONGD españolas, es hacer permear la filosofía y los conceptos de la Ayuda Programática al conjunto de la AOD española, de forma que todos sus actores no solo la conozcan, sino que participen de la misma y se tenga, en última instancia, una posición estratégica coherente del conjunto de la AOD española. El proceso está dando sus primeros frutos, ya que las ONGD españolas se encuentra bien informadas de los conceptos y compromisos inherentes a la Declaración de París, y de la responsabilidad que les corresponde para mejorar el desempeño de la cooperación española, de la que forman parte integrante. Así, las ONGD españolas están incorporando de forma creciente sus proyectos dentro del presupuesto del Estado y están trabajando muy de cerca con las Autoridades (normalmente provinciales o distritales), alineado sus actuaciones con las prioridades indicadas por dichas Autoridades y participando de forma creciente en los procesos de planificación y presupuestación del país. Todo ello contribuye a mejorar la calidad de la cooperación española en el país.

La integración de la cooperación descentralizada en este proceso es decisivo para mejorar la calidad de la cooperación española en su conjunto. En Mozambique, la cooperación catalana participa también en el SWAP de salud, lo cual ha mejorado su percepción del proceso. Desde la AECID se ha tratado de mejorar el nivel de información disponible sobre los principales proyectos de la cooperación descentralizada, tanto con su inclusión en la base de datos ODAMoz como incentivando la inclusión de las iniciativas de apoyo al estado en los presupuestos generales. La réplica hacia el interior de la cooperación española de los procesos generales, tales como la armonización, la división de tareas,

la cooperación delegada, el alineamiento, la previsibilidad y la rendición de cuentas, permitiría allanar el camino hacia el cumplimiento de los objetivos de la Declaración de París.

- De cara al futuro, las decisiones estratégicas de participación en la Ayuda Programática a nivel sectorial, que no general, deberán verse también influidas por el recientemente aprobado Consenso Europeo de Desarrollo, que busca una división de tareas entre los Estados miembros de la Unión Europea. Esta división de tareas pretende, en línea con París, mejorar la eficacia y la eficiencia de la cooperación europea, Comisión y Estados miembros, mediante un reparto racional de sectores en los países socios, de forma tal que no existan sectores con un “exceso de donantes”, lo que dificulta la toma de decisiones ágiles, ni sectores “desatendidos”.

En cuanto a lo operativo:

La parte operativa más importante ha sido la relativa a los recursos humanos para participar en los distintos niveles del G-19. Desde que la OTC comenzó a participar, se comienza a buscar personal técnico especializado, con un perfil no tan centrado en la gestión y ejecución de proyectos, enfoque tradicional de la AECID y perfil mayoritario de los técnicos de las OTC, sino que se buscó reclutar personal con mayor capacidad analítica y estratégica para participar en el diálogo sectorial con el gobierno y el resto de donantes; con capacidad para aportar en la elaboración de políticas públicas sectoriales; con conocimiento de gestión de finanzas públicas y con capacidad de negociación. Se trata de un cambio de perfil importante, acorde con la asunción de tareas muy diferentes a las tradicionalmente asumidas por los técnicos de una OTC. Para poder contar con una estructura de recursos humanos acorde con las necesidades del contexto de Ayuda Programática:

- Se diferenciaron contractual y administrativamente los técnicos-asesores de la OTC que participan en los grupos de trabajo del G-19 de las asistencias técnicas a las instituciones públicas mozambiqueñas. Esta diferencia, pese a que es ardua en trabajo administrativo, ha per-

