

# **LA APLICACIÓN DE LOS NUEVOS INSTRUMENTOS EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN ÁFRICA**

**Lecciones de la experiencia mozambiqueña**

**Juan Ignacio Pita (coord.)**

**Carlos Botella**

**Pilar de la Corte**

**Sandra Ferreira**



**FUNDACIÓN CAROLINA**

**C e A L C I**



FUNDACIÓN CAROLINA

**C e A L C I**

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.

Primera edición, febrero de 2006

© Fundación Carolina - CeALCI

Guzmán el Bueno, 133, 5.º dcha. Edificio Britannia  
28003 Madrid

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo

Foto de cubierta: AECI-OTC Mozambique

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

*Printed and made in Spain*

Edición no venal

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-6154-2006

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»

28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

# ÍNDICE

LISTA DE ACRÓNIMOS .....	VII
INTRODUCCIÓN .....	1
1. Origen y evolución del apoyo presupuestario general y de la ayuda programática en Mozambique.....	7
I. Introducción histórica y contexto general .....	7
II. Funcionamiento de la ayuda programática en Mozambique.....	11
III. Evolución de los fondos de apoyo presupuestario general .....	17
IV. Prospectiva de la ayuda programática en Mozambique.....	20
V. La participación española en el grupo de apoyo presupuestario general.....	24
2. Origen y evolución del enfoque sectorial en Salud en Mozambique .....	29
I. Evolución histórica .....	29
II. Componentes del SWAP Salud en Mozambique .....	36
III. La cooperación española y el enfoque sectorial en salud .....	44
3. La cooperación española y los nuevos instrumentos de la ayuda en África: nuevas oportunidades .....	55
I. Oportunidades para la cooperación bilateral .....	55
II. Oportunidades para la cooperación multilateral.....	60
III. Oportunidades para la cooperación descentralizada.....	63
IV. Oportunidades para la sociedad civil .....	64
4. Lecciones aprendidas útiles para una cooperación española de calidad en los países de renta media/baja .....	67
I. Es necesario reconocer los riesgos y afrontarlos.....	67
II. Inversión a largo plazo .....	68
III. Mejora de la política de comunicación, hacia una cooperación más racional.....	69
IV. La necesidad de capacidad técnica .....	69
V. La oportunidad de la delegación .....	70
VI. La necesidad de trabajar en común .....	71
VII. ¿Puede existir una eficaz cooperación bilateral española en África?...	71
BIBLIOGRAFÍA .....	73

ANEXOS.....	75
1. Memorando de Entendimiento Multilateral de Ayuda Programática .....	77
2. Matriz Reducida de Indicadores Principales (PAF).....	93
3. Matriz de Indicadores de Desempeño para los Socios de Cooperación (PAPPA) .....	101
4. Memorando de Entendimiento Bilateral España-Mozambique.....	119
5. Código de Conducta para el SWAP Salud .....	123
6. Términos de Referencia para el SWAP Salud de junio de 2005 .....	135
7. Memorando de Entendimiento del SWAP Salud de Mozambique.....	143

## LISTA DE ACRÓNIMOS

ACCD	Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AOS	Ayuda Presupuestaria de Suiza
APG	Apoyo Presupuestario General
BM	Banco de Mozambique
CCS	Comité de Coordinación Sectorial
CdC	Código de Conducta
CNCS	Consejo Nacional de Combate al Sida
DAG	Dirección de Administración y Gestión
DDS	Dirección Distrital de Salud
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional
DNPO	Dirección Nacional de Planificación y Presupuesto
DPC	Dirección de Planificación y Cooperación
DPG	Grupo de Socios de Desarrollo
DPPF	Dirección Provincial de Planificación y Finanzas
DPS	Dirección Provincial de Salud
EWG	Grupo de Trabajo de Economistas
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FC	Fondos Comunes
FCGC	Fondo Común para Gastos Corrientes
FCMSM	Fondo de Medicamentos y Suministros Médicos
FCP	Fondo Común Provincial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRELIMO	Frente de Liberación de Mozambique
HoC	Jefe de Cooperación
HoM	Jefe de Misión
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPC	Índice de Precios al Consumo
JSC	Comité de Dirección Conjunto
MdE	Memorando de Entendimiento
MF	Ministerio de Finanzas
MISAU	Ministerio de Salud
MPD	Ministerio de Planificación y Desarrollo
MPF	Ministerio de Planificación y Finanzas
MTEF	Marco de Gasto a Medio Plazo
MzM	Metical
ONGD	Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo
OTC	Oficina Técnica de Cooperación (de España)
PAF	Matriz de Evaluación de Desempeño

PAPPA	Evaluación del Desempeño de los Socios de Ayuda Programática
PARPA	Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta
PATA	Fondo Común para Asistencia Técnica
PES	Plan Económico y Social
PESS	Plan Estratégico del Sector Salud
PIB	Producto Interior Bruto
PIS	Plano de Inversión de Salud
POA	Plan Operativo Anual
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RENAMO	Resistencia Nacional de Mozambique
SAP	Socios de Ayuda Programática
SDC	Cooperación Suiza al Desarrollo
SISTAFE	Sistema de Administración Financiera del Estado
SPA	Alianza Estratégica para África
SWAP	Enfoque Sectorial
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

## INTRODUCCIÓN

### MOZAMBIQUE, EJEMPLO DE ÉXITO

Mozambique es un ejemplo de éxito de la cooperación para el desarrollo. Los datos de reducción de pobreza absoluta y crecimiento económico en la última década son los mejores de África Subsahariana. Esto se corresponde con su condición de gran receptor de ayuda en términos relativos y uno de los más avanzados en la implementación de las nuevas herramientas de cooperación.

Esta historia feliz es naturalmente controvertida y polémica y es contestada, entre otras, desde las siguientes perspectivas: Mozambique continúa siendo uno de los diez países con peor índice de desarrollo humano a pesar de su progresión, lo que no invita a optimismos exagerados porque su posición es aún muy débil y el recorrido que falta muy largo; no está directamente demostrado el peso de la cooperación al desarrollo, incluyendo el de los nuevos instrumentos, en los logros obtenidos; el innegable peso en el PIB de los flujos de ayuda recibidos se cuestiona recurrentemente por su sostenibilidad y por las dudas en cuanto a su efecto en los desequilibrios internos de los procesos de desarrollo y en la evolución de la corrupción.

Estos últimos argumentos tampoco son concluyentes y, en general, su defensa es mucho más débil que la de los que vinculan cooperación a desarrollo y a la reducción de la pobreza. Puede afirmar-

se que la ayuda al desarrollo, además del impacto directo que haya podido provocar, ha sido un factor importante y constructivo en el proceso de paz, de reforma estructural y de reforma política, que a su vez son los pilares del avance conseguido hasta ahora.

Es conveniente recordar siempre, y en Mozambique con mayor contundencia, que la importancia del factor cooperación está siempre por detrás de la voluntad, inteligencia y esfuerzo de los propios mozambiqueños. El reto al que se enfrentan es uno de los más complejos, difíciles y sofisticados que puedan plantearse y comparativamente lo han sabido asumir hasta ahora con más éxito que otros países. La patente continuidad de los programas de cooperación es una consecuencia directa de la actitud de Mozambique, sin que ello haya supuesto una mayor dependencia en las decisiones políticas y económicas que en otros países de semejante nivel de desarrollo.

### LA POSICIÓN DE ESPAÑA

España ha acompañado este proceso desde su inicio con más luces que sombras y con algunos importantes aportes, a pesar de que la Cooperación Española en África sigue siendo muy pequeña en volumen e impacto. Mozambique es en este momento el principal receptor de ayuda a fondo perdido de la AECI en África Subsahariana, con una inversión

que lo sitúa entre los ocho primeros del mundo. A pesar de ello su lugar respecto a la ayuda a fondo perdido de otros donantes en Mozambique está en torno a la 15ª posición.

Esta realidad se debe, como es sabido, a la mayor inclinación a trabajar en América y el Magreb y por otros factores de política exterior española que llevan a mantener programas de cooperación al desarrollo con países asiáticos y europeos. También se explica por la multiplicidad de actores en el ámbito de la Cooperación Española con prioridades y fines diferentes sin que aún exista un sistema eficaz de articulación entre ellos.

Pero más allá de los límites propios de las capacidades y políticas de concentración o dispersión de la ayuda española, hay que tener presentes permanentemente los fines de la cooperación oficial para el desarrollo y no dejar de preguntarnos si existe, si debe y si puede existir, una política bilateral española de cooperación al desarrollo efectiva con los países africanos.

Este planteamiento no es gratuito. Hay una crisis permanente y un descrédito demasiado extendido del sistema de ayuda al desarrollo en general. Si esta realidad no se asume corremos el riesgo de mantener funcionando la máquina en una vía muerta con maquinistas que traten de aprovechar la marcha para cualquier fin coyuntural ante la falta de destino cierto. Siempre habrá

razones para usar los recursos en fines concretos antes de que se pierdan. Es importante decidir si existe una capacidad real de transformar la trágica situación de postergación y subdesarrollo, a través de la asignación de unos recursos específicos, y comprender el beneficio general de esa transformación. Si no se cree en esa posibilidad, sería más correcto proponer la interrupción del proceso que continuar cínicamente ante la presión de la opinión pública.

Está claro que España opta decididamente por la cooperación al desarrollo como línea de acción exterior útil para la reducción de la pobreza, como consta en la Ley de Cooperación para el Desarrollo y en los instrumentos de planificación, como el Plan Director cuya última versión se ha aprobado recientemente.

## EL ENTORNO INTERNACIONAL

La cuestión está de moda. Desde *The Economist* hasta la administración Blair lo proclaman con su voz más alta. Se ha llegado a decir que el escándalo de la miseria en el mundo globalizado es el nuevo gran reto social tras la abolición de la esclavitud en el siglo XIX y la conquista de un nuevo espacio para la mujer en el siglo XX. Se trata por tanto de una cuestión que no puede seguir pasando como un mero discurso moralmente correcto. Tampoco se trata de



una utopía propia de ingenuos y el modelo de Mozambique es un buen ejemplo de ello.

Para avanzar en la búsqueda de metodologías de acción convincentes, con nuevas herramientas adecuadas a los objetivos concretos de desarrollo, contamos con algunos parámetros casi incuestionables a pesar de la dificultad de que sean asumidos en la práctica por parte de la opinión pública y por algunos de los actores de la cooperación:

- Las actividades de caridad o asistencia, teniendo naturalmente pleno sentido en sí mismas, no constituyen normalmente un factor significativo de transformación de la realidad de la pobreza. Incluso pueden ser, y han sido, perjudiciales si debilitan los procesos de creación y desarrollo de capacidades propias de las sociedades que se pretende ayudar.
- El volumen global de AOD internacional de todos los donantes es muy reducido para la dimensión del reto, en torno al 10% del PIB español incluida la ayuda financiera bilateral y multilateral.
- Lamentablemente la ayuda se ofrece y ejecuta de manera extraordinariamente dispersa y eso es uno de los principales factores de su debilidad. La inmensa mayoría de la inversión se realiza a través de programas bilaterales, mucho más fuertes en su conjunto que las inversiones de organismos multilaterales, inclu-

yendo al Banco Mundial. Esta ayuda se ofrece frecuentemente con múltiples fines no concordantes con los objetivos de desarrollo del país receptor.

- Los flujos de cooperación no oficial, ya sea por la vía de recaudaciones de las ONGD o aportes del sector privado, son muy pequeños con relación a la oficial. Por tanto es imprescindible que se mantenga una visión estratégica acertando en la función propia y valor añadido que se puedan asignar a la inversión de esos fondos.
- El gobierno y la sociedad local tienen poca capacidad para decidir sobre el fin de los fondos recibidos, lo que constituye una de las principales causas de los fracasos.
- Los fondos y los proyectos desarrollan sus ciclos sin la transparencia necesaria. Los sistemas de decisión y seguimiento mantienen mecanismos demasiado alejados de la realidad que pretenden modificar y se toman decisiones de inversión con más frivolidad que en otras áreas. Esta opacidad en ocasiones es incluso premeditada.

De estos parámetros se deducen con facilidad los principios básicos que rigen los nuevos instrumentos: aumento del volumen de la ayuda; promoción de la apropiación de la misma por el gobierno y la sociedad local; orientación de la inversión por resultados de desarrollo; promoción de la transparencia en la gestión de los recursos públicos como

base imprescindible para cualquier actuación; y armonización y alineamiento de las inversiones.

Es fácil también deducir que debería promoverse una mayor concentración de recursos en organismos multilaterales especializados, de los que hablaremos más adelante. Pero lo cierto es que ese camino es cada día más incierto y que los estados o instituciones han decidido mantener el poder de decisión sobre la mayor parte de sus recursos. Una de las principales vías de acción consiste por tanto en racionalizar las relaciones entre las cooperaciones bilaterales.

De ahí surge lo que se ha venido a calificar como un neomultilateralismo de organización *ad hoc* e *in situ*. Este nuevo ambiente se ha constituido en causa y consecuencia del proceso que culminó en la Declaración de Monterrey desarrollándose en las reuniones internacionales de Roma y París, siempre en coherencia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los documentos de Estrategia para Reducción de la Pobreza propugnados por el Banco Mundial y con los principios del Marco Integral de Desarrollo.

El futuro, naturalmente, no será la réplica o continuación de lo que se ha hecho. Habrá que seguir innovando y creando nuevas alternativas, metodologías y soluciones para las políticas de cooperación en general y para la práctica en cada lugar, pero, eso sí, sobre la base imprescindible del conocimiento y la ex-

periencia acumulados. Este documento de trabajo trata de ser un aporte en este sentido.

## ESTRUCTURA Y OBJETIVO DEL DOCUMENTO DE TRABAJO

Este documento trata de reflejar los principales elementos del modelo de cooperación de Mozambique. Se trata también de describir el proceso de integración de la cooperación española en las prácticas del grupo de socios de cooperación más avanzado, destacando especialmente la incorporación al grupo de socios de ayuda programática, que realizan ayuda presupuestaria general, y la incorporación al enfoque sectorial en salud. Por características inherentes del sistema no se puede deslindar la experiencia española de la del resto de socios de cooperación. Por eso se explica la experiencia general añadiendo algunos aspectos específicos de la cooperación española. Se ha preferido no extenderse en otras experiencias de trabajo en enfoques sectoriales como educación o agricultura, para permitir un suficiente grado de detalle que refleje lo más posible la práctica del proceso.

Se recogen también una serie de oportunidades identificadas a partir de la aplicación de los nuevos instrumentos y se derivan ciertas lecciones aprendidas de la experiencia de Mozambique que, a nuestro criterio, pueden ser útiles para la coo-

peración española con África y, en algunos aspectos, también para otras áreas.

Para los que estén interesados en profundizar en aspectos relacionados con

los nuevos instrumentos o con la cooperación en Mozambique se anexa una serie de referencias documentales, muchas de las cuales pueden encontrarse en internet.



# 1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL APOYO PRESUPUESTARIO GENERAL Y DE LA AYUDA PROGRAMÁTICA EN MOZAMBIQUE

## I. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA Y CONTEXTO GENERAL

### 1.1. *Independencia, guerra y planes de ajuste*

Mozambique fue una colonia portuguesa hasta 1975. La revolución de los claveles en Portugal, con la caída de Salazar, precipitó la consecución de la independencia. El Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) había liderado la lucha por la liberación nacional desde 1964 y obtuvo el poder tras la independencia. Éste adoptó una ideología nacionalista y marxista-leninista y se apuntó al bloque soviético en la época de la Guerra Fría. Estos hechos molestaron a los racistas regímenes vecinos de Rodesia (hoy Zimbabue) y Sudáfrica, que alimentando el descontento latente en el interior del país, patrocinaron el nacimiento del movimiento opositor Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO). Se inició entre ambas facciones una cruenta guerra civil que se prolongó hasta 1992, cuando se firmaron los acuerdos de paz. Ambos bandos formaron partidos políticos manteniendo sus nombres y siguen siendo los dos partidos mayoritarios. En 1994 se celebraron las primeras elecciones libres, que fueron ganadas por FRELIMO (también ganó los siguientes comicios de 1999 y 2004).

La explotación colonial junto a la posterior expulsión de los colonos (que ocupaban los puestos técnicos y no se habían preocupado de crear capacidad local), el poder devastador de la guerra

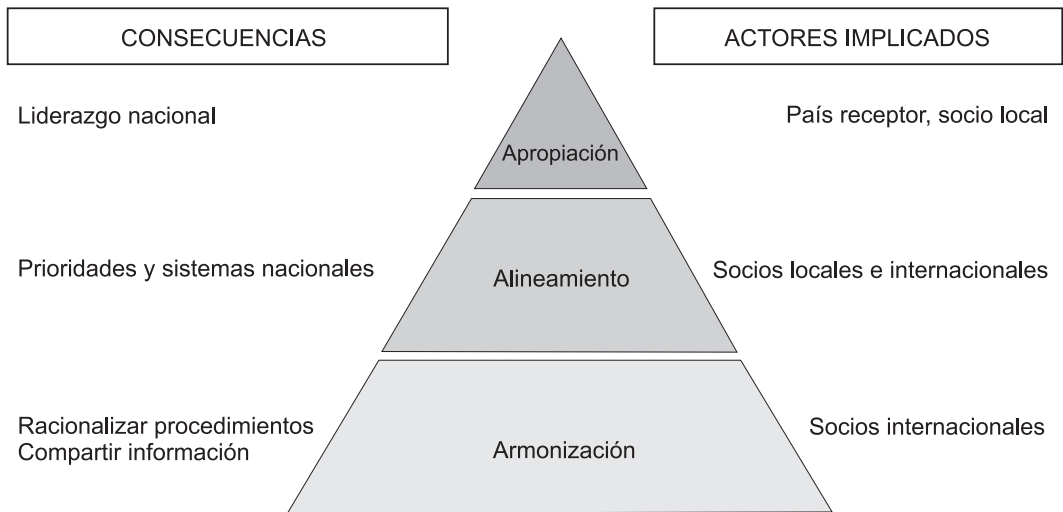
en términos de muertos, heridos e infraestructuras destruidas, el poco éxito de muchos de los proyectos económicos de la etapa socialista y el impacto de los programas de ajuste estructural fueron golpes muy duros para la sociedad y la economía mozambiqueñas y situaron al país como el más pobre de la Tierra.

Desde finales de los ochenta, los responsables gubernamentales mozambiqueños comenzaron un debate interno que desencadenó un proceso de adopción de la economía de mercado como mecanismo regulador. Con su entrada en las organizaciones financieras internacionales, éstas pasaron a condicionar su desarrollo a través de planes de ajuste estructural con sus procesos asociados de liberalización de mercados y privatizaciones de empresas estatales. De aquí surge la primera ola de empresariado nacional que asume la propiedad de algunas de estas empresas. Asimismo se produce una entrada de capital inversor extranjero proveniente de Europa (Portugal, Inglaterra) o de Sudáfrica.

### 1.2. *La paz y la ayuda externa*

Desde la consecución de la paz, los volúmenes de ayuda externa fueron creciendo. El crecimiento económico, con un 8,1% de media entre 1994 y 2001, fue de los más altos del mundo en ese período. El proceso de reformas económicas y sociales anduvo a buen ritmo y la estabilidad política y la paz parecían bien consolidadas.