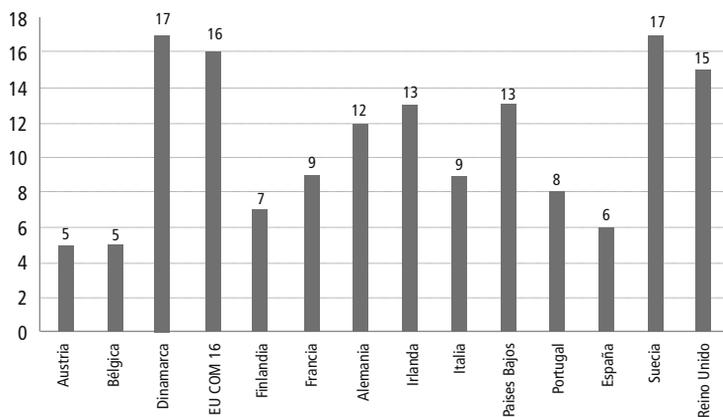
mitido una sana diferenciación del personal técnico DE la OTC del personal financiado POR la OTC para reforzar al Gobierno mozambiqueño.

- Se realizó un gran esfuerzo para ofrecer condiciones económicas estandarizadas y atractivas como para atraer personal cualificado, con formación y experiencia adecuada, capaz de permitir a la AECID asumir un papel activo en los grupos de trabajo en los que participa.
- En este sentido, se contrataron asistencias técnicas para la OTC en los dos sectores más prioritarios para la AECID en Mozambique: salud y educación. A través de dichas personas, la OTC participa de forma regular en los mecanismos de diálogo y coordinación con gobierno y donantes.
- Se contrató un economista, pieza fundamental en el esquema de funcionamiento de la Ayuda Programática en Mozambique, por i) las implicaciones macroeconómicas y de gestión financiera del apoyo presupuestario general; y ii) por la importancia de dar apoyo transversal en gestión de finanzas públicas al resto de expertos sectoriales de la OTC. Esta figura de economista debe tenerse muy en cuenta en aquellos contextos en los que la Ayuda Programática sea un instrumento de peso para la cooperación española. La contratación de esta figura ha contribuido decisivamente a homologar a la cooperación española con el resto de donantes, y ha permitido a la OTC disponer de mayor capacidad analítica del proceso de apoyo presupuestario al país.
- Finalmente, se amplió la infraestructura de la OTC, en dos fases: la primera fase permitió la ampliación de equipo técnico de forma estable; la segunda fase, actualmente en curso, pretende crear las capacidades para poder asumir el papel de donante focal en alguno de los sectores en los que la cooperación española está presente. Dado que estos puestos son voluntarios pero rotatorios, una consecuencia lógica del progresivo fortalecimiento de la AECID en materia de Ayuda Programática debe llevar a que la OTC pueda estar en capacidad de liderar

al resto de donantes en alguno/s de los sectores en los que trabaja. Este papel de donante focal es extraordinariamente demandante en materia de coordinación, comunicación, capacidad para acoger reuniones constantes y de elevado número de participantes, etc. Por ello, el refuerzo de las OTC que deban asumir este papel deberá realizarse no solo en términos de infraestructura, sino también de equipo de apoyo técnico, secretarial y logístico.

En materia de personal, es preciso señalar que, pese a que dieron pasos positivos e importantes, las capacidades de la OTC siguen siendo inferiores a las de la mayoría de donantes del G-19. Esto se debe a que el personal técnico español que participa en los grupos de trabajo sectoriales tiene encomendadas numerosas tareas adicionales que lastran su capacidad para atender adecuadamente su participación en dichos grupos (muy demandantes en cuanto a carga de trabajo). Los expertos en salud y educación (los dos casos más claros de sobrecarga de trabajo) deben atender no solo la participación activa en sus respectivos grupos de trabajo sectoriales, sino también el seguimiento al trabajo a las ONGD españolas en su sector (en crecimiento exponencial en los últimos años); el asesoramiento sectorial al Coordinador General; y la ejecución de programas/proyectos de presupuesto bilateral de la AECID. Otras agencias de cooperación cuentan con varios expertos para un mismo sector, lo cual les permite participar en los numerosos grupos de trabajos creados para cada sector. Se trata de personal técnico centrado casi en exclusiva en los procesos de diálogo y de coordinación con Gobierno y otros donantes, mientras que el personal técnico de la OTC debe compatibilizar esta participación con otras múltiples funciones. Por tanto, la necesidad de un refuerzo y de un cambio de perfil del personal técnico de las OTC es quizá una de las principales lecciones aprendidas por la OTC de Mozambique, susceptible de generalizarse a otros países en los que existan esquemas de trabajo de Ayuda Programática y de diálogo equiparables a los de Mozambique.