FIGURA 1. *Los conceptos de armonización, alineamiento y apropiación*



En la segunda mitad de los noventa comienzan a crearse estructuras de coordinación sectorial entre los donantes sobre la base de la peculiar experiencia de cooperaciones como la sueca y la suiza, que se irán perfeccionando y que culminan con la creación del grupo de apoyo presupuestario general, que inicialmente se llamó de apoyo macrofinanciero, y que constituye el núcleo de la ayuda programática.

El comienzo del nuevo milenio, tras el impulso que supone el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los encuentros internacionales como los de Monterrey, Roma y París, vienen a reforzar los procesos de armonización, alineamiento, liderazgo local que han hecho de Mozambique un caso de estudio por los adecuados procesos

llevados a cabo. La figura 1 nos muestra un esquema de estos nuevos conceptos que se consideran esenciales para guiar cualquier nueva estrategia de cooperación.

### 1.3. *Tiempos de crisis: las inundaciones y los escándalos financieros*

Pero por otra parte, el nuevo milenio trae una oleada de crisis. Por un lado están las catástrofes naturales: las inundaciones de los años 2000 y 2001 alcanzan a buena parte del sur y el centro del país. Miles de personas se ven afectadas y Mozambique se catapulta a la actualidad informativa mundial. Esto produce una avalancha de fondos, una mayor presencia exterior y un sobrees-

fuerzo de coordinación entre los distintos actores implicados. La aparición de agencias y organizaciones tiene un efecto de histéresis de la cooperación: una vez que se comienza a actuar en un país es difícil abandonarlo y por lo tanto el número de actores no suele reducirse a los niveles previos. El desastre natural tuvo un fuerte impacto negativo en la actividad económica.

Por otro lado, el país se ve envuelto en una oscura crisis bancaria con la quiebra de bancos después de que resultaran impagados grandes préstamos supuestamente concedidos a personas relacionadas con el poder establecido. Esto deriva en dos asesinatos, el de uno de los periodistas más conocidos del país, Carlos Cardoso y el de un alto responsable del Banco de Mozambique, Antonio Siba Siba. Ambos estaban investigando la crisis. La conmoción entre la comunidad internacional es gran-

de pero no se toman medidas drásticas para no afectar al proceso de desarrollo y con ello a la población. Aquel momento coincidió con el brote de algunos hechos aislados de violencia política que hicieron revivir el fantasma de la guerra.

#### 1.4. Estabilidad macrofinanciera y situación económica

Las cifras macroeconómicas de Mozambique han seguido durante más de diez años una tendencia positiva, tal y como nos muestra el cuadro 1. La estabilidad macroeconómica ha permitido el cumplimiento de los programas del FMI, la continuidad del apoyo exterior y la entrada de capital inversor extranjero, atraído también por otras razones como los recursos naturales, la localización geográfica, la mano de obra barata y la mencionada tranquilidad política.

CUADRO 1. Principales indicadores económicos

Indicador	1990-1993 (media)	1994-2001 (media)	2003 (prel.)	2004 * (proy.)
<b>Población</b> (millones)	14,7	17,1	18,8	18,9
<b>Crecimiento población</b> (%)	2,1	2,2	1,9	1,9
<b>PIB</b> (miles de millones US\$)	2,3	3,3	4,3	6,1
<b>Renta per cápita</b> (US\$)	155	186	210	322
<b>Crecimiento PIB</b> (%)	1,6	8,1	7,1	7,8
<b>Déficit Fiscal</b> (%)	15,5	14,7	15,5	11,7
<b>Inflación</b> (media IPC., %)	40	18,4	13,8	9,1
<b>Crecimiento exportaciones</b> (%)	15,4	19,8	28,9	40,7

\* Los datos del año 2004 se basan en las nuevas series calculadas por el INE.

Fuente: FMI-BM y elaboración propia.

Entre las inversiones extranjeras hay que destacar por su volumen los llamados megaproyectos, situados en el sector energético (entre ellos el gaseoducto a Sudáfrica, la presa de Cahora Bassa y la planta de aluminio MOZAL) y que su-

pusieron, en 2004, el 75% de las exportaciones mozambiqueñas.

### 1.5. Historia reciente de Mozambique vs. ayuda programática

CUADRO 2. Esquema comparativo de historia y ayuda en Mozambique

Historia		Ayuda Programática
Independencia Economía planificada Inicio guerra civil	<b>1975-82</b>	Primeras llegadas de expatriados Flujo de créditos de ambos bloques
Cambios hacia economía de mercado Sequía y crisis alimentarias	<b>1983-89</b>	Coordinación de los donantes para ayuda alimentaria y de emergencia Creación <i>focal donors</i>
Acuerdos de paz País más pobre del mundo y con mayor dependencia de la ayuda Constitución multipartidista y elecciones	<b>1990-97</b>	Salud: Primera ayuda presupuestaria marcada y fondos comunes FMI: severo programa ajuste estructural Primer grupo apoyo programático (G-5)
Fuertes inundaciones Crisis bancaria Segundas elecciones	<b>1998-00</b>	Crecimiento de la ayuda externa Programa conjunto apoyo macrofinanciero SWAP agricultura: Proagri Código de Conducta sector salud
Inicio implementación PARPA (PRSP) Creación Observatorio Pobreza	<b>2001-03</b>	SWAP general de salud (Prosaude) y educación (Fase) Creación matriz PAF
Segundas elecciones democráticas Mozambique entra en el Millenium Challenge Account	<b>2004-05</b>	Firma Memorando Entendimiento apoyo programático Ampliación miembros apoyo programático: G-17



## II. FUNCIONAMIENTO DE LA AYUDA PROGRAMÁTICA EN MOZAMBIQUE

Este apartado se centra en el modo de actuación de los Socios de Ayuda Programática (SAP) y el Gobierno, como parte central de la ayuda programática, sin profundizar en el análisis de los mecanismos de enfoque sectorial existentes en el país. El enfoque sectorial en salud se trata con detalle más adelante.

Valga aclarar que el término ayuda programática se refiere a la ayuda ofrecida para cumplir un programa establecido de desarrollo. Habitualmente se trata del programa nacional para la reducción de la pobreza absoluta formulado con los parámetros específicos establecidos por el Banco Mundial. Las siglas del inglés Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP, son las más utilizadas. En Mozambique se utilizan las siglas PARPA de Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta. Este programa o plan establece unos principios y un marco de acción que incluye un marco presupuestario específico para los sectores considerados prioritarios y, en aquellos denominados de segunda generación, un conjunto de indicadores con metas de desarrollo específicas en todos los sectores de la acción gubernamental. En el proceso de ayuda programática se integra la visión de los enfoques sectoriales con la de la política macro y se establecen procedimientos para el seguimiento integrado y holístico de todas las áreas vinculadas con el desarrollo.

Es fácil imaginar la complejidad que conlleva la ayuda programática. A continuación se explican algunos de los elementos clave del proceso: el marco documental; el proceso de negociación; los mecanismos financieros; y el sistema de grupos de trabajo en cascada.

### II.1. *Memorando de Entendimiento, documentos y principios básicos*

El documento que guía el proceso de trabajo, análisis, debate y diálogo conjuntos entre los SAP y el Gobierno es el Memorando de Entendimiento (MdE) cuya última versión fue firmada en abril de 2004 (Anexo 1). Se trata de un documento, no vinculante jurídicamente, en el que se establece el consenso entre gobierno y donantes sobre todos los elementos del proceso. Una vez firmado como demostración de la intención de incorporarse al proceso, cada donante lo añade como anexo a los instrumentos legales correspondientes. En el caso de España se reconoce en el marco de las Reuniones de la Comisión Mixta.

En el MdE se establecen los principios básicos (véase cuadro 3) que subyacen a este proceso de asociación. Estos principios básicos son una condición imprescindible para el establecimiento o continuidad de la ayuda programática y su cumplimiento se monitorea de forma continua por el conjunto de Jefes de Misión de los países socios y de manera más específica en el marco de los proce-

CUADRO 3. Principios básicos del MdE

Principios básicos del MdE 2004
<ul style="list-style-type: none"><li>• Paz</li><li>• Promoción de procesos políticos democráticos libres y creíbles</li><li>• Independencia del sistema judicial</li><li>• Estado de derecho</li><li>• Derechos humanos</li><li>• Buena gobernabilidad</li><li>• Honestidad en la vida pública, incluyendo la lucha contra la corrupción</li><li>• Compromiso con la lucha contra la pobreza</li><li>• Políticas macroeconómicas sólidas</li></ul>

sos semestrales de revisión conjunta. Naturalmente se trata de uno de los factores más delicados del proceso y conlleva una permanente discusión sobre los criterios de valoración y los niveles mínimos de cumplimiento.

En el MdE se establecen también los instrumentos que van a servir de base para el análisis y la toma de decisión, así como los mecanismos de actuación que se contemplan, incluyendo el sistema de desembolsos y flujos financieros, elaboración de presupuestos y sistemas de seguimiento y corrección del proceso. Los documentos básicos reconocidos en el MdE son:

- PARPA (Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta), de carácter quinquenal, como estrategia global del Gobierno de lucha contra la pobreza que sirve como marco general.
- PES (Plan Económico y Social), documento de planificación anual propio del Gobierno de Mozambique y

previo al establecimiento del PARPA, ahora es elaborado de forma coherente con él.

- Presupuesto del Estado.
- Matrices de evaluación del desempeño del Gobierno (PAF, del inglés Performance Assesment Framework) y de los socios de cooperación (PAPPA, del inglés Program Aid Partners Performance Assesment). Estas matrices recogen una selección de indicadores y metas, surgidos del trabajo conjunto entre el Gobierno y los socios de cooperación, para evaluar el desempeño gubernamental en el proceso de desarrollo (Anexos 2 y 3 respectivamente).
- Auditorías a realizar, entre otros temas.

Estos instrumentos de planificación y seguimiento se formulan por el Gobierno de Mozambique, con el acompañamiento metodológico del conjunto de socios de cooperación en un proceso negociado, como se explica más abajo. Como puede observarse se trata de

disponer de fuertes sistemas de planificación directamente ligados con los instrumentos de ejecución y presupuesto y con procedimientos de evaluación predefinidos. Los elementos de planificación como el PARPA y el PES implican un consenso previo sobre la estrategia adecuada de lucha contra la pobreza y se elaboran de forma participativa y negociada. El presupuesto, que determina la acción del poder ejecutivo, se establece cumpliendo los parámetros de los instrumentos de planificación y naturalmente se debate en la Asamblea de la República. Una característica importante es garantizar la flexibilidad adecuada para cada tipo de instrumento. Por ejemplo, las matrices de evaluación de desempeño, tanto del Gobierno como de los donantes, están en continua discusión y varían todos los años para mejorarlas y adaptarlas a cada coyuntura.

Es interesante observar la dificultad para establecer los parámetros de evaluación de desempeño de los donantes. Estos parámetros se basan en los principios establecidos en las reuniones internacionales de Monterrey, Roma y París, pero a la hora de concretar indicadores y metas de cumplimiento se revelan importantes disfunciones y desequilibrios que intentan amortiguarse políticamente.

Este sistema de evaluación de todas las partes del proceso ofrece un interesante escenario de mutuos reconocimientos de aciertos y errores o debilidades y permite la construcción de nuevos com-

promisos realistas y ajustados a las necesidades. Permite también concretar tanto objetivos de impacto como de proceso mejorando su formulación adaptándolos a lo posible.

## *11.2. Sistema de diálogo*

Uno de los elementos esenciales de la ayuda programática es la negociación entre los socios. Por tanto, el continuo intercambio de información y el debate sobre las estrategias de planificación y actuación en cada uno de los sectores requiere de un sistema específico de diálogo. Los socios de ayuda programática se articulan en diferentes foros y grupos de trabajo especializados. El diálogo con el Gobierno se realiza, tanto con los ministerios sectoriales, como con los actuales ministerios de planificación y finanzas.

### *Sistema de grupos de trabajo de los donantes*

Los jefes de misión (HoM's del inglés *Heads of Mission*) de los distintos países u organismos integrantes del grupo se sitúan en la cúspide del sistema y son los que encarnan el diálogo político con el Gobierno. Un escalón por debajo se sitúan los jefes de cooperación (HoC's del inglés *Heads of Cooperation*) que asesoran a estos en temas globales de cooperación. Tanto HoM's como HoC's se reúnen habitualmente una vez al mes e intercambian información y

puntos de vista. En los períodos de preparación de las respectivas revisiones, las reuniones son semanales y con frecuencia conjuntas.

Por debajo de ellos el grupo de economistas se encarga del análisis y gestión de los temas económicos en sentido amplio, con una serie de subgrupos específicos. Debido al elevado número de países que forman el grupo, se ha constituido un pequeño grupo representativo de 3 países: la troika, formada por el representante del país que ostenta la presidencia rotativa, el del que lo hacía en el turno anterior y el que lo hará en el próximo. Se conoce como troika plus cuando incluye, además por su importancia, la presencia de la Comisión de la UE y el Banco Mundial. Existe un secretariado para el grupo de los SAP que se encarga de la coordinación administrativa y logística. Está financiado por la presidencia correspondiente.

Además, los donantes se organizan en torno a grupos sectoriales o subsectoriales. Estos grupos incluyen los relativos a los procesos de enfoque sectorial, además de otros muchos establecidos en función de los procesos de cooperación de cada área. La preparación de las revisiones conjuntas conlleva un sistema de participación de todos los grupos y subgrupos en la elaboración de una visión consensuada entre los donantes sobre el proceso de desarrollo del país.

### *Preparación del diálogo por parte del Gobierno*

El Gobierno no necesita una estructura específica para el diálogo. Cada organismo o departamento ejecutivo incluye en sus tareas el diálogo con los socios de cooperación. En la mayoría de los ministerios y en muchos otros organismos existen direcciones nacionales de cooperación que actúan como facilitadores. Es interesante observar que el Ministerio de Negocios Extranjeros y Cooperación es responsable de las relaciones de cooperación y realiza el consiguiente seguimiento, pero no interfiere en el diálogo directo entre cada organismo sectorial y los donantes. En el caso de la ayuda programática los interlocutores que encabezan el diálogo son el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Planificación.

### *El seguimiento conjunto*

El diálogo con el Gobierno se produce regularmente a través de un comité ejecutivo conjunto (JSC del inglés *Joint Steering Committee*), que está conformado por la troika plus ya descrita y los ministerios de finanzas y planificación. Existen, además, varios grupos de trabajo sectoriales (salud, sida, agricultura, etc.) con procedimientos distintos en cada caso en función de las peculiaridades del sector de que se trate. Estos grupos se articulan en el grupo de coordinación y seguimiento de la Matriz de Evaluación de Desempeño. En el caso

del grupo de economistas la interlocución con el Gobierno suele canalizarse directamente a través del JSC, de todas formas los subgrupos respectivos (análisis presupuestario, sector privado, etc...) mantienen sistemas de interlocución constantes con las respectivas contrapartes gubernamentales específicas.

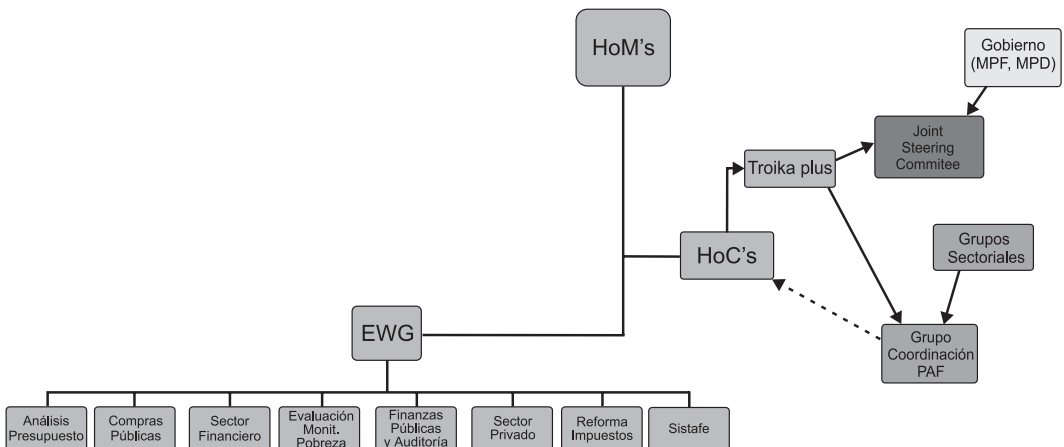
En la siguiente figura podemos encontrar un esquema de lo anteriormente descrito.

Además de este proceso fluido y continuo de diálogo, hay que destacar, por su relevancia, un par de momentos puntuales de análisis y debate:

- Revisiones conjuntas: que se realizan 2 veces al año (abril-mayo y septiembre) para hacerlas coincidir con la disponibilidad de 2 documentos clave

como son el balance del PES y las líneas maestras del presupuesto anual respectivamente. En la primera revisión anual se evalúa el desempeño de los socios internacionales, a través de la matriz de desempeño de los socios de ayuda programática (el ya mencionado PAPP) y del Gobierno de Mozambique a través de la matriz de evaluación de desempeño. Según el resultado de estas evaluaciones se notifican los desembolsos a realizar al año siguiente. Este mecanismo evita modificaciones intraanuales de la ayuda externa a menos que se violen los principios básicos estipulados en el MdE. La segunda revisión anual, o de medio término, además de analizar las líneas generales del presupuesto del año siguiente y observar la evolución de las actividades de ambas partes en el año, establece los indicadores a introducir en

FIGURA 2. Grupos y subgrupos de los SAP's en Mozambique



la matriz de evaluación de desempeño del Gobierno para el siguiente ejercicio.

- Reuniones de análisis del presupuesto. Se trata de encuentros trimestrales donde se analizan y debaten, a posteriori, las cuestiones relacionadas con la ejecución presupuestaria del trimestre correspondiente. Es el espacio donde se debaten, por ejemplo, los problemas habituales de baja ejecución presupuestaria, su evolución y sus causas, así como los desajustes entre la información proveniente de los diferentes niveles institucionales que intervienen en la misma.

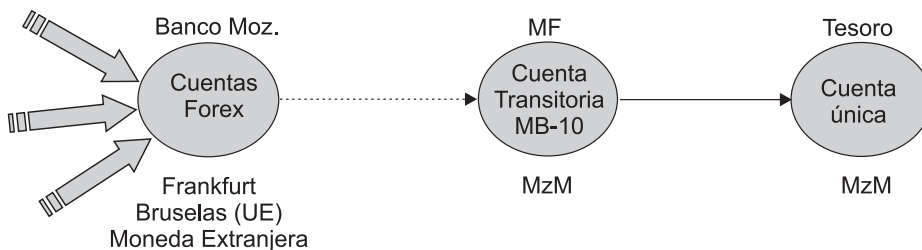
Aparte de estas estructuras especiales, en Mozambique funcionan, igual que en otros países, otros mecanismos de coordinación e intercambio de información entre socios internacionales como el grupo de socios de desarrollo (DPG del inglés *Development Partners Group*) o las reuniones de países miembros de la UE.