Gráfico 7: Cuadro comparativo de los grupos de trabajo en los que participan los Estados miembros de la UE en Mozambique



Fuente: Documentos de trabajo de los HoCs (2007)

5.2. Algunas recomendaciones generales para la cooperación española

Pese a que la réplica automática de experiencias es uno de los errores más habituales de las instituciones que trabajan en cooperación para el desarrollo, y pese a la capital importancia que tiene tomar en cuenta las particularidades de cada país, parece difícil finalizar este documento sin realizar algunas reflexiones en forma de recomendaciones generales para la cooperación española. Se hacen éstas desde la máxima prudencia, pero pretendiendo a la vez aportar las lecciones aprendidas por la OTC derivadas de un contexto privilegiado, vanguardista en materia de diálogo de políticas, Ayuda Programática y aplicación de la Declaración de París, cuyos principios tienen vocación de aplicación global.

Es evidente que para continuar los procesos de mejora de calidad en los que la AECID está embarcada es preciso centrarse en los numerosos retos pendientes. Sin embargo, parece necesario poner en valor, si quiera de forma enunciativa, los logros realizados en los últimos tiempos, que

denotan el compromiso de la cooperación española con una cooperación de mayor calidad, más coherente y más armonizada con el resto de donantes y con los gobiernos de los países socios, si bien aún queda mucho trecho por recorrer.

En ese sentido, es preciso valorar positivamente los siguientes pasos dados hacia una cooperación más eficaz, más coherente y más armonizada con el resto de donantes y con los gobiernos de los países socios:

- El Plan Director 2005-2008, que supone un verdadero cambio modernizador en la visión de la cooperación española. Sin entrar en valoraciones más generales, centrándonos en el diálogo de políticas y en la Declaración de París, el Plan Director puede considerarse incluso visionario, ya que su aprobación precede en el tiempo a dicha Declaración. Pese a ello, los principios consagrados en ella están presentes en el Plan, que menciona de forma expresa, y por primera vez en la historia de la cooperación española, la posibilidad de utilizar la Ayuda Programática, bajo la denominación genérica de “Nuevos Instrumentos” (denominación que deberá, sin embargo, ser sustituida más pronto que tarde, debido a la escasa “novedad” de dichos instrumentos). El claro compromiso del Plan Director con la eficacia de la ayuda es, por tanto, un presupuesto fundamental en el que se basan el resto de actuaciones aquí indicadas.
- Los Documentos de Estrategia País elaborados en los países prioritarios para la cooperación española. Pese a que son documentos mejorables desde el punto de vista de contenido, se trata de una primera generación de instrumentos de planificación estratégica de gran valor, que permiten homologar a la cooperación española con el resto de donantes, que suponen una base firme sobre la que perfeccionar la visión estratégica de la cooperación española, sobre todo en términos de mayor concentración sectorial y que constituyen el primer ejercicio de reflexión estratégica generalizado realizado de forma articulada entre la SECI, (a través de DGPOLDE), las Direcciones Geográficas de la AECID y las OTC.
- La creciente utilización de Ayuda Programática por parte de la AECID. Este es un paso concreto que muestra el compromiso de la AECID en ma-

teria de aplicación de la Declaración de París, porque le ha permitido sumarse a varios procesos basados directamente en el nuevo modelo de cooperación “post-París” basado en el principio de asociación.

- En este sentido, cabe valorar especialmente el salto de calidad que ha supuesto la posibilidad de realizar compromisos financieros a medio plazo y de adoptar mecanismos de gestión y auditoría comunes para todos los donantes mediante la suscripción de Memorandos de Entendimiento.
- La inminente reforma de la AECID, largamente esperada, dada la prementoria necesidad de que la cooperación española cuente con un organismo capaz de ejecutar con mayor agilidad y eficiencia el importante volumen de fondos canalizados a través suyo. A la vez, este organismo ha de ser capaz de liderar la ejecución de la política española de cooperación para el desarrollo, haciendo partícipes de la misma al resto de actores de la AOD española. Dentro de este proceso de reforma, podría ser una iniciativa especialmente significativa la elaboración de un Plan de Acción para la aplicación de la Declaración de París en el seno de la nueva AECID.
- La presencia, cada vez más activa, de España en el seno del CAD de la OCDE, tanto en el Grupo de Eficacia de la Ayuda de dicho organismo como liderando el seguimiento de los avances en la aplicación de la Declaración de París en América Latina.
- El importante incremento de financiación de España al presupuesto de cooperación de la Unión Europea, que de hecho supone la principal partida presupuestaria de la cooperación española, a través de la cual se participa activamente en mecanismos de Ayuda Programática y de diálogo político.
- La incipiente participación de la Generalitat de Cataluña en procesos de Ayuda Programática, mediante su participación en el Fondo Común Provincial de Salud en Mozambique.

Avances todos ellos significativos e importantes, que colocan a la cooperación española en la senda hacia una cooperación cada vez más com-

prometida con la eficacia, la coherencia, el impacto y, en definitiva, la calidad. No obstante estos pasos positivos, para continuar avanzando en este camino, los principales retos y desafíos que deberá afrontar la cooperación española son los siguientes, muchos de ellos estrechamente vinculados a la reforma de la AECID, actualmente en curso:

- **Mejora de la capacidad analítica** para diferenciar los procesos de Ayuda Programática más adecuados, de aquellos que entrañan riesgos y amenazas. En efecto, pese a la alta potencialidad de la Ayuda Programática como instrumento de aplicación de los principios de París, es preciso señalar que esta modalidad de ayuda no es necesariamente buena por definición y que no es un objetivo en si mismo. La Ayuda Programática puede no conllevar una mejora en la eficacia de la cooperación si no se basa en una serie de presupuestos y compromisos, tanto del país socio como de la comunidad internacional, de transparencia; de mutua rendición de cuentas; de financiación previsible a medio y largo plazo; de existencia de un marco macroeconómico estable y político adecuado; de una adecuada gestión de las finanzas públicas; de un compromiso claro del país socio con el proceso de desarrollo, plasmado en la existencia de una Estrategia de Lucha Contra la Pobreza con objetivos claros, etc. Identificar los riesgos y amenazas inherentes a estos procesos requiere de capacidad para realizar análisis multidimensionales: contexto macroeconómico, político, de gobernabilidad, situación de las finanzas públicas, procesos de auditoría y control interno, análisis de las políticas públicas sectoriales, etc. Una mejora en esta capacidad analítica no solo conllevará una mejor detección de amenazas y riesgos; deberá contribuir también a identificar e incluso promover oportunidades para incorporarse, o impulsar, a enfoques de trabajo coordinados con otros donantes que sean valorados positivamente, una vez realizados los diagnósticos y análisis indicados anteriormente.

- **Refuerzo de la capacidad en terreno** para participar en estos procesos. El CAD de la OCDE recomienda abiertamente descentralizar competencias hacia las oficinas de terreno para avanzar en materia de armonización con los países socios y el resto de donantes. La Unión Euro-

pea, en el *Consenso Europeo de Desarrollo*, sugiere una fuerte coordinación a nivel de terreno a fin de facilitar una adecuada división de tareas entre los Estados Miembros. Dicha coordinación demanda una serie de capacidades a nivel de OTCs. Adicionalmente, la participación de forma activa en las mesas sectoriales especializadas; la realización de análisis y diagnósticos para el seguimiento de los procesos de Ayuda Programática; el acompañamiento sustantivo y técnico de los procesos de reforma impulsados desde los grupos de donantes; el seguimiento técnico de la creciente financiación a las ONGD españolas a fin de facilitar actuaciones bien alineadas con prioridades y procedimientos locales; el apoyo y la diseminación de información a los distintos actores de la AOD sobre el terreno; son todas ellas funciones que deben recaer en las OTC. Estas requieren de un sustancial refuerzo de su capacidad y de un profundo cambio de estructura para poder afrontar las nuevas tendencias de la cooperación para el desarrollo.