### II.3. Mecanismos financieros

Desde el punto de vista financiero, la figura 3 nos ilustra cuál es el camino que siguen los fondos de apoyo presupuestario. Este flujo empieza cuando los países socios realizan sus desembolsos en moneda extranjera en las cuentas externas (Forex), a nombre del Banco de Mozambique. Esta institución cambia el dinero en meticales y lo deposita en una cuenta en la propia entidad, transitoria, a nombre del Ministerio de Finanzas llamada MB-10. De ahí el dinero llega a la cuenta única de tesorería donde es distribuido según las prioridades gubernamentales definidas en el PARPA. Esta cuenta transitoria permite monitorear los desembolsos de los donantes y ordena los flujos correspondientes a la cuenta única de tesorería.

Hay que destacar el instrumento de la auditoría del sector público como uno de los modos de «justificación» del uso correcto de los fondos recibidos. El camino realizado por los fondos externos

FIGURA 3. Esquema de desembolso del APG para Mozambique



CUADRO 4. Principales SWAP en Mozambique

Agricultura	Salud	Educación
PROAGRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PROSAUDE</li> <li>• Fondo Común Provincial</li> <li>• Fondo Común de medicamentos y suministros médicos</li> </ul>	FASE

hasta llegar al Tesoro es auditado anualmente por una empresa internacional contratada al efecto. Además, las auditorías internas vigilan el funcionamiento correcto de las distintas áreas de la administración pública. Por último, el Tribunal administrativo audita la Cuenta General del Estado (CGE) y emite un informe sobre ella e informa a la Asamblea de la República. La auditoría de la cuenta MB-10 y la de la CGE son documentos puestos a disposición de los socios de cooperación y analizados por éstos. La elaboración y difusión de estos documentos de auditoría, mejorada año a año, es uno de los resultados positivos del proceso.

#### II.4. Grupos sectoriales

Como se afirmó al inicio de este apartado, en diferentes sectores como salud, educación, agricultura, carreteras y agua existen estructuras de enfoque sectorial para el análisis y el diálogo. Existen varios fondos comunes en cada uno de ellos por donde se canalizan los fondos externos, memorandos sectoriales que fijan las condiciones del proceso y foros de trabajo entre los propios socios de cooperación y con el Gobierno. A este

respecto, el cuadro 4 enumera los principales mecanismos sectoriales (SWAP del inglés *Sector Wide Approach*) existentes. En este documento se profundiza en el SWAP Salud por ser el más complejo y por ser también en el que más avanzada está la incorporación de la cooperación española.

### III. EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS DE APOYO PRESUPUESTARIO GENERAL

#### III.1. Contexto de la ayuda financiera

El fin de la política global de bloques, con la caída del muro de Berlín y la desaparición de la URSS, supone la llegada al país de un volumen creciente de ayuda internacional. Desde entonces, el volumen de la ayuda ha ido creciendo. Con el nuevo enfoque de instituciones financieras internacionales, plasmado en mecanismos como la iniciativa HIPC (del inglés *Heavily Indebted Poor Countries*) o las Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP del inglés *Poverty Reduction Strategic Paper*), se reafirma este incremento.

### III.2. *Evolución e incorporación de España*

En 1997 se crea el primer grupo del entonces llamado apoyo macrofinanciero y en 2000 se concreta en el primer programa conjunto. En ese mismo año se lanza el PARPA (PRSP mozambiqueño) para el período 2001-05. En 2004 se firma el Memorando de Entendimiento entre los socios internacionales y el Gobierno de Mozambique en el que España aparecía, junto a otros países e instituciones, como observador, lo que permitía su participación técnica en el grupo de economistas y la asistencia a los plenarios de las reuniones de revisión. En la actualidad, España ya se ha incorporado de forma plena en el grupo de socios de ayuda programática, ya que además de hacer contribuciones financieras al Fondo Común Provincial del SWAP Salud, ha comenzado a hacer aportaciones al Presupuesto General del Estado. Junto con Canadá, ha entrado a formar parte en el 2005 del ahora llamado G-17. Esto es consecuencia de un largo período de

observación y análisis y de la política al respecto establecida en el nuevo Plan Director de la Cooperación Española.

### III.3. *Volumen y tendencias*

El Gobierno de Mozambique ha mostrado su preferencia por el apoyo presupuestario general como principal instrumento de canalización de la ayuda internacional. Así, la Primera Ministra, Luisa Diogo, fijó el objetivo deseable para su Gobierno de que 2/3 de la ayuda recibida se gestionara a través del apoyo presupuestario general. En la figura 4 se muestra una tendencia creciente del volumen de fondos recibidos y previstos a través del mecanismo de apoyo presupuestario, tanto de donativos como de préstamos. Esta última partida se refiere principalmente a los créditos concedidos por el Banco Mundial que entran por esta vía.

Estas previsiones alcistas en el volumen de fondos externos de ayuda presupuestaria ya parten de una base de relativa importancia. En consecuencia, Mozambique se sitúa en el grupo de cabeza entre los países africanos, valorando el porcentaje de estos fondos respecto al producto interior bruto en 2003, como nos muestra la figura 5.

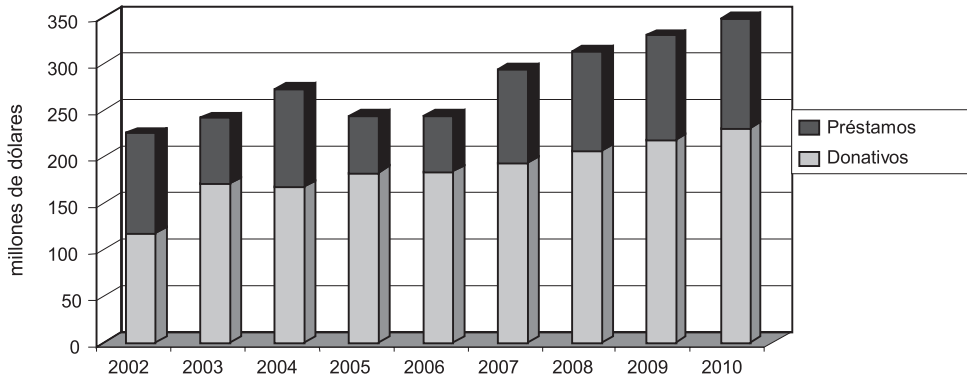
Nos encontramos, pues, ante cantidades relevantes y crecientes, pero cuyo peso relativo respecto al PIB, según las previsiones de la Dirección de Planificación y Presupuesto (DNPO por sus siglas en portugués), se espera que vaya reducién-

CUADRO 5. *Miembros del G-17 (SAP)*

G-17	
Alemania	Canadá
UE	Francia
Holanda	Suiza
B. Mundial	Finlandia
Suecia	Bélgica
Italia	Irlanda
R. Unido	Noruega
Dinamarca	Portugal
España	



FIGURA 4. Evolución del volumen de apoyo presupuestario general a Mozambique

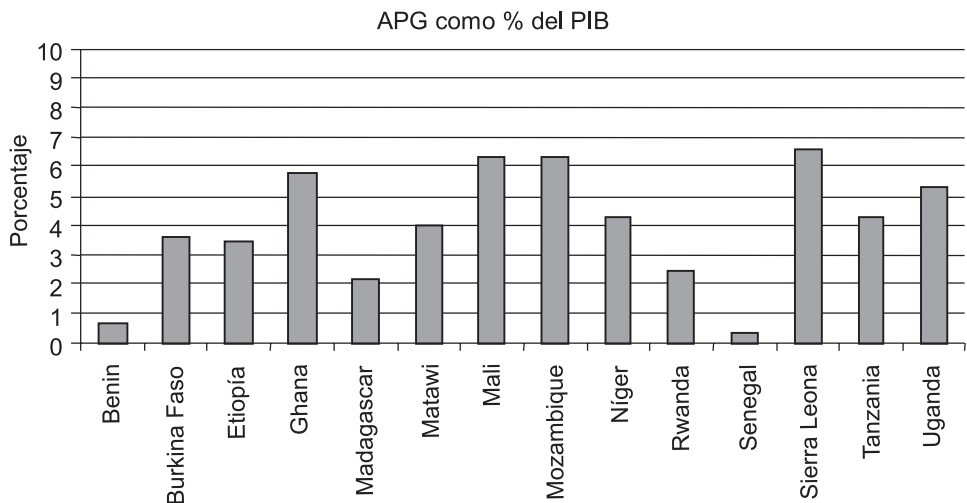


Fuente: DNPO y elaboración propia.

dose a medio plazo como efecto del mayor crecimiento de éste. En cuanto a la posibilidad de que exista un límite para

el volumen de Apoyo Presupuestario General (APG), se tratará en el siguiente epígrafe, dedicado al análisis prospectivo.

FIGURA 5. Porcentaje de APG s/PIB de diferentes países africanos



Fuente: SPA (2004).

#### IV. PROSPECTIVA DE LA AYUDA PROGRAMÁTICA EN MOZAMBIQUE

En este apartado se exponen los principales desafíos a medio plazo del proceso de apoyo presupuestario en Mozambique. Muchos de ellos ya han sido abordados y se encuentran en un proceso de evolución.

##### IV.1. *Incremento de la cobertura del presupuesto: off-budgets y planificaciones sectoriales coordinadas*

El Presupuesto del Estado de Mozambique no consigue reflejar de forma completa las actividades llevadas a cabo por el sector público, ya que un cierto volumen de ingresos o gastos públicos quedan fuera del sistema presupuestario, en una o varias de sus fases. Son los llamados *off-budgets*, que pueden clasificarse según permanezcan fuera de alguna de las etapas presupuestarias: programación, ejecución vía Tesoro Público, registro por la Contabilidad Pública y auditoría. La ma-

yor parte de la ayuda española se incluye en esa clasificación. Las razones que los distintos actores del proceso tienen para la existencia de estos fondos son variadas y se resumen en el cuadro siguiente (véase cuadro 6).

La existencia de estos fondos da una imagen poco precisa de las finanzas públicas y del volumen real de ayuda, y dificulta los procesos de planificación.

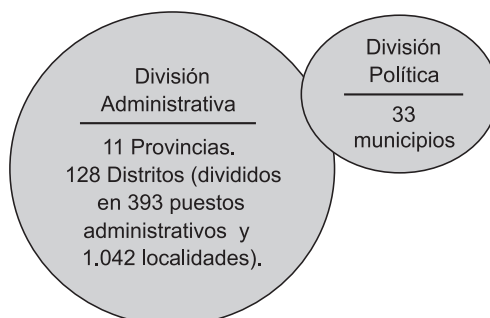
##### IV.2. *Desconcentración sectorial y territorial*

El proceso de apoyo presupuestario, al tener como principal órgano de interlocución al Ministerio de Finanzas, tiende a centralizar en él el poder decisorio de las autoridades gubernamentales. Por tanto, se debe contrarrestar con una desconcentración sectorial y geográfica. La primera se ha venido realizando a través de los otros mecanismos de ayuda programática como son los enfoques sectoriales. En este sentido el reto está en ir, cuidadosa y progresivamente, incluyen-

CUADRO 6. *Principales causas para la existencia de los off-budgets según cada actor implicado*

<b>Ministerios sectoriales</b>	Negociaciones de financiación directa con socios de cooperación Ciclos presupuestarios no totalmente integrados con el general Mayor control en la ejecución de los fondos
<b>Ministerio Finanzas/ Planificación</b>	Cumplimiento exigencias FMI (masa salarial, peso gasto público) Búsqueda de una alta ejecución presupuestaria
<b>Socios de cooperación</b>	Deficiente envío de información al gobierno sobre volumen de ayuda Desconfianza en el sistema nacional de finanzas públicas Restricciones administrativas de algunas agencias de cooperación

FIGURA 6. *División administrativa y política de Mozambique*



do el mayor número de estos fondos sectoriales en el apoyo presupuestario general. Esto no debe ir en detrimento de la prestación de servicios de los ministerios correspondientes, ni de la autonomía en su gestión. Su traslación se haría en aras de una mayor eficacia de la ayuda, y de la gestión pública a través de unos mecanismos de programación y ejecución más precisos. De cualquier manera es necesaria una mayor coordinación entre los ministerios sectoriales y los de finanzas y planificación.

La figura 6 ilustra la división administrativo-territorial de Mozambique, que abarca todo el país, y la política, donde sólo ciertas poblaciones tienen el estatus de *autarquía*.

Respecto a la desconcentración geográfica, las provincias y, sobre todo, los distritos han tenido muchas dificultades en la llegada de fondos desde el nivel central. Además carecían de adecuados sistemas de planificación y ejecución de sus actividades. En la actualidad este

proceso está en franca mejoría con sistemas provinciales, como el de Nampula, ya bastante mejorados y con la inclusión de los distritos como unidades presupuestarias.

La creación de los municipios (*autarquías* en Mozambique) supuso un esfuerzo descentralizador importante. La asunción de mayores responsabilidades políticas y financieras, y con ello de una mayor participación de los municipios en el desarrollo, es una asignatura pendiente. Estos órganos van a utilizar el mismo sistema de finanzas públicas (el SISTAFE) en el medio plazo para tener cuentas nacionales consolidadas.

También habrá que mejorar la relación competencial con el resto de los niveles de actuación pública: central, provincial, distrital, etc. En este ámbito se ofrece una especial oportunidad para cooperaciones como la española, tal y como se desarrolla en el apartado relativo a las oportunidades de los nuevos instrumentos.

### IV.3. Sistema de Gestión de Finanzas Públicas

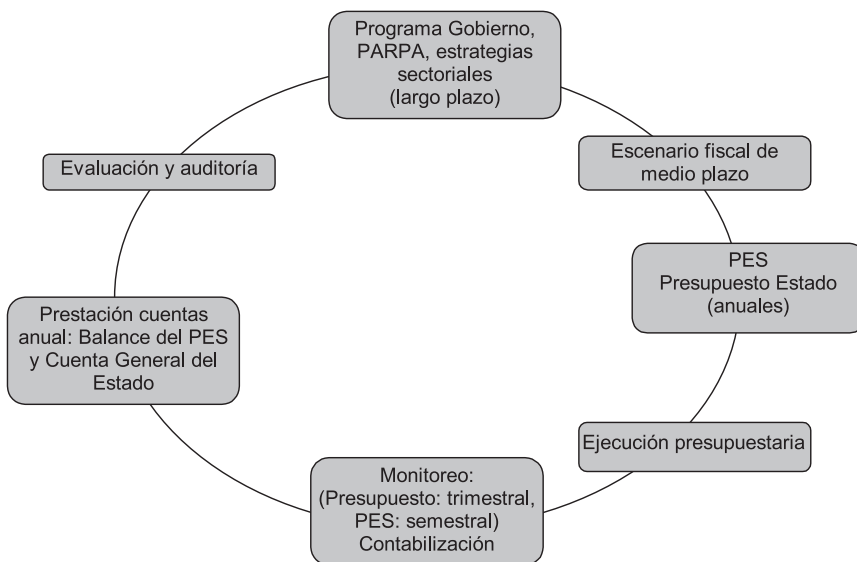
Este sistema de gestión de las finanzas públicas supone un importante empuje modernizador para la mejora de las mismas. La creación de una cuenta única del Tesoro es uno de los logros. La implantación de un sistema informático común en toda la administración, el SISTAFE, y la planificación de las necesidades de tesorería son otros. Se pretende dinamizar y coordinar la gestión financiera pública para mejorar la planificación, ejecución y monitorización de las actividades del Estado. La capacidad de absorción de ayuda externa vía apoyo presupuestario depende, en buena parte, de la instala-

ción de un método saneado de gestión de las finanzas públicas.

### IV.4. Integración de los instrumentos de planificación y ejecución: el proceso único

La existencia de diferentes instrumentos de planificación y gestión, con distintos plazos de validez e, incluso, elaborados por diferentes instancias gubernamentales, ha dificultado el impacto y la evaluación de las actuaciones públicas. Un ciclo ideal puede observarse en la figura 7. Todos los componentes de este ciclo deberían tener una fuerte relación y coherencia entre ellos, pero no siempre es así.

FIGURA 7. Ciclo de la gestión pública



Fuente: DNPO y elaboración propia.

Este proceso lleva unos años de evolución positiva pero necesita un impulso mayor para conseguir los resultados deseados. A veces, siguen existiendo discrepancias en las cifras en función de la fuente documental de la que provengan.

#### ***IV.5. Nivel máximo de ayuda y política de ayuda***

El gobierno está elaborando una estrategia para definir sus objetivos en materia de ayuda externa que hasta ahora no había especificado. Se conocen apenas algunos trazos que podríamos citar como el creciente protagonismo del apoyo presupuestario general, aumento del volumen de la ayuda, disminuciones de su peso respecto al PIB y mejora de la información provista por los donantes.

En este entorno no hay estudios sobre el nivel máximo de ayuda deseado y deseable para Mozambique, es decir, su nivel de capacidad de absorción. Otro factor a tener en cuenta es la posible aparición de la *Dutch disease* a causa de la entrada masiva de fondos externos. Este fenómeno, que se constató con el descubrimiento, en los años sesenta, de gas natural en el territorio holandés del Mar del Norte por lo que recibe ese nombre, explica el deterioro de la capacidad de exportación de los sectores tradicionales al apreciarse el tipo de cambio debido a una entrada masiva de fondos externos.

#### ***IV.6. Segunda ola de reformas***

Como ya se ha comentado, Mozambique ha logrado una de las tasas de crecimiento del PIB más altas del mundo en los últimos años. Esto ha ido acompañado de una serie de reformas políticas, económicas y sociales para hacer más dinámica, libre y flexible la sociedad, la administración y la economía nacionales.

Llegados a este punto se necesita una segunda oleada de reformas en aspectos claves como la justicia, el marco en que operan el sector privado y las PYMES, la función pública, y el régimen fiscal, entre otros.

#### ***IV.7. Papel de la Asamblea de la República y de la sociedad civil***

La continuidad del creciente papel de la Asamblea de la República, a pesar de la mayoría registrada siempre por el partido en el poder, es un elemento clave para que la apropiación del proceso sea generalizada. Se presentan cada vez más documentos de la acción pública para su debate, lo cual fortalece la capacidad de análisis crítico de la clase política local.

Asimismo, la sociedad civil empieza a tener algo de protagonismo en las decisiones del proceso de desarrollo y ayuda presupuestaria a través del Observatorio de la Pobreza y sus próximos

equivalentes provinciales, que reúnen a Gobierno y sociedad civil, con los SAP como invitados.

#### IV.8. *La predictibilidad de los fondos*

Los socios de cooperación deben comprometer y desembolsar a tiempo los montantes de apoyo presupuestario para facilitar la gestión financiera del gobierno. Los mecanismos previstos en el MdE, la matriz de evaluación de los donantes y los *rankings* que califican a los mismos, presionan en este sentido. Esto se engloba en un esfuerzo general de mejora de los flujos de información sobre los diferentes mecanismos de ayuda, que los socios internacionales deben llevar a cabo junto al Gobierno.

#### IV.9. *Refuerzo de las auditorías públicas*

En el ámbito de la auditoría externa el Tribunal Administrativo, equivalente al Tribunal de Cuentas español, ha venido realizando un papel crecientemente importante, en paralelo a la mejora de su capacidad técnica. Aún así, se ve desbordado por la gran cantidad de trabajo acumulado, la amplitud de sus funciones y su escasez de personal.