• **Descentralización de tareas hacia las OTC.** El desarrollo de las funciones anteriormente descritas conlleva una mayor descentralización de tareas y responsabilidades hacia las OTC, a fin de que la AECID traslade a sus oficinas de terreno mayores capacidades decisorias que doten a nuestra cooperación de agilidad y de cercanía al contexto donde operan y donde dicha cooperación debe mostrarse eficaz. Especialmente importante será la descentralización de responsabilidades de planificación estratégica y operativa a nivel de país, de modo que sea a nivel de terreno donde se puedan decidir los instrumentos más adecuados a utilizar en cada caso. Las contrataciones de asistencias técnicas; el seguimiento de los Convenios de las ONGD y la transmisión a éstas de las observaciones y recomendaciones derivadas de dicho seguimiento, así como la realización de determinadas funciones administrativas de contratación de servicios y personal, son tareas susceptibles de ser descentralizadas. Dicha descentralización, además del ya indicado refuerzo de las capacidades de las OTC, deberá conllevar unos mecanismos de control reforzado de dichas tareas, que deberán basarse en el logro de determinados resultados.

- **Mejora de los procesos de planificación estratégica y operativa.** En la misma línea que el anterior punto, deberán reforzarse los procesos de planificación estratégica y operativa. Por ello, los Documentos de Estrategia País deben alinearse en el tiempo con los ciclos de planificación del país socio y ser más ambiciosos en materia de concentración sectorial y geográfica. A nivel de planificación operativa, deben generalizarse ejercicios serios de traducción de la parte estratégica en cifras a invertir e instrumentos a utilizar, de forma que en cada país se utilicen aquellas estrategias e instrumentos más adecuados. Un aspecto muy importante en la mejora de estos procesos de planificación es que el objetivo final de los mismos debe ser lograr una **política de país**, y no una política de instrumentos. Actualmente, la política de la cooperación española en los países socios se construye por agregación de los diferentes instrumentos existentes, pero no existe la posibilidad de que, desde el terreno, se pueda modular la intensidad en el uso de los diferentes instrumentos al servicio de la cooperación española.

- **La creación en la AECID de unidades especializadas sectorialmente** debe mejorar el enfoque de la cooperación española en los principales sectores en los que trabaje, y debe dotar al conjunto de las actuaciones de la cooperación española en dichos sectores de la posibilidad de recibir apoyo técnico y sustantivo especializado y de calidad.

- La contratación de personal, tanto en la sede central como en las oficinas de terreno. La reforma de la AECID debe ser capaz de **crear los incentivos necesarios para atraer a profesionales con adecuada formación, experiencia y motivación** para hacer de la nueva AECID una agencia realmente moderna y eficaz. Cada vez más, el nuevo paradigma de cooperación “post-París”, la legítima preocupación por la eficacia de la cooperación y el trabajo armonizado entre donantes y países socios demanda la presencia de profesionales con formación y experiencia elevadas, capaces de participar de forma cualitativa en foros de debate, de coordinación y de negociación; capaces, en definitiva, de hacer de la cooperación española una cooperación profesional y de calidad.

- La creación de **procedimientos administrativos más ágiles** es otro aspecto que la reforma de la AECID debe contribuir a mejorar notablemente. Es evidente que la cooperación para el desarrollo en países frágiles no puede basarse en el derecho administrativo español, poco apropiado para regular actividades que deben basarse en objetivos e impacto en la lucha contra la pobreza, y que requieren de agilidad en la ejecución y de cierta especificidad en la justificación administrativa. Adicionalmente, la mayor exigencia que emana de París en términos de previsibilidad, demandará la necesidad de que la AECID pueda realizar compromisos financieros plurianuales.

- **Elaboración del Plan de Acción para la aplicación de la Declaración de París**, cuya principal misión sería lograr el apoyo político y la complicidad del resto del Gobierno, e incluso del Parlamento. Las reformas que conlleva la Declaración de París son de tal calado que la verdadera aplicación de los compromisos establecidos en dicha Declaración conllevará reformas profundas que trascienden a la propia AECID. Por ello, dichas reformas deben contar con el apoyo de instancias políticas al máximo nivel. De alguna forma, la Declaración de París es un compromiso de país, no de Agencia de desarrollo.

- Por tanto, será necesario poner en marcha una adecuada **política de comunicación**, con una alta dosis de didáctica y de **sensibilización** para poder explicar adecuadamente a instancias políticas, a otras administraciones públicas españolas, Comunidades Autónomas en especial, y a la sociedad civil española cuáles son los conceptos y la filosofía en que se basa la Declaración de París. A través de la elaboración del Plan de Acción debe lograrse que sus conceptos permeen a todos los actores de la AOD española, de forma que todos ellos los asuman como propios, y el conjunto de la cooperación española, extraordinariamente variado y fragmentado, pueda responder adecuadamente a los retos del nuevo modelo de cooperación para el desarrollo nacido tras la Declaración de París.

- En esta misma línea, en aquellos países socios en los que se esté llevando a cabo la evaluación de desempeño de los donantes (España entre ellos)

en aplicación del principio de mutua rendición de cuentas, dichas evaluaciones deberían servir de base para que las OTC elaboren Planes de Acción a nivel de su respectivo país de competencia, para mejorar el desempeño de la cooperación española en dichos países.

- La cooperación española podría adoptar una posición de **liderazgo activo en la promoción de trabajo bajo enfoques coordinados y armonizados en América Latina**. A ello contribuyen 3 factores fundamentales: i) América Latina es una de las principales prioridades geográficas de la cooperación española; ii) España tiene una importante capacidad de incidencia en esa Región, tanto política como técnica; iii) En dicho continente hay un avance relativamente bajo en materia de aplicación de la agenda de París. Por ello, la cooperación española ostenta una posición que le debe permitir impulsar bajo el liderazgo de los gobiernos la creación de fondos comunes, mecanismos de coordinación y de diálogo multidonantes y, en definitiva, liderar la aplicación de la agenda de París en América Latina.

- La mejora de los flujos de **comunicación interna** debe permitir que los diferentes departamentos en la sede central y las oficinas de terreno estén mejor informadas de la participación de España en la agenda internacional del desarrollo. Esto contribuirá a mejorar la coherencia de la cooperación española, ya que sede y terreno dispondrán de información de la posición de España en el seno de la UE, en el proceso de reforma de Naciones Unidas o en el CAD de la OCDE, por citar algunos ejemplos.

- Pero acaso uno de los mayores retos de la cooperación española con relación a la agenda de París lo constituye la necesidad de **mejorar la integración de las Cooperación Descentralizada y de las ONGD en los procesos de armonización**. ¿Cómo pueden las Comunidades Autónomas incorporarse a los procesos de armonización? ¿Qué papel debe corresponder a las ONGD en el nuevo paradigma de cooperación nacido tras la Declaración de París?

—En cuanto a las ONGD, hay un debate abierto en torno al papel de dichas Organizaciones en la nueva arquitectura de la cooperación para el