Respecto a las auditorías internas, la Inspección General de Finanzas ha mejorado su capacidad y se ha convertido en interlocutor de los socios de coope-

ración en muchas ocasiones. Sin embargo, los cuerpos dedicados a la inspección interna en los ministerios sectoriales todavía deberían mejorar la calidad de su trabajo.

#### V. LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN EL GRUPO DE APOYO PRESUPUESTARIO GENERAL

La experiencia de la utilización de apoyo presupuestario general como mecanismo de ayuda bilateral es totalmente nueva en la AECI. En el 2005 se ha abierto por primera vez una línea de financiación específica para participar en los nuevos instrumentos, conforme a lo establecido en el nuevo Plan Director de la Cooperación Española. Aunque existía un conocimiento previo debido al seguimiento de la ayuda al desarrollo de la Unión Europea y de los informes del CAD al respecto, hasta ahora no se había realizado apoyo presupuestario general desde la cooperación bilateral. La realización del primer desembolso de este tipo en Mozambique, único país donde había habido un seguimiento específico y metódico sobre el terreno, ha supuesto un reto especial. Esta decisión conlleva sin duda ciertos riesgos, aunque la aprobación de proyectos y programas clásicos también supone otros, que incluso pueden ser mayores. Una de las grandes diferencias es el reconocimiento y la gestión de estos riesgos junto al Gobierno de Mozambique y el conjunto de

donantes. Otro hecho innovador es la organización de un curso, impartido por el equipo de la OTC de Mozambique, para mostrar la experiencia a los servicios centrales de la AECI.

La Cooperación Española ya aporta fondos a mecanismos de financiación multilaterales así como a fondos globales por lo que la entrada en el apoyo presupuestario se puede entender como un paso más, dentro de una lógica de cooperación que se quiere potenciar.

### *V.1. Inicio de la participación española*

El seguimiento del proceso comenzó participando en las revisiones conjuntas desde 2001 y asumiendo la calidad de observadores desde el año 2003. Este seguimiento complementó a la participación técnica en el SWAP Salud que había comenzado en 2000. En los años 2000 y 2001 los países que formaban parte del proceso, todos ellos miembros de la Unión Europea excepto Noruega y Suiza, transmitían en las reuniones de HoC's de la Unión Europea los detalles del proceso. A partir de 2002, cuando se incorporaron al grupo de apoyo macrofinanciero todos los países de la Unión Europea con presencia en Mozambique (13 en total) excepto España y Austria, las reuniones de HoC's se redujeron en frecuencia e intensidad ya que se limitaron a un mero seguimiento técnico de la ayuda de la

Comisión Europea, mientras que el seguimiento de la cooperación en general se realizaba desde las reuniones mucho más frecuentes y con mayor contenido del entonces llamado G-15 (11 miembros de la Unión Europea más Noruega, Suiza, la Comisión Europea y el Banco Mundial).

En este proceso se perdió la oportunidad de un mayor liderazgo de la Comisión Europea, que se podría haber dado si se hubiera creado un espacio interno de debate ampliado a los dos Estados no miembros de la Unión. Sin embargo, se reforzó el liderazgo de los denominados países de cooperación avanzada, especialmente el Reino Unido y los países nórdicos, que supieron asumir con toda competencia la dirección del proceso. La condición de España, como observador, permitía enviar a un representante a las reuniones de economistas y a algunas abiertas, de carácter más general. Los niveles de Jefe de Cooperación y de Misión quedaban excluidos de la participación activa en el proceso y con ello fuera del diálogo político. La información que recibían venía del representante que acudiera a las citadas reuniones de economistas, o las que se intercambiaban en el ámbito de las reuniones de la Delegación de la Comisión Europea. Eso sí, el carácter inclusivo y transparente de la ayuda programática se ha demostrado por el continuo y abundante flujo de información de calidad que se ha compartido con todos los donantes, sean o no miembros activos del grupo.

A partir del año 2004 la participación se intensificó, con una persona dedicada al seguimiento del proceso, el análisis de los documentos, la elaboración de informes, la participación en las reuniones (las de economistas y las de los subgrupos como el de análisis del Presupuesto) y en los grupos técnicos que preparan las revisiones conjuntas, etc. Así, algunos representantes de la AECl fueron incluidos en los grupos de trabajo de la revisión conjunta de 2004.

## *V.2. Incorporación al G-17*

En 2005 la AECl decidió entrar como miembro de pleno derecho en el grupo de los SAP. Este paso suponía una continuidad lógica tras el período en que España había sido país observador y de la posterior entrada en 2004 en el mecanismo de enfoque sectorial en salud. España ha analizado durante un largo tiempo la oportunidad de sumarse al apoyo presupuestario general, habiendo seguido el proceso desde el inicio desde varias perspectivas; no se trata por tanto de ninguna improvisación. Durante la visita de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, se refrendó esta decisión mediante la firma, el día 7 de junio de 2005, de un memorando bilateral con el Gobierno de Mozambique para el apoyo presupuestario (Anexo 4), previo a la firma final del MdE general. El memorando de entendimiento bilateral desarrolla, sin compromiso jurídico, lo establecido en las respectivas actas de las reuniones de Comisión Mixta, defi-

niendo el marco presupuestario plurianual que se pretende cumplir.

En el caso de Mozambique se comprometen un mínimo de 3 millones de euros anuales para el período 2005-08, ajustándose absolutamente al contexto del MdE general en las condiciones establecidas, los mecanismos de desembolso y los principios básicos considerados. Como miembro pleno, la cooperación española participó en la revisión conjunta de 2005, completando el grupo ahora llamado G-17.

Tras la firma de los respectivos memorandos se ha realizado la respectiva Resolución de Subvención de Estado, sustentada en el Acta de la Reunión de Comisión Mixta, en la que se reconocen, ya con fuerza jurídica, los mecanismos establecidos en dichos memorandos.

La OTC ha intentado mantener informada del proceso al resto de los actores de la cooperación española en el país, principalmente las ONGD, compartiendo la información relevante y organizando charlas y debates sobre la ayuda programática y sus aportaciones a la lucha contra la pobreza.

La AECl deberá promover aquellas áreas donde pueda aportar mayor valor añadido al G-17, principalmente aquellas en las que tiene una mayor experiencia en el país como gobernabilidad y salud, además de participar en el diálogo general.



### V.3. *Primeros resultados*

La inclusión total en el proceso de ayuda programática ha comenzado a producir una mejora global de la cooperación española en el país, con la diseminación de los conceptos en que se basa el proceso, los nuevos compromisos adquiridos y el acceso a una mejor información. Esto beneficia tanto al proceso interno de la OTC como a las ONGD. Asimismo, la consideración de la cooperación española ha aumentado entre los distintos actores locales. Éste es otro tipo de visibilidad probablemente más efectivo que el tradicional, resultante del trabajo realizado según las tendencias generales consideradas como más eficaces en cooperación. Además, supone un compromiso a largo plazo, una manera de actuar que debe ser coherente con el resto de actividades de la cooperación española. En el apartado de lecciones aprendidas se extienden estos y otros conceptos.

### V.4. *Aspectos operativos*

En el aspecto operativo hay que mencionar que la fuente principal de intercambio de información con el conjunto de los socios de cooperación y con el Gobierno es el correo electrónico. A través de él, se envían noticias, informes, se preparan documentos conjuntos, etc. La carga de trabajo es grande, en términos de reuniones, informes, documentos, planificación, etc. con la necesidad de dedicar un especialista al seguimien-

to de este proceso. Se ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con un especialista *senior* en la OTC, por la experiencia de otros países se trata de un trabajo complejo al que tardan en adaptarse los profesionales, aunque la continuidad está garantizada por el número de miembros que evita una proporción excesiva de reemplazos coincidentes.

El proceso ha requerido de una adaptación y búsqueda de mecanismos administrativos que, dentro del marco de la administración pública española, permitan el desembolso de fondos a través del presupuesto del socio local sin una finalidad marcada, así como la contratación de la necesaria capacidad técnica. Como ya se ha dicho, la contribución se realiza a través de una Subvención de Estado cuya justificación se basa en los mecanismos establecidos en el MdE (ayuda memoria de las revisiones conjuntas, CGE, auditorías, etc.). Se trata de adaptar los procesos de justificación a los propios del país, eso sí, ayudando a su desarrollo y contrastándolos con auditorías externas, consiguiendo el doble efecto de contar con un sistema de justificación de la ayuda en su conjunto y de mejorar los procedimientos nacionales ordinarios para la gestión de los presupuestos del sector público. Una de las grandes ventajas del sistema es que esta justificación y su procedimiento se establecen por consenso entre todos los socios de cooperación y el Gobierno, evitando la multiplicidad de engorrosos sistemas de justificación muchas veces contradictorios e ineficientes.



## 2. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL ENFOQUE SECTORIAL EN SALUD EN MOZAMBIQUE

### I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

En Mozambique, al igual que en otros países de menor desarrollo, el escenario del sector salud se transformó significativamente durante la década de los noventa. El exceso de agencias de cooperación presentes en el país, que en muchos casos además definían las prioridades del sector, originó una gran cantidad de proyectos y mecanismos de financiación diversos, que dificultaban su desarrollo.

Como en muchos otros países africanos, una consecuencia del Programa de Ajuste Estructural fue que el gasto público se restringió, ya que el conflicto armado hacía imposible que el gasto militar disminuyera, de modo que los sectores sociales fueron los que se vieron más afectados. El gasto en salud en 1990 no llegaba al 5% de todo el presupuesto del Estado. A esto hay que añadir que la mayoría de las agencias ligaban su ayuda a proyectos e inversiones en infraestructuras, lo que a su vez, sumaba una presión adicional sobre los gastos corrientes. En 1989 no había donantes que no proporcionaran ayuda previamente asignada por proyectos. Había gastos del sector que se encontraban gravemente subfinanciados, tales como medicamentos, combustible, alimentación de enfermos, etc.

Otro problema era la naturaleza fragmentada de la AOD. Los programas y proyectos de las agencias bilaterales, multilaterales y las ONGD que trabaja-

ban en el sector salud, se organizaban de una forma vertical, por programas o proyectos, con muy pocos elementos de equilibrio horizontal entre los subsectores. A todo este panorama se sumaba que cada proyecto requería una administración separada, colocando una enorme presión sobre el frágil sistema de salud.

Resulta imprescindible hablar de la Cooperación Suiza al Desarrollo (SDC, del inglés *Swiss Development Cooperation*) cuando se trata de explicar la evolución del proceso SWAP en Mozambique. En 1987 cofinanció el Programa de Ajuste Estructural y en 1989 concedió al Ministerio de Salud (MISAU) la primera ayuda presupuestaria para los gastos corrientes. Esta ayuda, que fue denominada *Ajuda Orçamental Suíça* (AOS), se canalizaba con procedimientos del sector público mozambiqueño. Aquellos eran los años en que varias agencias estaban buscando alternativas al modo tradicional de cooperar en varios países y hacían las primeras propuestas de apoyo presupuestario. Entre ellas se incluían algunas que luego han estado relativamente apartadas del proceso como la GTZ o el PNUD. También eran los años en los que se creó la AECL con la ambición de que la cooperación española se insertara en un ámbito de modernidad.

En una *primera fase* de 1990-1991, la AOS se destinó a cubrir gastos concretos: alimentación para enfermos hospitalizados, ropa de hospital e impresos,

etc. La SDC abrió una cuenta en Suiza, a favor del Banco de Mozambique, surgiendo los primeros problemas prácticos relativos a cuestiones cambiarias y procedimientos formales que retrasaban las transferencias y creaban problemas de liquidez en las tesorerías provinciales, ya que el Ministerio de Finanzas remitía sólo títulos. Asimismo, había poca capacidad para la gestión de los fondos una vez distribuidos. A estos problemas, se le añadió el de criterios de asignación de fondos poco claros, especialmente en lo referente a distribución geográfica de los mismos. En este sentido, se constató que había un exceso de centralización y que los fondos no se encaminaban en cantidad suficiente hacia las zonas rurales, ya que la mayoría de las camas hospitalarias estaban en las áreas urbanas.

La *segunda fase* entre 1992-1995, puede considerarse como la «fase de gestión». Tras la constatación de las dificultades iniciales, se introdujeron medidas correctoras y la ayuda se centró fundamentalmente en las áreas de planificación y gestión.

La oficina de la SDC en Maputo decidió transferir directamente el dinero en moneda local a las tesorerías provinciales. Esto supuso una gran novedad, ya que entonces, ningún donante seguía los procedimientos estatales. De esta forma, al utilizar los procedimientos de contabilidad pública y las Direcciones Provinciales de Planificación y Finanzas, se realizaba el seguimiento de los fon-

dos externos de la misma forma que los estatales, evitando la sobrecarga de trabajo de los trabajadores de los Ministerios, ya que no tenían que hacer uso de procedimientos especiales.

Se decidió reforzar la capacidad de planificación de las Direcciones Provinciales de Salud (DPS) y Distritales de Salud (DDS). La provincia de Zambezia se convirtió en la región piloto para el lanzamiento del ejercicio de Planificación Financiera Integrada Provincial. Este ejercicio tenía como objetivo la eficiencia, equidad y racionalidad en la asignación de los recursos.

Inicialmente, la responsabilidad del ejercicio de planificación financiera correspondía al Gabinete del Viceministro, que en 1995 traspasó esta responsabilidad a la Dirección de Planificación y Cooperación (DPC) que creó un grupo coordinador para estos ejercicios. Se pusieron en marcha brigadas de planificación que se desplazaban con regularidad a las provincias para trabajar con las Direcciones Provinciales de Salud, ayudando en la recogida de datos, en el análisis del funcionamiento del sistema de salud y en la determinación de las necesidades financieras para el año siguiente. Este proceso recibió un gran apoyo por parte de UNICEF, Dinamarca, Save the Children UK y Finlandia. Por parte española, Medicus Mundi asumió en parte el proceso para la ejecución de su programa financiado por la AEI, como se explicará más adelante. Estas agencias, excepto Save

the Children, también se sumaron al apoyo presupuestario para gastos corrientes en las provincias manteniendo en algunos casos diferentes procedimientos.

A medida que el proceso de planificación se desarrollaba, las DPS más «capaces» comenzaron a asumir la responsabilidad del ejercicio de planificación. La AOS aumentó y fue expandiendo su cobertura a otros gastos de apoyo institucional.

Sin embargo, comenzó a constatarse una oposición por parte de algunos actores como directores nacionales, acostumbrados a tomar la mayoría de las decisiones referentes a sus departamentos; parte del personal de salud directamente implicado en los proyectos, con recelo de perder ciertos beneficios; y en general, aquellos que temían la transparencia que resulta de un análisis profundo de las actividades y de la utilización de los recursos, inherente a un mejor proceso de planificación. Asimismo, muchas agencias de cooperación y ONGD mostraron poco interés y otras se manifestaron opuestas abiertamente.

Los niveles superiores del MISAU ayudaron a evitar los conflictos abiertos y la oposición se fue suavizando, y solicitaron a la SDC que pasase a ser «donante de primer contacto», con el fin de apoyar la racionalización y gestión de la ayuda externa. Este papel de coordinación también tenía por objetivos facili-

tar el diálogo sobre las políticas, encuentros regulares e intercambio de información entre el MISAU y la comunidad de donantes, movilizar recursos adicionales y mejorar la confianza y comprensión de otras agencias de cooperación con respecto a los procedimientos y normas de gestión.

Por parte de algunas autoridades del MISAU había esperanza de que el programa de ayuda presupuestaria se convirtiera en un modelo de cooperación y de gestión, que en ese momento situaba al país entre un reducido número de pioneros. En 1996 varios donantes comenzaron a trabajar conjuntamente para establecer procedimientos con vistas a integrar la ayuda al sector. Para ello, se formó un grupo de trabajo formado por Noruega, Holanda y Suiza (Dinamarca y Finlandia eran mantenidas al corriente de las discusiones), todos ellos interesados en transformar la asistencia a proyectos en ayuda presupuestaria.

El próximo paso consistía en la formación de fondos comunes para los gastos corrientes. En ese mismo año, el Banco Mundial aprobó un programa para inversiones en el sector salud que incluía un financiamiento sustancial para ayuda al presupuesto y, aunque no era parte del grupo, se mostraba favorable en compatibilizar sus procedimientos con los mecanismos presupuestarios del Estado. La Asamblea de la República aprobó, en abril de 1997, una ley de reforma del sistema de con-

tabilidad pública que supuso un cierto avance para el proceso.

### 1.1. *Fondos comunes*

La formación de los fondos comunes suponía la introducción de una nueva herramienta de gestión. Para algunas agencias de cooperación, se empieza a convertir en la principal vía para la canalización de sus fondos, en gran parte debido a la presión de sus oficinas centrales de avanzar hacia un apoyo al sector más integrado. Además, debido a que muchas de estas agencias no tenían técnicos expertos locales para asegurar una adecuada planificación, gestión y monitoreo, tuvieron que confiar en la capacidad técnica de la SDC. Para el país, este esquema suponía una ganancia en términos de eficiencia, ya que se reducían tanto los costes administrativos como los costes de transacción derivados de la movilización y negociación de los recursos externos.

### 1.2. *PATA*

El primer Fondo Común que se constituyó fue el *Pooling Arrangements for Technical Assistance (PATA)*. Este fondo se firmó en 1996 con la finalidad de armonizar los procedimientos de contratación de médicos en los hospitales de tercer nivel. El Fondo Común PATA era gestionado por el MISAU, administrado por el Programa de Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD), y financiado por los Países Bajos, Noruega y Suiza.

Este esquema mejoró la capacidad técnica en los hospitales de tercer nivel, estandarizó procesos competitivos de reclutamiento y contratación, incluyendo salarios e incrementó la transparencia.

En 1998, los tres donantes mostraron su interés por un nuevo acuerdo, más integrado en el sistema público y más sostenible, con un MISAU más implicado en la administración del fondo, sin embargo, las negociaciones no se materializaron en una propuesta aceptable para todos y el Fondo Común PATA llegó a su final en 2000. Tras esta fecha, el Ministerio de Planificación y Finanzas ha pagado los salarios previamente cubiertos por este fondo.

### 1.3. *Fondo de Medicamentos y Suministros Médicos*

Mediante el apoyo presupuestario para medicamentos y suministros médicos, la SDC y el Gobierno de Mozambique hacían frente a un área crítica en la provisión de servicios muy afectada por el desorden de la ayuda internacional.

El apoyo presupuestario para financiar medicamentos mostró que funcionaba, y algunas agencias de cooperación (Países Bajos, Noruega, Department for International Development-DFID, Irlanda y

Francia) mostraron su interés en unirse a este esquema, y en 1998 se creó el Fondo de Medicamentos y Suministros Médicos (FCMSM).

El proceso de transferencia de gestión al MISAU concluyó en 2004. La gestión y ejecución del proceso de adquisición y distribución de medicamentos era responsabilidad del Departamento Farmacéutico de la Dirección Nacional de Salud del MISAU, que a su vez contrató a una empresa paraestatal (Medimoc) para que asumiera la adquisición y distribución de medicamentos y consumibles médicos. A su vez, esta empresa era monitoreada y supervisada por una firma de auditorías, *SGS Moçambique Lda*, que estaba financiada por las agencias de cooperación que contribuían a este fondo.