desarrollo. Algunas opiniones indican que las ONGD deberían dejar de proveer servicios públicos para centrarse en labores de “*advocacy*”, de fortalecimiento de la sociedad civil de los países socios, a fin de que exijan a los gobiernos de estos países que rindan cuentas sobre la provisión de esos servicios. La Ayuda Programática, en efecto, pone el acento en el fortalecimiento de los Estados mediante el apoyo financiero a la elaboración e implementación de políticas públicas, con un protagonismo muy claro de los gobiernos de los países socios en materia de ejecución de dichos fondos. La canalización de recursos directamente mediante los presupuestos estatales de los países socios; la ejecución de dichos fondos a través de los canales gubernamentales y bajo las normas de *procurement* propias de dichos gobiernos; y el liderazgo de los países socios, parecen dejar fuera de juego el trabajo de las ONGD. Sin embargo, el papel de las ONGD en estos contextos sigue siendo válido y necesario, y no solo en materia de fortalecimiento de sociedad civil y *advocacy*, sino también en la provisión de determinados servicios públicos que los Estados débiles aún no son capaces de prestar a la población, normalmente en zonas rurales, donde suelen existir mayores índices de pobreza. Pero dicha labor debe realizarse siempre en claro alineamiento con las prioridades marcadas desde dichos Estados, y complementando, que no sustituyendo, esa función de prestación de servicios públicos que, también en todos los casos, debe tener una vocación de apoyo a la creación de capacidades. Adicionalmente, el trabajo de las ONGD debe incorporarse en los ciclos de planificación y presupuestación locales, distritales y provinciales, a fin de que dichas actividades puedan integrarse y formar parte de las estrategias sectoriales o generales de los países donde trabajan. El espacio para proyectos aislados y desconectados de la implementación de políticas públicas debe ir reduciéndose. Por ello, es necesario que el conjunto de las ONGD españolas apueste por una creciente especialización, a fin de que sean capaces de aportar ventajas comparativas claras, eficacia y eficiencia a los procesos de desarrollo en los que se insertan. Es también necesario que las OTC realicen una activa labor de diseminación de información para contribuir a integrar de forma armónica a las ONGD españolas dentro de las estrategias de desarrollo de los países socios.

–En cuanto a las Cooperación Oficial Descentralizada, es preciso potenciar la participación de Comunidades Autónomas y Entidades Locales en el diseño y elaboración de los documentos estratégicos de la cooperación española. La Comisión Interterritorial de Cooperación debe contribuir a ello. Asimismo, deben participar más activamente en la elaboración de los Documentos de Estrategia País, a fin de que asuman éstos Documentos como propios, y los DEPs se conviertan en referencias realmente válidas para la actuación de la cooperación descentralizada española, de forma que ésta se integre de forma lógica, ordenada, coherente y coordinada en el conjunto de actuaciones de la cooperación española en los países socios. Los DEP deben definir no solo sectores o zonas prioritarias de actuación, sino que deben reflejar los principios de actuación, que deben basarse en los principios establecidos en la Declaración de París.

Recomendaciones, todas ellas, realizadas desde la visión de una oficina de terreno que se encuentra en un contexto privilegiado para poder percibir los avances realizados por la cooperación española en los últimos años, y también para analizar los principales retos para poder reforzar nuestro papel en materia de diálogo político y de aplicación de la agenda de París.

El enfoque y espíritu de la estructura descrita en el presente documento son exportables a otros contextos, aunque varíen las formas y estructuras de aplicación de los mismos.

Bibliografía

ALONSO, J. A. (2005): *El debate sobre la eficacia de la ayuda: una consideración introductoria*; Colección Escuela Diplomática nº 10; Escuela Diplomática, España.

CÁRCAMO-DÍAZ, R. (2005): *Foundations of macroeconomic policy coordination: fostering dialogue as a policy tool in Latin America*. Serie Macroeconomía del desarrollo nº 39. CEPAL.

CASTEL BRANCO, C. N. (2007): *Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2006*.

CHACÓN, D. (2006): “Diálogo y eficacia política”; en *Revista Gobernanza*, edición nº 39, del 31 enero 2006. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (IIG).

DE RENZIO, P y SULEMANE, J. (2007): “Integrating Reporting of PRS and Budget Implementation: The Mozambican Case”. *Discussion papers no. 38E.*; National Directorate of Studies and Policy Analysis Ministry of Planning and Development Republic of Mozambique

EASTERLY, W (2006): *The White Man’s Burden: Why the West’s Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Penguin

FRANCISCO, António, DA SILVA, A. and MATTER, K. (2007): *Poverty Observatory in Mozambique*; Gerster Consulting.

GARCÍA SOTO, M^a G. (2005): “El gobierno corporativo y las decisiones de crecimiento empresarial”. Tesis Doctoral.

GUPTA, S. et al.(2006): *Are Donor Countries Giving More or Less Aid?* IMF Working Paper nº WP/06/1.

LARRÚ, J. M. (2005): *La ayuda al desarrollo, ¿reduce la pobreza?*. Colección Escuela Diplomática, nº 10. Escuela Diplomática España.

MENDIZÁBAL, E, y ROCHA MENOCA, A. (2007): *Desarrollando capacidades para participar en Diálogos de Políticas*. ODI y Fundación Carolina.

MACAMO, E. (2006): *Political governance in Mozambique*. Elaborado para el DFID Mozambique.

MOORE, M. and PUTZEL, J. (1999): Thinking strategically about politics and poverty; IDS Working Paper n° 101. IDS Sussex, Brighton.

Operations Policy and Country Services, The World Bank (2005): *Review of world bank conditionality*. The World Bank, Washington.

ROODMAN, D. (2006): *Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity*. CGD Working paper n° 75. Center for Global Development.

UNDP (2007): *Terms of Reference for Assessment of Budget Oversight Capacities of the Assembly of the Republic of Mozambique*

WORLD BANK (2006): *Budget Support as More Effective Aid?*.

Acrónimos

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

CFMP: Marco Fiscal de Medio Plazo

CoG: Grupo de Coordinación

CS: Estrategias País

DFID: Departamento para el Desarrollo Internacional (RU)

DGPOLDE: Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo

EWG: Grupo de Trabajo de los Economistas

FMI: Fondo Monetario Internacional

FRELIMO: Frente Liberación de Mozambique

FTI: Iniciativa de Vía Rápida

GAVI: Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización

GEQUIP: Programa de Mejora de la Calidad de la Educación General

HIPC: Países Altamente Endeudados

HoC: Jefe de Cooperación

HoM: Jefe de Misión

IDH: Índice de Desarrollo Humano

JR: Revisión Conjunta

MF: Ministerio de Finanzas

MPD: Ministerio de Planificación y Desarrollo
MYR: Revisión de Medio Plazo
OMS: Organización Mundial de la Salud
ONG: Organización No Gubernamental
ONGD: Organización No Gubernamental de Desarrollo
ONU: Organización de las Naciones Unidas
OPCS: Políticas de Operaciones y Servicios a los Países
OTC: Oficina Técnica de Cooperación
PAF: Marco de Evaluación de Desempeño
PAP: Países de Ayuda Programática
PARPA: Plan Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta
PES: Plan Económico y Social
PIB: Producto Interior Bruto
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PQG: Plan Quinquenal del Gobierno
RENAMO: Resistencia Nacional de Mozambique
SISTAFE: Sistema de Administración Financiera del Estado
SWAP: Enfoque sectorial
UNAC: Unión Nacional de Campesinos
USD: Dólar Estadounidense

Fundación Carolina

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

CeALCI

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

www.fundacioncarolina.es

La nueva arquitectura internacional de la ayuda al desarrollo, con la ayuda programática como claro exponente, convierte en absolutamente relevantes a los procesos de diálogo sobre las políticas públicas ya que éstas sientan las bases sobre las que los donantes financian sus actuaciones en los distintos sectores.

Así, este documento traza las líneas para una mejor comprensión del diálogo de políticas en Mozambique. Para ello, detalla el contexto, histórico y actual, en el que se gesta la estructura de cooperación existente en el país así como los roles que los distintos actores, principalmente Gobierno y donantes incluyendo a la cooperación española, juegan en este proceso de diálogo.

A medida que el país y sus instituciones gubernamentales fueron logrando cierto fortalecimiento relativo, Mozambique fue viéndose con capacidad de tomar un papel más activo en su relación con sus socios de cooperación, de emprender un liderazgo gubernamental más claro, más firme y, a la vez, más incómodo para algunos donantes.

Fundación Carolina

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

CeALCI

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