Los fondos eran depositados en una cuenta en un banco suizo a nombre del Banco de Mozambique, y la SDC era responsable de dar la aprobación final sobre el proceso de adquisición de medicamentos como paso previo al desembolso de los fondos desde la cuenta. Se formó un Comité Directivo formado por las autoridades nacionales y responsables de las agencias de cooperación incluyendo el Banco Mundial.

#### *1.4. El Fondo Común para Gastos Corrientes*

En 1999 se creó formalmente el Fondo Común para Gastos Corrientes (FCGC),

con un esquema parecido al fondo de medicamentos. La Agencia Suiza continuó ejerciendo la responsabilidad de asegurar el desembolso de los fondos a las instituciones beneficiarias. Igualmente las Direcciones Provinciales de Planificación y Finanzas continuaron responsabilizándose de la gestión, control y justificación de los fondos. De forma regular se llevaban a cabo auditorías en todos los distritos y los informes también eran enviados a las agencias de cooperación.

La asignación de los recursos financieros de este Fondo se llevaba a cabo sobre la base del ejercicio de planificación integrada anual, que buscaba la distribución equitativa de los recursos, debiendo ser distribuidos en áreas rurales al menos un 50% de estos fondos.

#### *1.5. Lecciones aprendidas en el período 1989-1998*

Esta década fue un período de evolución gradual hacia el apoyo presupuestario por parte del MISAU y de algunas agencias de cooperación. No fue un tiempo fácil y se caracterizó por un período en el que se aprendió haciendo.

CUADRO 1. *Ventajas e inconvenientes del primer período*

<b>Ventajas</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Se proporcionaba apoyo institucional real que fortalecía la capacidad de planificación y monitoreo a nivel central y provincial.</li><li>• El proceso de planificación financiera integrada mejoraba la eficiencia, equidad y racionalidad en la asignación de los recursos del sector. Se redujeron mucho las inequidades entre las provincias, y representó un apoyo al proceso de descentralización.</li><li>• Al cubrir los gastos corrientes, se garantizaban mejores cuidados de salud.</li><li>• Incremento de la transparencia y la corresponsabilidad.</li><li>• Se reforzaban los procedimientos nacionales, lo que disminuyó los costes de transacción al tiempo que se revelaron lagunas en los procedimientos oficiales.</li><li>• Se promovía la colaboración estrecha entre todos los actores del sector, armonizando los procedimientos.</li><li>• Se creó un espacio de diálogo sobre políticas entre socios de cooperación y MISAU.</li><li>• Con el ejemplo de algunas agencias, se alentaba y animaba a otras agencias a entender y adaptarse a la situación local y a quitar algunos condicionantes.</li><li>• Este esquema permitía a las DPS hacer frente a algunos problemas de la financiación del Estado, como la falta crónica de fondos a principios de año.</li><li>• Al inducirse compromisos a más largo plazo por parte de los donantes, había mayor estabilidad y previsibilidad de fondos.</li></ul>
<b>Inconvenientes</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• A pesar de que se seguían los procedimientos nacionales, era un sistema paralelo, de forma que aunque se tenían en cuenta estos fondos en el ejercicio de planificación, el sistema de desembolso y pago se mantenía de forma separada de los mecanismos de financiación del Estado.</li><li>• El proceso de planificación se veía dificultado por el hecho de que algunas agencias no proporcionaban suficiente información sobre sus fondos.</li><li>• Las negociaciones para establecer estos Fondos Comunes consumieron mucho tiempo.</li><li>• En ocasiones, el MISAU mostró dificultades o poca disposición para hacer un seguimiento adecuado de los Fondos Comunes, obligando a las agencias a jugar el rol de «controladores».</li><li>• Aunque se redujeron los costes de transacción, probablemente, tanto los donantes como el MISAU subestimaron la carga que también suponía la gestión de los FC.</li></ul>



## 1.6. Últimos pasos hacia el SWAP

Además del proceso antes explicado, en el sector salud se produjeron cambios que suponían un paso adelante hacia el SWAP, entre los que cabe destacar:

- Auditorías conjuntas que no solo atañían a los fondos comunes sino también a las contribuciones por parte de los donantes a los programas dirigidos por la Dirección Nacional de Salud.
- Se inició un proceso por parte del MISAU de revisión de la política sectorial.
- El MISAU llevó a cabo el Programa de Recuperación del Sector Salud apoyado por el Banco Mundial. Este Programa, que contó con un presupuesto de 100 millones de dólares americanos controlados por el *Ministerio de Plano y Finanzas*, aunque no estaba *on-budget*, aspiraba a reconstruir el sistema sanitario en áreas rurales, mejorar la gestión del sector tanto a nivel provincial como central y formar recursos humanos.

De todas formas el programa tuvo algunos problemas como consumo excesivo de tiempo; escaso diálogo entre el Banco Mundial y los donantes; claro dominio del Banco Mundial que hacía poner en duda la apropiación de este programa por parte del MISAU; y poca capacidad por parte del MISAU de implementar un programa de tal magnitud.

Fuera del sector también se dieron otras condiciones imprescindibles para

un desarrollo adecuado del SWAP Salud:

- La situación macroeconómica era estable.
- Mozambique estaba desarrollando mecanismos de coordinación exitosos del apoyo macrofinanciero.
- Se inició la formulación de un marco de gasto a medio a plazo.
- Fortalecimiento de los sistemas presupuestarios, contabilidad y auditoría.
- Otros sectores como agricultura comenzaron a desarrollar el proceso SWAP de forma muy rápida y el SWAP Salud se benefició de esa experiencia.

Además, como hemos ido viendo, en Mozambique, se daban **factores clave** para el desarrollo de cualquier proceso SWAP ya que se trataba de:

- a) Un sector muy dependiente de la ayuda externa;
- b) Donde la inversión pública era muy importante y;
- c) Había una serie de agencias de cooperación que ya estaban demostrando su disponibilidad para modificar sus prácticas tradicionales y caminar hacia un proceso común.

Es en este clima de cambios y lecciones aprendidas, cuando los socios de cooperación piden al Gobierno iniciar el desarrollo de un enfoque sectorial en el sector salud respondiendo al deseo del Ministerio de mantener discusiones al

más alto nivel sobre las políticas del sector.

A partir de entonces:

En 1998:

- El MISAU aceptó las recomendaciones de un Grupo Técnico Consultivo al que se le había pedido un análisis sobre la conveniencia de avanzar hacia el SWAP y que sugería un desarrollo y avance cauto hacia el enfoque sectorial.
- El MISAU firmó una Declaración de intenciones para avanzar en este sentido.
- Se formó el Comité de Coordinación Sectorial (CCS) entre donantes y Gobierno.
- El Gobierno propuso términos de referencia para el desarrollo del SWAP y estableció una unidad de apoyo técnico para desarrollar un plan estratégico para el avance hacia el enfoque sectorial y de apoyo en el CCS.
- Se crea un Fondo Común para apoyar la formulación de la estrategia del sector salud, llamado Fondo Común PESS, que fue financiado por las cooperaciones de Irlanda, Dinamarca, Finlandia, Holanda e Inglaterra.

En 1999:

- El *Ministerio de Plano y Finanzas* estableció una unidad para ayudar a desarrollar el enfoque sectorial.
- Se llevaron a cabo seminarios y talleres con la finalidad de llegar a un con-

senso entre Gobierno y agencias de cooperación sobre la forma de avanzar hacia el SWAP, y se elaboró el primer borrador del código de conducta.

En mayo de 2000:

Se firmó el Código de Conducta (CdC) llamado *Kaya Kwanga* (Anexo 5) en cuya versión final se reitera la intención del Gobierno y agencias de cooperación de avanzar en el proceso SWAP, y se definieron los principios y mecanismos que han de guiar este proceso. Fue firmado por la inmensa mayoría de las agencias que intervenían en el sector, incluida la AECL que desde entonces comenzó su participación técnica en el proceso SWAP.

## II. COMPONENTES DEL SWAP SALUD EN MOZAMBIQUE

***Síntesis de principios incluidos en el Código de Conducta, los términos de referencia del grupo de enfoque sectorial y el Memorando de Entendimiento entre socios de cooperación y el Gobierno***

- El liderazgo efectivo del proceso SWAP y el poder de decisión en el sector, pertenecen al MISAU.
- El diálogo entre el MISAU y los socios de cooperación debe ser abierto, transparente y debe haber mutua prestación de cuentas.

- Los mecanismos de apoyo de los socios de cooperación deben estar alineados con los sistemas nacionales, simplificados y coordinados.
- El refuerzo institucional y el proceso de reformas en el MISAU a todos los niveles, debe recibir la atención necesaria de ambas partes, para así alcanzar los objetivos del Plan Estratégico del Sector Salud (PESS). Esto incluye evitar la contratación de funcionarios públicos por las cooperaciones para no debilitar el sistema.
- Todas las acciones deben ser realizadas en conformidad con los principios de buenas prácticas aceptados internacionalmente.
- El MISAU y los socios de cooperación, deben llevar a cabo todos los esfuerzos posibles para prevenir y combatir la corrupción en todas sus vertientes.
- Participación efectiva, en la medida de lo posible y de forma pragmática, de los actores provinciales, distritales y de la sociedad civil.

### *II.1. Código de Conducta*

El Código de Conducta fue posteriormente revisado en 2003 y establece los principios y las directivas de cooperación entre el Gobierno y los socios de cooperación, preconiza el liderazgo del Gobierno en el sector salud. Se pretende que todos los socios de cooperación lo firmen y lo tomen en consideración en futuros acuerdos bilaterales y multilaterales.

### *II.2. Términos de Referencia del Grupo de Trabajo SWAP/ Mecanismos de coordinación*

En 2001, se acordaron los Términos de Referencia para el Grupo de Trabajo SWAP entre el MISAU y los socios de cooperación. Este documento tenía por objetivo estructurar el enfoque sectorial en salud, de forma que garantizase la corresponsabilidad y seguimiento efectivo del desempeño de todos los actores. Han sido revisados en junio de 2005 en el Comité de Coordinación Sectorial, con la finalidad de evaluar la estructura y funcionamiento del SWAP de forma que se garantice que se satisfagan las necesidades y expectativas actuales y futuras bajo un liderazgo, cada vez mayor, del Gobierno (Anexo 6).

Los Términos de Referencia del SWAP Salud en Mozambique establecen la línea de trabajo en el sector salud, bajo el marco de los compromisos descritos en la Declaración de París de marzo de 2005 y que son asumidos por el Gobierno de Mozambique y los socios de cooperación.

Conviene destacar que la participación en el SWAP Salud debe ser abierta e inclusiva a todos los actores del sistema (MISAU, agencias bilaterales, multilaterales, iniciativas globales y organizaciones de la sociedad civil). Cada una de estas entidades debe discutir y concordar con el MISAU su representación formal.

El diálogo tiene lugar a tres niveles, que constituyen los principales foros del SWAP Salud. El MISAU lidera el proceso, debiendo presidir y convocar las sesiones. La regularidad y la agenda de las sesiones son definidas en estrecha coordinación con los puntos focales de ambas partes.

### II.3. *Los principales foros del SWAP Salud*

- Sesiones de Comité de Coordinación Sectorial (CCS). Estas sesiones son el nivel más alto de coordinación en el sector salud entre el MISAU y los socios de cooperación. Son encuentros que se realizan dos veces al año presididos por el Ministro de Salud. En el CCS del primer semestre se aprueban los siguientes documentos: prioridades para el PES/POA del año próximo, basadas en las recomendaciones de la *Avaliação Conjunta Anual* y del *Balanço do PES* del año anterior; propuesta preliminar para la asignación de recursos para el PES/POA del año siguiente; propuesta de seguimiento de las recomendaciones preliminares del informe de auditoría conjunta. En el CCS del segundo semestre se aprueban los siguientes documentos: informe final de auditoría anual; el POA presupuestado para el año siguiente; los socios de cooperación han de presentar información relativa a los compromisos financieros para un período de tres años.

- Sesiones de SWAP Salud. Son convocadas por el MISAU, quien dirige las mismas y elabora las actas de estos encuentros. Los encuentros se realizan con periodicidad mensual, pudiendo convocarse sesiones extraordinarias siempre que haya necesidad. En estos encuentros se discuten asuntos clave del sector en el período entre un CCS y otro, y se hace el acompañamiento de las decisiones tomadas en aquel órgano.
- Grupos de trabajo y/o comités de trabajo. Para poder profundizar en el análisis y diálogo, el MISAU y los socios de cooperación pueden formar grupos de trabajo, que son liderados y convocados por el MISAU, pueden tener un carácter permanente o de forma *ad hoc* y prestan cuentas en las sesiones SWAP y/o en el CCS.

Aparte de estos foros, los socios de cooperación se reúnen semanalmente, convocados por las dos agencias facilitadoras o donantes de primer contacto, una agencia bilateral y una multilateral, que lideran las reuniones. Estas reuniones tienen por objetivo compartir información y seguimiento del proceso SWAP.

En el SWAP Salud de Mozambique, la agencia de cooperación de Finlandia representa a la agencia inglesa, y ésta a su vez a Finlandia en Educación. Este sistema evidencia un ejemplo de cooperación delegada que quedó constatado en un acuerdo entre las dos agencias.

#### II.4. *Plan Estratégico del Sector Salud*

El Plan Estratégico del Sector Salud, PESS 2001-2005 (2010) fue aprobado en 2001 y define la política y estrategia sectorial en un horizonte temporal plurianual, en armonía con la política general del gobierno y en consonancia con el PARPA, que suponen el marco fundamental para el desarrollo de la política del sector salud.

Proporciona una agenda que orienta al MISAU en sus relaciones con los socios de cooperación y guía al Ministerio en la gestión del sector de una manera más coordinada. También define la visión del sector y los indicadores para hacer seguimiento del avance en la implementación de las políticas y estrategias. En este documento se hace explícito el deseo del MISAU de adoptar un enfoque sectorial y de asumir el liderazgo del sector.

Esta visión del sector debe ser transformada en intervenciones específicas que han de quedar reflejadas en los Planos Operativos Anuales (POA) elaborados por el MISAU. El POA define las prioridades del sistema de planificación y gestión y del sistema de prestación de servicios y asigna los recursos anualmente. De igual forma que el PESS está en consonancia con el PARPA, el POA debe estarlo con el Plan Económico y Social (PES).

El POA y el PES son el resultado de un proceso consultivo y son acompañados

por el MISAU y los socios de cooperación de forma conjunta.

Es importante señalar que Mozambique, además, cuenta con otros instrumentos de planificación, entre los que cabe destacar: *Plano de Investimento da Saúde* (PIS 2004-2008), Plan de Desarrollo de la Asistencia Médica (PDAM 2004-2006), Plan Estratégico Nacional de Combate al Sida, entre otros. En muchas provincias existen además, PESS, PES y PIS provinciales.

Es obvio que son demasiados instrumentos de planificación, y no siempre existe la coherencia deseada entre ellos, de forma que existe la opinión compartida por la mayoría de los actores del sector, de la importancia de hacer un esfuerzo para avanzar hacia la armonización de los mismos. Destacar, por ejemplo, que el POA y el PES son elaborados en distintos períodos del año, lo que impide en la práctica su integración. Muchos de los objetivos y prioridades marcadas en estos planes, no han sido alcanzados aún.

#### II.5. *Marco de gasto a medio plazo*

El PESS debe indicar las grandes prioridades del sector en conformidad con el Marco de gasto a medio plazo, cuya operacionalización se efectúa a través de los instrumentos de planificación anuales (PES y POA).

Este Marco se desarrolla en conjunto con el *Ministerio de Plano y Finanzas*

y pretende mejorar la coherencia en la planificación, imponer disciplina financiera, evitar ajustes inesperados y pasar a una programación por actividades, programas, objetivos e impacto.

Para mejorar la coherencia en la planificación es fundamental la integración de la totalidad del financiamiento del sector. De modo que por motivos que se analizarán más adelante, este instrumento adolece de ciertas dificultades y limitaciones.

#### II.6. *Memorando de Entendimiento respecto al Fondo Común de Apoyo al Sector Salud PROSAUDE y sus Adendas*

En 2003 se firmó, entre el Gobierno de Mozambique y los socios de cooperación, el Memorando de Entendimiento respecto al Fondo Común de Apoyo al Sector Salud (MdE-PROSAUDE, Anexo 7) y sus Adendas respecto al Fondo Común Provincial (FCP) y Fondo Común de Medicamentos y Suministros Médicos (FCMSM).

Constituye un elemento esencial del SWAP, en el que se definen las normas y reglamentos según los cuales el apoyo de los socios de cooperación será canalizado a través de fondos comunes.

Los principios fundamentales recogidos en este documento son:

- Los fondos han de ser depositados, gestionados y utilizados en conformidad con las normas y reglamentos del presupuesto del Estado.
- Los fondos deben ser utilizados exclusivamente para financiar los gastos del sector salud.
- Los socios firmantes no podrán destinar los fondos para cualquier objetivo específico. El MISAU designará los fondos disponibles a las prioridades del sector a través del POA.
- Todas las actividades del sector han de ser realizadas en conformidad con el PES y el PARPA.
- Todos los firmantes participarán conjuntamente con el MISAU en la revisión de las prioridades y desempeño del sector, de acuerdo con el ciclo de planificación, presupuestación y de monitoreo del MISAU.

En este MdE-PROSAUDE y en sus *Adendas* se encuentran las normas de gestión donde se especifican, entre otros: los mecanismos de los flujos financieros, los requisitos para los desembolsos, el ciclo de presentación de los informes, las auditorías y las evaluaciones conjuntas y el manual de procedimiento para la gestión financiera de los fondos comunes.

En Mozambique, en el contexto del SWAP Salud, existen en la actualidad tres fondos comunes o mecanismos de financiación operativos.

Con la firma del Código de Conducta comenzó un nuevo abordaje que incluía la

CUADRO 2. Socios firmantes del MdE PROSAUDE y sus Adendas en Mozambique

PROSAUDE	FCP	FCMSM
AFD	AFD	AFD
CIDA	AECI	Dinamarca
Dinamarca	Dinamarca	DFID
DFID	Generalitat de Catalunya	Finlandia
Finlandia	SDC	SDC
Cooperación Flamenca	Cooperación Flamenca	Cooperación Flamenca
Unión Europea	Unión Europea	Unión Europea
Irlanda	Irlanda	Irlanda
Noruega	Noruega	Noruega
Países Bajos		
FNUAP		
SDC		
FGATM		

*Nota:* El Fondo Global de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria (FGATM) está incorporado al proceso SWAP y sus fondos se integran en el PROSAUDE, de modo que no puede considerarse *earmarked* (no tienen destino predeterminado).

formación de un fondo común que apoyase una única estrategia sectorial y que estuviera incluido en el presupuesto del Gobierno (*on-budget*) y en el Tesoro de la Nación y este fondo común, con el tiempo, debía sustituir a los fondos ya existentes. Con la firma del MdE-PROSAUDE se creó este fondo, que se denominó Fondo Común PROSAUDE y que en 2004 sustituyó al FC-PESS. Este fondo cubre los gastos resultantes de la realización de actividades que estén incluidas en el presupuesto del Estado, que sean consistentes con el PES y el PESS, y que estén incluidas en el POA del sector salud.

El antiguo Fondo Común de Gastos Corrientes se sustituyó por el Fondo Común Provincial (FCP) que pretende

integrarse en el futuro en el Fondo PROSAUDE. Este FCP, a diferencia de su antecesor, además de cubrir gastos corrientes, cubre, entre otros, salarios y pequeñas inversiones.

El Fondo Común de Medicamentos y Suministros Médicos también pretende integrarse en el Fondo PROSAUDE.

La razón de que todavía se mantenga la diferenciación de fondos es garantizar la continuidad de la financiación a las provincias y la provisión de medicamentos y suministros médicos, hasta que se den las garantías oportunas para la fusión de estos tres fondos. La gestión de los tres fondos, en la actualidad, es realizada por el MISAU.



Podemos resumir el mecanismo de flujo financiero de estos tres fondos de la siguiente manera:

- PROSAUDE: estos fondos son depositados en una cuenta *Forex do PROSAUDE* en el *Banco de Moçambique* en nombre del *Ministerio de Plano y Finanzas*, que es el encargado de transferirlos al MISAU, quién será responsable de su gestión. En concreto, estos fondos serán gestionados por: las Direcciones Provinciales de Plano y Finanzas (DPPF) que gestionarán los recursos dirigidos a las instituciones sanitarias provinciales; y por el Departamento de Administración y Gestión (DAG) del MISAU para el financiamiento de los gastos de las instituciones subordinadas a nivel central.
- FCP: los fondos son depositados en una cuenta en el *Banco Comercial* a nombre de la DAG y son transferidos a las cuentas de las DPPF, y de éstas a las instituciones subordinadas provinciales y distritales.
- FCMSM: los fondos son depositados en una cuenta bancaria en el *Credit Swiss* en Zúrich-Suiza a nombre del *Banco de Mozambique*, quien controla la ejecución de los fondos que son gestionados por el Departamento Farmacéutico de la Dirección Nacional de Salud/*Central de Medicamentos e Artigos Médicos* (CMAM) y por la DAG.

## II.7. Fondos verticales

Además de la financiación pública mozambiqueña y de los fondos comunes el sector sigue recibiendo una porción mayoritaria de su gasto a través de programas y proyectos verticales. Contribuyen al mismo 28 agencias de cooperación bilaterales y multilaterales, además de aproximadamente 112 ONGD. Está claro por tanto que todavía es necesario un fuerte esfuerzo de armonización y que todavía hay aumento de los fondos verticales cuando la tendencia debería ser la inversa.

Más de la mitad de los recursos del sector no pasan por Tesoro, de manera que se hace muy difícil su seguimiento y registro por la Contabilidad Pública. Hay que considerar el posible recelo por parte del MISAU de que la integración de los fondos conduzca a la reducción del volumen de recursos canalizados al sector, dado que una mayor visibilidad sobre la totalidad de recursos podrá revelar distorsiones en la asignación con relación a otros sectores.

CUADRO 3. *Financiamiento global del sector salud 2005 (\$)*

Fuente	Valor (\$)
Presupuesto del Estado	112.149.075
Fondos Comunes	112.795.909
Fondos Verticales	130.565.078
<b>Total</b>	<b>355.510.062</b>

Fuente: Adenda del POA 2005.



## **II.8. Organizaciones No Gubernamentales**

Algunas agencias, como la Cooperación Española, han venido apoyando al sector a través de ONGD, que fundamentalmente trabajan a nivel provincial/distrital.

No existe relación formal entre el MISAU y las ONGD que trabajan en el sector ni un sistema formal de intercambio de información. Sin embargo, a nivel provincial, sí existe una mayor coordinación e intercambio, aunque difiere de unas provincias a otras, demostrando que ese nivel territorial es útil para los procesos de armonización.

Hasta ahora, no ha habido un compromiso claro por parte del MISAU para implicar a las ONGD en la elaboración de las políticas y en integrarlas en el proceso SWAP. Los socios de cooperación están más abiertos a la participación de las ONGD en el proceso SWAP, y una red de ONGD internacional (NAIMA+) y otra red nacional (MONASO) acuden a sus reuniones semanales.

Entre los factores que pueden explicar la «pobre» relación entre el MISAU y las ONGD se encuentra la visión negativa por parte del MISAU con respecto a algunas ONGD ya que se considera que éstas compiten para el empleo de personas cualificadas y en ocasiones contribuyen a la salida de funcionarios del

sistema; no comparten información; no consultan nuevas propuestas y en ocasiones no siguen las líneas definidas por el sector; y a veces publican datos sin consulta previa al MISAU.

Una dificultad añadida es que no hay demasiada coordinación entre las ONGD que trabajan en el sector y no está claro quién representa a quién, y se les critica que estén demasiado centradas en la problemática VIH/SIDA, donde precisamente sí existen mecanismos de coordinación más consolidados.

A pesar de todo, el MISAU reconoce la necesidad de formalizar la cooperación con las ONGD y el actual Ministro ha nombrado un asesor específicamente para abordar esta cuestión. El propósito es definir claramente el rol de las ONGD en el sector, que se aclare el problema de la representatividad en el seno de las ONGD, así como la manera en que se llevará a cabo la contratación que en un futuro se pretende de las mismas, por parte del MISAU.

Algunas ONGD sienten cierto rechazo al proceso SWAP, ya que piensan que el avance progresivo que se está dando en Mozambique por parte de las agencias de cooperación hacia la financiación de fondos comunes, suponga una disminución en la financiación de las mismas, mientras aún no se ha establecido el mecanismo de financiación de las ONGD por parte del MISAU. Además, sienten la preocupación de que si pro-

gresivamente son financiadas por los fondos comunes y el MISAU no gestiona bien los fondos, las agencias de cooperación congelen los desembolsos y consecuentemente, se paralicen sus actividades.

El proceso SWAP no tiene por qué significar la desaparición de las ONGD, sino que este proceso pretende una mayor coordinación y alineamiento de todos los actores del sistema de salud con la política del Gobierno. Una vía para esta mayor coordinación es la contratación de las ONGD por parte del MISAU. Un ejemplo actual es que el Consejo Nacional de Combate al Sida (CNCS) ya está contratando ONGD que trabajan en el ámbito del VIH/SIDA. En este sentido, cabe citar el ejemplo de la ONGD española Médicos del Mundo que ha sido contratada por el CNCS para la construcción del Hospital de Día para enfermos de sida en la provincia de Cabo Delgado.

Pero el reto principal para las ONGD es buscar el espacio de acción crítica en el que puedan aportar un mayor valor añadido, ya sea por sus capacidades técnicas y de organización o por sus capacidades financieras. Ya hemos visto que algunas, como Save the Children UK se sumaron al proceso de enfoque sectorial.

### III. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA Y EL ENFOQUE SECTORIAL EN SALUD

#### III.1. *La experiencia del programa de fortalecimiento de la atención primaria de salud en las áreas rurales de la provincia de Cabo Delgado*

Medicus Mundi inicia a finales de 1994, después de una visita previa de identificación, un proyecto de desarrollo sanitario en la Provincia de Cabo Delgado, en los distritos de Montepuez, Balama y Namuno.

En el momento de la formulación del proyecto, el Ministerio de Salud pedía a las ONGD una intervención integrada, que tuviera mucho de acompañamiento y de adaptación a las posibilidades de absorción del sistema. Esto es lo que se intentó hacer. Era el momento en el que, junto a la cooperación suiza, se comenzaba a transformar la visión del papel de los socios de cooperación. Medicus Mundi fue de las primeras instituciones que creyó en las bondades y posibilidades de la propuesta. Su trabajo incluyó esta perspectiva complementada con acciones y actividades decididas sobre el terreno en evolución constante. La Agencia Española de Cooperación Internacional no puso reparos para financiar el programa, aunque no siempre fue fácil formular el proyecto en coherencia con los hábitos y normas relativos a las convocatorias de ayudas a ONGD.

Medicus Mundi fue también la primera ONGD que implementó un proyecto de desarrollo sanitario en la provincia Cabo Delgado y su estrategia fue tomada como modelo de cooperación para otros proyectos y ONGD que posteriormente han trabajado en la provincia (la suiza Solidarmed, la española Médicos del Mundo también con financiación AECl, y la italiana Alisei).

Este enfoque territorial es un factor que ha demostrado ser acertado. Después se ha replicado con financiación de la AECl y de la Comisión de la Unión Europea en la provincia de Gaza. También se están iniciando procesos inspirados parcialmente en ese mismo esquema en las provincias de Inhambane y Nampula, financiados respectivamente por la Generalitat de Catalunya y la Generalitat Valenciana.

El apoyo institucional sobre el terreno de ONGD financiadas por la AECl es un aporte que se ha complementado con la creación de asistencias técnicas contratadas directamente por la cooperación bilateral. La experiencia acumulada en este ámbito es ahora uno de los elementos que puede aportar la cooperación española al proceso del enfoque sectorial, participando muy especialmente en el subgrupo que se ocupa de los aspectos de desconcentración y descentralización. En concreto, en la provincia de Cabo Delgado, se ha contratado una asistencia técnica para apoyar el departamento de planificación. Se trata de una respuesta directa a la

demanda de la dirección provincial y una consecuencia lógica del trabajo realizado en los últimos años a través de ONGD. Esta asistencia técnica no ejecuta tareas o actividades sino que apoya a los responsables locales a desarrollarlas incorporando la experiencia acumulada por los programas financiados por la AECl e interactuando con otros programas. La dependencia contractual es de la AECl, pero la técnica es de la Dirección Provincial. Por otro lado este tipo de asistencia técnica permite detectar errores y disfunciones en los sistemas de gestión tanto del presupuesto mozambiqueño como de los fondos correspondientes al enfoque sectorial. En un esquema ideal futuro estas asistencias técnicas se contratarán por el Gobierno de Mozambique con los fondos del enfoque sectorial, pero para ello hay que desarrollar mecanismos que garanticen la mejor selección y la más adecuada inserción en el ámbito de la administración local.

Además del proyecto de apoyo al desarrollo sanitario en las áreas rurales de la provincia, en una primera fase se pensó complementarlo con una vertiente de investigación, aliándose con la Fundació Clínic que ya tenía experiencia en Tanzania. La complejidad de las comunicaciones de entonces con la provincia de Cabo Delgado, aconsejaron desarrollar este trabajo en un ámbito rural más próximo a la capital del país. Por ello se eligió la villa de Manhica, en la provincia de Maputo, donde hoy se encuentra el Centro de Investi-

gación de Manhiça que cumple también diez años.

Demostrando la voluntad y capacidad de sumarse desde una perspectiva de crítica positiva a los procesos nacionales, el programa se encuadró en el marco del Plan de Reconstrucción y Desarrollo del Sector Público de Salud, tras un buen trabajo de formulación que se basó en los siguientes documentos:

- *Estratégias do Sector Saúde para a Pós-guerra.*
- *O Sector Público de Saúde em Moçambique: uma estratégia pós-guerra de reabilitação e de desenvolvimento sustentado.*
- *Plano de Desenvolvimento de Recursos Humanos 1992-2002.*

Medicus Mundi se integró plenamente dentro de las estructuras provinciales de salud aportando asistencia técnica para la planificación y gestión, la supervisión, la formación e, inicialmente, la asistencia clínica.

También se financiaron rehabilitaciones y construcciones en el ámbito rural incluyendo el equipamiento.

Esta integración incluía la transferencia de fondos a cuentas de la Dirección Provincial, sobre todo para adelantar los procesos de contratación de personal de salud, de forma coordinada con el proceso que en Maputo estaba liderando la Dirección Nacional de Salud con el apoyo de la cooperación suiza.

Los factores estratégicos que constituyen un ejemplo de buenas prácticas son los siguientes:

- Máxima integración dentro del sistema con la explícita intención de crear el mínimo de dependencia para que los resultados, así conseguidos, tengan una mayor viabilidad futura. Los objetivos del proyecto son, en realidad, los objetivos del propio sistema con el que se intenta colaborar. Esto provocó el atraso en la implementación de algunas actividades, y por tanto un teórico aplazamiento en la consecución de los objetivos del proyecto, pero a cambio se garantizó mejor el logro y la sostenibilidad de los mismos.
- Refuerzo de las capacidades institucionales en planificación, administración y gestión de recursos a través de asistencia técnica, con especial énfasis en aspectos relacionados con el Sistema de Información en Salud, como elemento fundamental para la toma de decisiones. En un principio el apoyo institucional se dirigía fundamentalmente a la Dirección Provincial de Salud. Con el rápido crecimiento de ésta, en volumen y capacidad, la ayuda de Medicus Mundi y de Médicos del Mundo se ha desplazado cada vez más hacia los distritos, buscando el ámbito donde su aporte tenga un mayor valor añadido. Se trata de complementar el sistema público en lo que podemos llamar sus radicales, los espacios territoriales o subsectoriales que, formando parte teórica de ese sistema, aún no pueden disponer de

los recursos para funcionar adecuadamente.

- Financiación de gastos corrientes bajo la forma de ayuda presupuestaria. Se trata fundamentalmente de aumentar la capacidad financiera de los órganos responsables para la ejecución de sus tareas, con todas las ventajas de este procedimiento que ya se han descrito. Además de esta manera se facilita el acompañamiento de la gestión económica y se promueve la planificación de actividades en función de la suma de recursos con los que cuenta la provincia, mejorando la ejecución financiera y reforzando el seguimiento presupuestario.

La atribución de los fondos del programa a los distritos se realiza en el momento de la Planificación Integrada Provincial, proceso que en la fase inicial, como ya hemos comentado, era liderado por la cooperación suiza. La aportación directa del programa a los órganos correspondientes contribuye de forma indirecta al aumento de financiación del resto de la provincia. De esta manera se ayuda a promover el criterio de equidad en la distribución de todos los fondos en el conjunto nacional. Es decir, aquellos distritos que tenían otros apoyos financieros recibían en comparación con los otros, menos dinero del Fondo Común en el momento del reparto, evitándose de este modo los grandes desequilibrios que se producen, como efecto perverso, en muchos de los proyectos. La ayuda presupuestaria resulta también ser una buena herra-

mienta de negociación dentro de los distritos en cuanto a la priorización de actividades, siempre en coherencia con las políticas y directrices del sistema nacional.

- Financiación de contratos de personal sanitario, por un período no superior a 2 años, tras el cual, los contratados son absorbidos por el sistema, priorizando la incorporación de personal en las unidades sanitarias periféricas. Este componente tiene dos finalidades, por un lado colocar personal en unidades sanitarias carentes y por otro evitar la pérdida de personal recién formado que debe esperar al crecimiento de la cobertura presupuestaria para ser integrado como funcionario, proceso que demora entre 6 meses y 2 años. Se trata por tanto de adelantar el crecimiento del sistema, provocando las sinergias correspondientes en otros sectores.
- La estrategia en el componente de formación de personal básico de salud, pasó por 3 fases: inicialmente asistencia técnica a la dirección pedagógica, impartiendo clases y mejorando las prácticas rurales de los alumnos; posteriormente ampliación del apoyo al área de gestión del centro; y finalmente apoyo al recién creado Departamento Provincial de Formación (departamento de la DPS), con apoyo al área de Formación Continua.
- El apoyo clínico asistencial siempre fue un componente secundario con más peso al principio del programa debido a la dramática falta de personal cualificado. Este apoyo fue dismi-

nuyendo hasta la actualidad, en que no se incluye ninguna actividad clínica directa, primando los aspectos de gestión y mejora de la calidad de servicios. Se refuerzan, eso sí, las actividades de supervisión, formación en servicio y apoyo a las unidades sanitarias periféricas, formando e involucrando a éstas en la evaluación de actividades y metas así como en su planificación.

- El apoyo a la reconstrucción y expansión de la red sanitaria se ha centrado en la financiación y logística para la construcción de centros de salud. Se trata del componente más visible, en el sentido tradicional del término, y al mismo tiempo el más conflictivo. Se han intentado alinear los procedimientos de todas las fases de la inversión con los procedimientos nacionales, aunque no siempre con éxito. Este tipo de actividades absorbe una gran cantidad de tiempo y recursos, lo que en ocasiones ha afectado a otros componentes del proyecto. Los conflictos en los procesos de selección de empresas y de ejecución requieren habilidades específicas que no suelen ser las de los responsables de los proyectos y programas. Por otro lado la cobertura de gastos inscritos en procesos de inversión pública exigiría un sistema transparente en el que se pueda comprender el alcance de la inversión del sistema estatal *versus* la cooperación internacional, lo que no suele ser el caso. Por último si se prescinde de los sistemas nacionales de licitación y contratación se provoca

un efecto perverso en el atraso del desarrollo de sistemas adecuados, relativizando el compromiso de los responsables públicos respectivos.

- En la última fase, siguiendo la lógica de procurar los espacios más postergados y donde se pueda aportar un mayor valor añadido, se han reforzado las acciones de salud comunitaria, área que en Mozambique aún necesita de un enorme desarrollo. Además, se ha iniciado una línea de apoyo al mantenimiento de infraestructuras y equipos, otro de los grandes retos de los servicios de salud de las áreas rurales.

Estas estrategias de acción, bien concebidas desde un inicio, han defendido al programa de sus debilidades, entre las que destaca la dificultad para crear un esquema estable de asistencias técnicas reduciendo la rotación de personal. Otra carencia es la relativamente baja integración en las redes nacionales de ONGD vinculadas a salud, lo que últimamente se está subsanando. Por último la relativa pérdida de visibilidad y protagonismo necesita de un adecuado sistema de gestión, ya que los *policy makers* no siempre son conscientes del trabajo realizado, por lo que hay que garantizar sistemas de seguimiento técnico consistente con informes bien canalizados.

Constantemente hay presiones de uno y otro tipo para la inclusión de actividades verticales vinculadas a las prioridades del país como malaria, sida o salud materno-infantil. Permanentemente hay

que valorar y considerar cuál es el papel más útil de cada institución dependiendo de la coyuntura. La obvia necesidad de mantener líneas verticales, como las campañas de vacunación, debe siempre contrastarse con el peso que las mismas tengan en el sistema general, garantizándose adecuados mecanismos de articulación y compensación.

Precisamente el seguimiento es uno de los aspectos más difíciles. Determinar el impacto de las actividades descritas y el peso que haya podido tener en el espectacular crecimiento de los servicios de salud en los últimos años es una tarea compleja que no se ha afrontado en toda su dimensión. De todas formas, las referencias más o menos directas que se utilizan en el seguimiento reflejan resultados mucho más sólidos que en otros proyectos más ligados a la asistencia.

Valga recordar que estamos hablando de acciones en un ámbito de servicios públicos extremadamente débil. Aún hoy, prescindiendo de la ayuda internacional, el presupuesto del país en salud apenas llega a un gasto de seis dólares por habitante y año.

### **III.2. *Participación de la AECI en Mozambique en el proceso SWAP Salud***

Con la firma del Código de Conducta de *Kaya Kuanga* en mayo del año 2000, la cooperación española en Mozambique

demonstró su voluntad institucional de alinear y armonizar sus procedimientos.

El sector salud es el que absorbía un mayor porcentaje de la ayuda española y contaba con una larga e intensa historia que incluía experiencias como la descrita en el apartado anterior. El relativo bajo volumen de cooperación con relación a otros donantes alejaba las tentaciones de proponer un desarrollo en solitario. Eran obvias las ventajas de incorporarse en términos de recepción de información y en oportunidad de expandir el conocimiento e impacto de las actividades. Pero sobre todo, fue el convencimiento de que esta era una vía más eficaz y eficiente que otras para que la inversión española cumpliera el mandato de la Ley de Cooperación para el Desarrollo y fuera útil en su apoyo para la reducción de los efectos/causa de la pobreza absoluta. Se trataba por tanto de adherirse al grupo asumiendo, siempre críticamente, los principios del proceso y aportando capacidad técnica y financiera.

A pesar de las dificultades de contratación en la AECI se consiguió contar el mismo año 2000 con una asistencia técnica para el seguimiento del grupo SWAP. El buen desempeño de ese trabajo sumado al reconocimiento de los aportes de la cooperación española al sector, llevó a que el Reino Unido, a la sazón donante de primer contacto, invitara a la técnico española a participar en el denominado *core group*. A pesar de que no se hicieran contribuciones finan-



cieras al SWAP y del relativo bajo volumen de los proyectos de AECl, se tuvo la oportunidad de participar técnicamente en todos los principales foros desde aquel momento.

Se comenzó entonces un análisis de los proyectos y programas desde esta nueva perspectiva, tratando de reducir los riesgos inherentes a las acciones verticales y estudiando las ventajas e inconvenientes de integrarlas en el sistema común.

Se contaba con la dificultad de partida de que todos los programas financiados por la AECl se ejecutaban por ONGD y se financiaban a través de la convocatoria de ayudas a ONGD, con algunas excepciones canalizadas por medio de la Convocatoria Abierta y Permanente de Ayudas a la Cooperación, pero siempre a través de ONGD. Por otro lado, la contraparte en todos los casos era el sistema público de salud de Mozambique. Es curioso constatar que si hubiera sido de otra manera, probablemente no se habría realizado una experiencia como la de Medicus Mundi, ya que sus planteamientos eran difícilmente realizables por la cooperación oficial de la época.

Además del caso del apoyo al desarrollo sanitario de las áreas rurales, que se decidió aumentar en volumen y expansión complementándolo con una asistencia técnica, se replantearon la oportunidad y las perspectivas de los demás programas.

El programa del Centro de Investigación de Manhíça, gestionado por el Ministerio de Salud de Mozambique y la Fundación Clínic, incluía claros componentes de apoyo institucional en el sector, tanto relativos a aportes al Programa Nacional de Malaria como a otros ámbitos del Ministerio de Salud y de la investigación en Mozambique. A pesar de que los fondos comunes incluirán pronto la financiación de algunas actividades de investigación, es claro que hay muchas otras prioridades que hacen impensable una financiación significativa a medio plazo. La oportunidad estratégica de desarrollar investigación en salud de calidad en una zona rural del país requiere hoy por hoy de una financiación vertical que permita, a su vez, aprovechar líneas de financiación específicas que no se integran en los actuales instrumentos SWAP.

Nos referimos sobre todo a inversiones del ámbito universitario y de fundaciones privadas que tienen objetivos específicos. Este tema ha sido objeto de un intenso debate con el Gobierno de Mozambique y con otros socios de cooperación. En este momento se ha culminado un largo proceso de diálogo con la creación, por parte del Ministerio de Salud de Mozambique, de un marco institucional específico que pretende a su vez ser referencia para el desarrollo de futuras estructuras de investigación en Mozambique. Se trata de desarrollar un sistema que aproveche las ventajas de la externalidad sin renunciar al control exclusivo por parte del Ministerio de Sa-



lud de las funciones de regulación y control de la investigación. Se trata también de conseguir un sistema de relación equilibrada con el ámbito universitario y con la investigación médica de financiación privada. No cabe duda de que es un interesante proceso de desarrollo institucional, ya que obliga a la utilización de cuantas opciones permite la legislación mozambiqueña para crear un espacio institucional nuevo, eficaz y eficiente bajo la dirección del sistema público.

En lo relativo al apoyo al Programa Nacional de Cirugía y a los hospitales de Mozambique, se consideró que en este caso sí se trataba de un ámbito directamente insertado en las estructuras de funcionamiento ordinario del Ministerio y que su financiación debería integrarse plenamente en el presupuesto del mismo, directamente o a través de los fondos comunes. Para ello se contrató una asistencia técnica con presupuesto de la AECl para la Dirección de Asistencia Médica, en la perspectiva de aprovechar la experiencia habida y promover un más sistemático desarrollo en conexión con otras instituciones españolas y en el espíritu de armonización. Al mismo tiempo se pretendía continuar apoyando el interesante flujo de profesionales españoles y mozambiqueños en ambos sentidos pero, eso sí, articulados en torno a un desarrollo institucional planificado.

Por último se decidió considerar otras iniciativas de ONGD consistentes en la expansión de la asistencia en centros de

salud, incluyendo habitualmente actividades de prevención y de formación, como parte de esa complementariedad en los radicales del sistema descrita en el apartado relativo a la experiencia iniciada por Medicus Mundi.

Ya en 2001 se comenzó a proponer la realización de una subvención a uno de los fondos del SWAP para sumar la participación financiera a la técnica, aunque fuera de forma simbólica. Esta propuesta estaba en coherencia con el Acta de la V Reunión de Comisión Mixta, celebrada ese mismo año, que incluía la voluntad de alinear y armonizar las acciones de cooperación, especialmente en el sector salud.

Por fin, en el presupuesto 2004 se aprobó la primera partida de un millón de euros para el Fondo Común Provincial. La elección de este fondo entre los tres que componen actualmente el sistema (los otros son PROSAUDE y medicamentos como ya se ha explicado), responde a la experiencia descrita en el apartado anterior y a las recomendaciones de varios técnicos consultados sobre la situación coyuntural de cada Fondo. Se trataba por tanto de hacer una inversión con las mayores garantías y seguridades dentro de la dinámica general.

La experiencia es contundente: el dinero desembolsado a finales de 2004 sumado al de los demás donantes, ya se ha distribuido por el sistema y se ejecutó en sólo unos meses en servicios de salud, ya

que el Fondo Común Provincial tiene un alto ritmo de ejecución que sobrepasa la capacidad de cumplimiento de las fechas de desembolso de los donantes. La vía de financiación de proyectos tradicionales habría tardado mucho más en conseguir impacto, independientemente de todos los demás factores de los que ya se ha hablado.

Ese mismo año fue firmado el Memorando de Entendimiento bilateral para el Fortalecimiento Institucional del Sector Salud en Mozambique entre el MISAU y la Cooperación Española. Este Memorando tiene por objeto establecer las bases de la cooperación para el fortalecimiento institucional del Ministerio de Salud de Mozambique en el marco del PARPA y de la reforma del sector público, y reconocer los términos del Memorado multilateral PRO-SAÚDE. El Memorando se enmarca también en la cooperación bilateral entre España y Mozambique definida a través de las reuniones de Comisión Mixta y en el Programa VITA de la cooperación española para África Subsahariana.

El Memorando bilateral recoge la voluntad de, además de participar financieramente en el SWAP, promover el apoyo institucional a través de asistencias técnicas integradas en el sistema y la formación. En un esquema ideal y purista, tanto las asistencias técnicas como la formación se deberían incorporar en las actividades financiadas por el SWAP. Se espera que pronto pueda ser así, pero

de todas formas en este punto del proceso es importante ser consciente de que no se pueden perder oportunidades útiles en pos de un modelo todavía muy imperfecto. Naturalmente las contrataciones se proponen en la dinámica establecida por el proceso SWAP, de forma alineada y armonizada y, por tanto, tras un proceso crítico que limite al máximo posible los riesgos.

En el año 2004 la Subdirección General de Planificación y Evaluación de la SECIPI contrató un trabajo de evaluación de la acción en el sector salud de la cooperación española en Mozambique.

En la VI Comisión Mixta Hispano-Mozambiqueña celebrada el 8 de junio de 2005, la cooperación española establece su compromiso de apoyar los enfoques sectoriales en general y el de salud en particular y compromete una inversión mínima para el Fondo Común Provincial de dos millones de euros anuales hasta 2008.

En resumen, se ha buscado la integración en el enfoque sectorial aprovechando y aportando las oportunidades específicas de la Cooperación Española.

### *III.3. La experiencia de la cooperación catalana*

En el contexto de la denominada cooperación directa que algunas comunidades autónomas están realizando, más allá de las subvenciones reguladas por

las convocatorias de ayudas a ONGD, la Generalitat de Catalunya ha realizado varias visitas a Mozambique.

El punto de partida habitual de la cooperación descentralizada son sus experiencias previas con ONGD, por lo que en el paso a la cooperación directa se corre el riesgo de seguir haciendo lo mismo pero con otro mecanismo legal. La cooperación catalana entendió rápido que el SWAP significaba una oportunidad para invertir con más garantías que por otras vías su ayuda a Mozambique. Además consideró que no podía pretenderse hacer cooperación en salud en Mozambique directamente desde un ámbito oficial sin integrarse en el grupo SWAP.

El proceso fue rápido, aprovechando la experiencia de la AECL, con lo que la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo se convirtió en la primera cooperación descentralizada que participa en un enfoque sectorial en Mozambique, con un aporte comprometido de medio millón de euros anuales. Ahora se ha sumado también la cooperación flamenca. La participación en estos foros de la cooperación descentralizada permite una visibilidad mucho mayor de la ayuda y de la agencia respectiva y al mismo tiempo avanza espectacularmente en el camino de la armonización de la misma, tanto con la demás ayuda española como con la del conjunto de donantes del sector. Por encima de es-

tos criterios prima, naturalmente, la hipótesis de que este es un medio más eficaz y eficiente de canalizar la ayuda que el tradicional. En el caso catalán, donde la participación en el Fondo Común Provincial es paralela a otros programas, es interesante comparar la evolución de ambos procesos y comparar la velocidad y eficacia del uso de los recursos en cada caso.

El problema se plantea, como le ocurre también a la AECL en sectores para los que no cuenta con capacidad de seguimiento, en cómo establecer el flujo de intercambio de información. Cada vez más las agencias de cooperación están recurriendo a la delegación en otras para establecer estos vínculos e incorporarse al sistema de forma plena, recibiendo y pudiendo canalizar información, sin necesidad de crear la compleja capacidad técnica necesaria para estar presente en el día a día del proceso. En el párrafo relativo a *oportunidades para las comunidades autónomas* se amplía este tema.

Por otro lado, la cooperación catalana pretende desarrollar un programa de apoyo a la provincia de Inhambane, donde se complementarían los proyectos realizados con ONGD con actividades financiadas directamente. Se trata también de actuar de forma coordinada con las otras cooperaciones oficiales además de alinearse, naturalmente, con el programa del Gobierno.



### 3. LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA Y LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE LA AYUDA EN ÁFRICA: NUEVAS OPORTUNIDADES

#### I. OPORTUNIDADES PARA LA COOPERACIÓN BILATERAL

Los nuevos instrumentos suponen una importante oportunidad para mejorar la calidad de la cooperación, aunque no son, naturalmente, la panacea. La experiencia de Mozambique puede constatar este hecho en los siguientes aspectos:

##### 1.1. *Mejora de la eficacia y la eficiencia de la inversión*

Se trata, por encima de todo, de una oportunidad para mejorar la eficacia y la eficiencia de la inversión acentuando su carácter estratégico, lo que se explica por las siguientes razones:

- Una de las más claras ventajas de los nuevos instrumentos es que en gran medida se evitan los efectos perversos de algunos programas de cooperación al no restar capacidades ni poderes a los responsables locales (públicos y privados); al no consumir tanto tiempo y recursos locales para la gestión paralela de programas de ayuda; y al cribar las dobles intenciones y los exagerados componentes propagandísticos de algunos proyectos y programas.
- El dinero invertido en los nuevos instrumentos se controla por el Gobierno de Mozambique y por un grupo internacional de expertos, en general de alto nivel técnico, además del seguimiento conjunto que también se hace desde la perspectiva política. Ningún

programa aislado tiene tanto seguimiento, por más castigado que esté con normas burocráticas exógenas de justificación, que demasiadas veces debilitan en vez de reforzar sus posibilidades de éxito.

##### 1.2. *Nuevas vías para la lucha contra la corrupción*

Este seguimiento es también una garantía de lucha real contra la corrupción y puede ayudar enormemente tanto a la prevención como a la lucha contra la misma por parte de los organismos responsables locales. El proceso facilita el control técnico y social de las malas prácticas. Según algunas interpretaciones, los nuevos instrumentos concentran la corrupción reduciéndola respecto a lo que sería la suma de las corrupciones y corruptelas vinculadas a programas y proyectos. De esta manera se hace más visible, lo que provoca mayor escándalo y por lo mismo más capacidad de reacción de todos los actores, pero fundamentalmente de la sociedad civil, que puede orientar sus esfuerzos de manera más eficaz.

Un elemento clave es el sistema de justificación. La tradicional justificación de proyectos y programas por facturas es ineficaz contra la corrupción porque establece procedimientos monitoreados fundamentalmente desde los servicios centrales del país donante. Independientemente de la facilidad para «engañar» desde las realidades de los países

en vías de desarrollo, el sistema de seguimiento no puede controlar las dobles aplicaciones de los gastos ni puede comprobar la adecuación de los precios al mercado, por poner dos ejemplos.

La justificación por medio de sistemas y procedimientos nacionales, apoyada por auditorías externas, no es ni mucho menos perfecta pero es un camino mucho más seguro que el anterior. La clave está en reconocer el riesgo y no intentar ocultarlo inútilmente con procedimientos aparentemente minuciosos. Una vez asumido el margen de error se trata de trabajar en reducirlo y para ello hace falta, naturalmente, una capacidad específica *in situ* que se ve enormemente reforzada por trabajar en la misma dinámica que el resto de los donantes, aprovechándose de su visión, su información y su conocimiento acumulado.

Más adelante se amplían estos conceptos en los apartados correspondientes a la sociedad civil y a lecciones aprendidas.

### 1.3. *Mejora de los flujos de información y de la calidad de la misma*

Las nuevas herramientas constituyen una vía privilegiada tanto para recibir como para difundir información. Por tanto crean también una visibilidad que podríamos llamar *productiva*.

- La participación en los grupos de trabajo, presenciales o electrónicos, ofre-

ce un espectacular flujo de información. Se reciben documentos diariamente y se mantienen reuniones de discusión permanentemente (los sectores de economía, salud, educación y agricultura entre otros llegan a convocar tres o cuatro reuniones semanales cada uno). Hay que destacar la calidad de gran parte de la información y la posibilidad de contrastar permanentemente los datos y opiniones con el Gobierno de Mozambique, técnicos y especialistas independientes, los demás socios de cooperación y las ONGD. Esta información muda por completo la perspectiva para el análisis de los propios proyectos y programas y ayuda enormemente en el proceso de asesoramiento, calificación y toma de decisiones respecto a los mismos.

- Tan importante como recibir información es disponer de foros donde volcar la relativa a la propia experiencia de la cooperación española, multiplicando exponencialmente la aplicación de lecciones aprendidas a través de estos foros.
- Relacionado con estos aspectos debe considerarse la visibilidad. Evidentemente se difunden mejor las buenas experiencias y proyectos entre los grupos de interés y al mismo tiempo se identifican los problemas y las malas decisiones con mayor facilidad. La incorporación a estos grupos supone a su vez avanzar en la modernidad de la cooperación y es leído así por los demás socios de cooperación, especialmente por los estados miembros de la Unión Europea.

#### *1.4. Integración en un foro de diálogo*

Más allá de la información se participa en un foro de permanente diálogo y negociación. Es determinante asumir que se trata de un juego entre socios con un mismo fin, la lucha contra la pobreza, y no de partes en litigio o competencia. Esa perspectiva, por sutil que pueda parecer, establece la gran diferencia entre lo que es un proceso de cooperación o no.

El espacio de diálogo entre gobierno y donantes permite discutir cuestiones tan delicadas como el funcionamiento del tribunal de cuentas, la lucha contra la corrupción, los procedimientos públicos de licitación y contratación, o, en general, el funcionamiento de los sistemas de legalidad y justicia.

Un aspecto importante es que se asume abiertamente la condicionalidad, de forma transparente y negociada, basada en la búsqueda de resultados de desarrollo. Es sabido que en la razón de Estado no cabe el altruismo y que los procesos de cooperación lo son por el mutuo interés en muchos aspectos, pero en última instancia por un mundo más justo, equilibrado y estable. El país receptor de ayuda suele ser extraordinariamente sensible a la existencia de dobles intenciones y condicionalismos. Se trata de reconocer abiertamente con la mayor transparencia los intereses de cada «socio» y trabajar por hacerlos compatibles. Se trata también de reco-

nocer las condiciones que, naturalmente, deben ser incuestionables. Estas condiciones lógicamente están ligadas a los principios establecidos en el Memorando de Entendimiento y a la exigencia de intercambio de toda la información que debe ser pública en una democracia, ni más ni menos.

Está claro que este modelo de diálogo y confianza no responde precisamente a la tradición de lo que han sido las relaciones internacionales, donde la transparencia está lejos de alcanzar los niveles que se dan en las políticas nacionales, por bajos que estos puedan parecer. El interés del proceso reside precisamente en su capacidad para aportar elementos de equilibrio y solidez en un deseable nuevo ambiente de las relaciones internacionales coherente con la nueva sociedad de la información.

#### *1.5. La dinámica de la complementariedad*

La complementariedad, reconocida por todos como un factor clave, debe gestionarse adecuadamente. No se trata de repartirse sectores o territorios de acción de forma estanca. Es necesario compartir espacios comunes de trabajo para que se dé un equilibrio adecuado en los recursos y metodologías aplicadas en cada caso. Se trata de evitar duplicaciones pero también, y casi más importante, de evitar lagunas y vacíos. Este concepto de complementariedad es básico en el desarrollo de los nuevos

instrumentos. También se ha intentado aplicar en Mozambique en la dinámica interna de las inversiones de la AECl, fundamentalmente entre los proyectos financiados a ONGD y los de cooperación bilateral propiamente dicha.

### **1.6. *Aprendizaje crítico***

La participación en la ayuda programática en Mozambique es, evidentemente, una oportunidad para el aprendizaje crítico por parte de la cooperación española de estos procedimientos y su posible adaptación a otras áreas donde España tenga un mayor peso relativo. Evidentemente se trata de un punto de partida ya que lo realizado hasta ahora es sólo el comienzo. En el futuro los procedimientos irán cambiando año a año, como lo han hecho hasta ahora, para que España pueda contribuir más a la búsqueda de las nuevas maneras de luchar contra el escándalo de la pobreza y de buscar una mayor equidad entre las condiciones de vida de la población mundial.

España, sin duda, tiene una especial responsabilidad en su trabajo con los países de desarrollo medio, como la mayoría de los de América Latina. La aplicación de los principios de la conferencia de París y de las nuevas herramientas es también de enorme utilidad en ese ambiente como ya se está demostrando. De hecho ya en los años ochenta hubo algunos intentos de iniciar experiencias semejantes a las aquí descritas en alguno de esos países.

Será determinante, eso sí, concentrar los esfuerzos focalizándolos en la búsqueda de impacto en los sustratos sociales más desfavorecidos. Habrá que elegir zonas y sectores de trabajo de concentración renunciando a la imposible y estéril omnipresencia que parece haber sido un anhelo de antiguos modelos de cooperación. Imposible y estéril en lo que se refiere a un impacto significativo en la reducción de la pobreza, claro está.

Para que este aprendizaje sea una realidad práctica será necesario destinar recursos humanos y financieros al mismo. Habrá que identificar las instituciones más adecuadas para asignarles la tarea de profundizar en la mejora de los procedimientos y metodologías de cooperación y, entre ellas, destacar aquellas que incluyan como «socios» a países en vías de desarrollo. Habrá que asistir críticamente a los procesos que se están dando en los países en vías de desarrollo, y habrá que hacerlo con profesionales que tengan la tarea específica de recabar información. Habrá también que insertarse en instituciones de investigación y análisis de otros países eligiéndolas por su reconocido prestigio. Habrá, por último, que contratar los servicios de especialistas para las tareas específicas que se identifiquen como prioritarias sean éstos españoles o no, tal como hacen otras cooperaciones. Llegados a ese punto se descubrirá, probablemente, que hay muchos más españoles de lo que parece con experiencia en los nuevos instrumentos de cooperación traba-



jando para agencias y sistemas extranjeros. Parece claro que un elemento determinante será precisamente la capacidad del sistema para absorber a especialistas de distintas áreas integrándolos en la construcción de la visión general. Esa capacidad en sí misma es mucho más importante que los aportes concretos que se puedan realizar en cada momento, ya que constituye la oportunidad para generar nuevas ideas y posibilitar la construcción de una verdadera acción exterior en cooperación para el desarrollo con un valor añadido propio.

### *1.7. La aplicación de los nuevos instrumentos en otras escalas*

No hay que perder de vista que los principios y mecanismos de la ayuda programática pueden reproducirse en menor escala en los gobiernos descentralizados de los países receptores. Esta es una importante oportunidad para los países de menor inversión relativa como España. Se entiende naturalmente que estos apoyos se deben realizar en coherencia con el sistema de planificación y gestión nacional y con el juego en cascada de aportes financieros y técnicos de la cooperación internacional en Mozambique.

La cooperación española por su experiencia en determinadas zonas del país, y también por su experiencia en América, ha sido especialmente activa en la promoción del enfoque territorial. Se ha trabajado principalmente en los grupos de coordinación de la gestión provincial

en salud y en educación, además del grupo específico de descentralización al que se aporta la experiencia del Programa de Apoyo Institucional a los Municipios de Mozambique y el Programa de Apoyo Institucional a la Provincia de Cabo Delgado. Esta parece ser una vía de trabajo con buenas perspectivas para el futuro.

### *1.8. Participación del sector privado*

El juego común de contratación de asistencias técnicas y actividades de evaluación y seguimiento ofrece una oportunidad para consultoras o empresas del sector. De hecho, alguna ya ha tenido un papel muy importante en determinados procesos. La transparencia y el mejor control de los procesos de licitación y contratación puede animar a participar a empresas que normalmente no se presentan a contrataciones realizadas desde países de menor desarrollo. Si se hace un buen trabajo, la visibilidad del mismo entre la comunidad internacional es muy alta y por tanto puede ser fuente de otras contrataciones.

Hipotéticamente la participación en los mecanismos comunes de apoyo presupuestario posibilita el mejor conocimiento de las necesidades y de los procedimientos locales de contratación de bienes y servicios en general. Esta información puede y debe favorecer la presencia de empresas españolas con capacidad de competencia. Naturalmente para ello se necesita de una adecuada

capacidad técnica de seguimiento sobre el terreno. Siempre hipotéticamente, el sistema de créditos del FAD tiene el peligro de promover la corrupción a través del incentivo de solicitudes no estratégicas y de debilitar la posición de las empresas españolas al romper las normas de competencia y aumentar así las posibilidades de baja calidad en ejecución o de alto precio. Una de las lacras conocidas que se pretende amortiguar con este sistema es la facilidad para las empresas *bien situadas* de conseguir contratos muy rentables con el dinero de cooperación internacional, generando espectaculares procesos de ineficiencia y encarecimiento de los recursos locales.

## II. OPORTUNIDADES PARA LA COOPERACIÓN MULTILATERAL

Como se dijo en la introducción el proceso de la ayuda programática se trata en gran medida de un nuevo multilateralismo *ad hoc* y de organización *in situ*. De la visión de unos centros irradiantes de ayuda a todo el mundo se pasa a crear focos de inversión y trabajo sobre la realidad de la pobreza. Se cambia la perspectiva del *uno para todos* al *todos para uno*, creando nódulos de una red de flujos en la que lo que importa es el fin más que el origen.

La larga crisis del sistema de Naciones Unidas ha impedido un adecuado protagonismo del proceso a pesar de que inicialmente el PNUD fue impulsor de un

tipo de reformas como el que se ha venido dando. Instituciones como el Banco Mundial han asumido un liderazgo muy claro en cuestiones conceptuales esenciales, aunque en la práctica de terreno el peso del proceso ha recaído fundamentalmente en algunas agencias bilaterales adecuadamente articuladas.

Evidentemente al tratarse de un modo de mejora de la eficacia de la ayuda, debe suponer una buena noticia para los organismos multilaterales cuyo mandato tiene que ver con la misma. Lamentablemente en ocasiones se ha visto con recelo como un ámbito de competencia para la captación de fondos.

En este momento se están desarrollando análisis y estudios sobre el papel de los organismos multilaterales no financieros en el nuevo ambiente de cooperación al desarrollo. En líneas generales, los argumentos sobre las oportunidades que se les ofrecen se describen a continuación.

### II.1. *Mejor desarrollo del papel técnico de los organismos multilaterales*

El asesoramiento técnico de los organismos especializados sectorialmente cobra un enorme relieve. Se da la oportunidad de que las recomendaciones técnicas puedan aplicarse rápidamente por el Gobierno que dispone, ahora, de los recursos financieros. En la práctica

los principales organismos especializados en Mozambique son muy activos en los respectivos SWAP.

Por otra parte, se ahorra gran parte del tiempo que antes se invertía en convencer a cada financiador de las bondades de cada proyecto.

A veces se pierde la perspectiva del carácter excepcional que debe tener la ejecución directa de programas nacionales por los organismos multilaterales. La liberación de gran parte del peso de la ejecución financiera puede observarse también como una oportunidad para cumplir mejor los mandatos técnicos específicos de cada institución.

Incluso se ha llegado a proponer que el FMI se convierta en un organismo de asesoría técnica y abandone sus actividades financieras, lo que limitaría su poder condicionante que ha sido largamente criticado.

Los aspectos conceptuales y terminológicos, que tanta trascendencia tienen y que en los que los organismos multilaterales han jugado un papel esencial, disponen también, a través de la ayuda programática, de un ámbito de aplicación práctica excepcional.

## **II.2. *Coordinación entre todos los donantes y representatividad***

Sigue siendo necesario un ámbito común de trabajo entre los países que par-

ticipan en la ayuda programática y los que no. Los organismos multilaterales son un ambiente natural para esta coordinación.

Además si los organismos desarrollan un convincente trabajo técnico pueden asumir delegaciones de funciones de seguimiento de los donantes bilaterales, potenciando así su representatividad hacia espacios de capacidad de decisión más reales y eficaces que con su anterior cooperación compartimentada.

Pero esta representatividad tendrá que ganarse espacio día a día. El interés político y técnico de las cooperaciones bilaterales mejor situadas en cada caso dificulta el liderazgo técnico de organismos internacionales, sobre todo si estos no tienen carácter financiero. Por eso el reto es tan difícil como interesante: habrá que convencer fortaleciendo la capacidad técnica que corresponda en cada caso para convertir el liderazgo en incuestionable, de lo contrario muchos organismos internacionales perderán gran parte de su papel y funciones.

## **II.3. *Mejor adaptación de capacidades y funciones***

Se podrá identificar en cada lugar las capacidades y funciones útiles de cada organismo internacional a través del trabajo conjunto, permitiendo un mejor seguimiento y la creación de estructuras *ad hoc*. Los informes que se están elaborando hablan de la diversidad de mo-

delos de representación y acción de un mismo organismo internacional dependiendo del lugar en el que se encuentra. Esta realidad, no reconocida hasta ahora, puede observarse como una virtud a potenciar en el futuro en el contexto del nuevo ambiente.

Se trata por tanto de articular un sistema de red útil para la interpretación y análisis de cada proceso en cada lugar. Esta red tendrá que reconocerse como heterogénea y flexible y será necesario desarrollar nuevos sistemas de organización y gestión que aúnen la desconcentración con el control y la visión común. Tendrá que expandirse también la creación de asociaciones estratégicas con otros donantes en condiciones más sólidas y estables de las realizadas hasta ahora.

#### *11.4. Los fondos globales*

Los fondos globales encuentran en los SWAP una vía estructurada para la canalización de fuertes flujos financieros. De nuevo los SWAP se convierten en el punto de encuentro entre éstos y el conjunto de donantes, incluyendo los organismos multilaterales y permitiendo un mejor seguimiento. Es muy interesante observar que en Mozambique el Fondo Global para la Lucha contra la Malaria, Sida y Tuberculosis actúa en cierto modo como socio silencioso en el SWAP Salud, o sea, realiza los desembolsos financieros sin mantener un seguimiento técnico permanente y específico en los grupos de trabajo. Se considera suficiente el se-

guimiento realizado por los demás socios bilaterales o multilaterales y una parte muy importante del seguimiento se delega, por tanto, en este proceso. Los países que, como España, realizan aportes a este fondo, pueden encontrar en el proceso SWAP un mecanismo para garantizar la mayor y mejor ejecución, al mismo tiempo que un observatorio abierto a la participación de los socios de cooperación para comprobar la misma. De esta manera se completa esa red de nodulos de la que ya hemos hablado.

#### *11.5. La Unión Europea*

Mención aparte merece la Comisión Europea que en Mozambique ha sido uno de los principales actores de la ayuda programática. Su papel de precursor de muchos de los conceptos, que ahora se están aplicando en la regulación del Fondo Europeo de Desarrollo, es al mismo tiempo una rémora para la incorporación ágil a los nuevos mecanismos de financiación, ya que desarrolló o adaptó procedimientos a medio plazo que ahora son difíciles de modificar para adaptarlos a la nueva generación del proceso. Por ejemplo, se establecieron tramos de la ayuda macrofinanciera condicionados anualmente al logro de determinadas metas de impacto, muy interesantes en su momento, pero que han sido superados por nuevos conceptos sin que el aparato burocrático de la Comisión pueda reaccionar adecuadamente. En el caso de los enfoques sectoriales la Comisión Europea suele ser la que tie-

ne más dificultades para adaptar los procedimientos del Fondo Europeo de Desarrollo que fue pionero en muchos otros aspectos.

De lo que no cabe ninguna duda es que la participación en los fondos comunes aumenta determinadamente la eficacia del seguimiento conjunto de las inversiones europeas, al mismo tiempo que éstas se benefician de las mejoras del proceso. Se ha repetido demasiado superficialmente que la Comisión Europea encuentra en estos mecanismos un modo de superar sus graves dificultades de ejecución, a pesar de que se pierda el control sobre los fondos. Efectivamente se trata de agilizar la capacidad y velocidad de los flujos financieros, pero no es sólo eso ni mucho menos. Como se ha descrito a lo largo de este documento, hay muchos elementos que mejoran las perspectivas de que la inversión alcance sus resultados y la capacidad de seguimiento de la misma.

### III. OPORTUNIDADES PARA LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

Puede contemplarse como una contradicción el hecho de que cuando se están creando mecanismos para integrar la ayuda española se esté dando al mismo tiempo un proceso que puede ser interpretado como de dispersión. Pero esta contradicción puede resolverse positivamente aunque de momento la práctica sea todavía difícil.

Sin duda la mayor virtud de la cooperación descentralizada es la cercanía al ciudadano de la sociedad emisora y el conocimiento de las capacidades técnicas y de la idiosincrasia de cada Comunidad Autónoma. Este conocimiento es la base de dos importantes oportunidades:

- La rápida identificación de las capacidades locales para la respuesta a una demanda exterior de asistencia técnica de forma ágil y adecuada. Hay que considerar muy especialmente la experiencia en el mismo proceso de gestión de la descentralización.
- La posibilidad de desarrollar políticas de información y comunicación a la ciudadanía más eficaces.

La cooperación catalana en Mozambique ha sido pionera por su incorporación a la ayuda programática a través del SWAP Salud como ya se ha comentado en el apartado correspondiente.

#### III.1. *Condiciones deseables*

Pero estas oportunidades sólo podrán ser aprovechadas convenientemente, a nuestro entender, si se cumplen las siguientes condiciones:

- Las Comunidades Autónomas asumen en términos generales los principios de París y en consecuencia asumen también los códigos de conducta.
- Se garantiza que los apoyos a la sociedad civil se encuadren en el ámbito del enfoque sectorial correspondiente.

- Si se realiza la denominada cooperación directa es imprescindible anclar la misma en una capacidad técnica sobre el terreno ya sea directa o delegada. Lo primero es difícil y además no responde al espíritu de progresiva reducción de asistentes a las reuniones técnicas. Existen actualmente becarios de las Comunidades Autónomas con roles poco definidos, lo que puede provocar su desaprovechamiento o su inadecuada consideración como representantes. Desde nuestro punto de vista no se debería hacer cooperación oficial sin formalizar la delegación para el seguimiento en terreno en la AECI o en cualquier otro actor oficial que participe en el proceso. En algún caso se ha llegado a nombrar formal o informalmente como representantes a miembros de ONGD que reciben financiación oficial tanto de la Comunidad Autónoma como de la AECI, sesgando las tomas de decisión y prescindiendo del flujo de información y toma de decisiones del grupo de donantes. Naturalmente allá donde una Comunidad Autónoma decida realizar una inversión que sea equiparable a la de otros donantes bilaterales podrá no sólo crear capacidad propia sino asumir delegaciones.

### III.2. *Algunas lecciones aprendidas para la cooperación descentralizada*

Los aspectos propagandísticos, que se realizan en algunos casos a imitación de

lo que han propugnado algunos ámbitos de la cooperación española, no parecen legítimos porque tienen mucha más fuerza para estorbar que para promover el impacto de la ayuda. Esta confusión entre propaganda y comunicación alimenta una falsa autocomplacencia y provoca a la postre un efecto negativo en la imagen pública de la agencia correspondiente, sobre todo en países como Mozambique donde hay tanta cultura de la cooperación. Una vez más este factor está relacionado con el carácter de inversión a largo plazo que puede verse afectado por objetivos coyunturales.

Uno de los temas recurrentes en la ayuda programática en Mozambique es el esfuerzo por reducir la carga administrativa de los escasos y sobrecargados funcionarios públicos. Para ello incluso se establece una recomendación para no realizar visitas oficiales entre los meses de mayo y septiembre, período más intenso de trabajo y de preparación de presupuestos. Las visitas de Comunidades Autónomas suelen procurar atención al mayor nivel posible sumándose a la cola de los 48 donantes oficiales que ya hay en Mozambique sin incluir la cooperación descentralizada española.

### IV. OPORTUNIDADES PARA LA SOCIEDAD CIVIL

El apoyo a la sociedad civil es probablemente el aspecto más débil del proceso

de cooperación en Mozambique si se compara con el desarrollo del apoyo presupuestario, macrofinanciero y sectorial, y con el sistema de asistencias técnicas. El modelo completo de cooperación consiste en una mesa con tres patas y si falta una de ellas no se sostiene. La importancia de la sociedad civil es que se trata de la última y más importante herramienta de control del sistema. Ningún cuerpo de inspectores o auditores externo puede ni debe suplir a los sistemas nacionales que a su vez actuarán, en gran medida, en función de la demanda y capacidad crítica de la sociedad civil participativa y organizada.

A pesar de esta debilidad reconocida, el camino recorrido por la ayuda programática con relación a la sociedad civil es muy interesante y, a nuestro entender, va mucho más lejos que por otras vías. Muchas de las debilidades de la cooperación oficial tradicional se han dado también en el modo de actuar de algunas ONGD, lo que ha sido analizado y criticado por la sociedad civil mozambiqueña. Los criterios de trabajo por resultados, transparencia, armonización y alineamiento, también se aplican por tanto a la relación entre los socios internacionales de la sociedad civil mozambiqueña. De hecho, ha habido un muy interesante flujo de conceptos y metodología entre ONGD y cooperaciones oficiales en este sentido. En el nacimiento del enfoque sectorial ha tenido mucho que ver la sociedad civil, incluso en el caso español, como ya se ha explicado.

La Cooperación Española destaca por el porcentaje de su ayuda canalizado a través de la sociedad civil mozambiqueña y por el largo y continuado apoyo a algunos de los principales movimientos sociales del país (Unión Nacional de Campesinos, Unión General de Cooperativas, Fundación para el Desarrollo de la Comunidad).

#### *IV.1. El Observatorio de la Pobreza*

La creación por parte del Gobierno de Mozambique del Observatorio de la Pobreza, foro de discusión e intercambio de información entre todos los actores interesados en la lucha contra la pobreza, ha supuesto la incorporación formal de la sociedad civil al seguimiento del proceso. El denominado G-20 que aglutina a las principales instituciones de la sociedad civil mozambiqueña: ONGD, empresarios, los sindicatos, las iglesias, y otros representantes de movimientos sociales, es un punto de referencia ya ineludible.

#### *IV.2. Participación en los enfoques sectoriales*

A su vez todos los procesos de apoyo sectorial promueven la participación de la sociedad civil. Es muy importante distinguir entre el papel que pueda tener la sociedad civil extranjera y nacional en los distintos sectores. En el caso de desarrollo rural las ONGD extranjeras trabajan directamente en el fortalecimiento

to de la sociedad civil mozambiqueña. El caso opuesto es el de salud, donde la contraparte es el sector público mozambiqueño en la inmensa mayoría de los proyectos. En educación hay una doble contraparte, normalmente el Gobierno y las iglesias u organizaciones comunitarias.

De esta distinción deriva la diferencia que debe tener el análisis de las iniciativas de las ONGD en función del sector de que se trate. Pero en general todas ellas se han visto beneficiadas por el proceso de ayuda programática y algunas de ellas han contribuido determinadamente al mismo.

Además de las ventajas generales del modelo y de las que las ONGD se aprovechan, existe ahora la posibilidad de presentar proyectos directamente al Gobierno de Mozambique que distribuye el dinero de los donantes. Esta opción ofrece algunas ventajas frente a los mecanismos tradicionales, sobre todo si se trata, como es el caso de la mayoría de las ONGD españolas, de organizaciones con un fuerte componente de ejecución de servicios. Ya se han dado varios casos de ejecución de fondos provenientes del Gobierno de Mozambique por parte de ONGD españolas. Naturalmen-

te no se deberían perder los elementos de análisis y crítica manteniendo cierta independencia del sistema público. Quizás sea este aspecto precisamente el que más puede aportar a los grupos de trabajo y alimentar el flujo de información que genera la ayuda programática, promoviendo avances en la transparencia del sistema público.

### *IV.3. Acceso a la información pública*

En esta misma línea conviene recordar que uno de los fundamentos del proceso consiste en el acceso de los socios de cooperación a la información sobre la ejecución presupuestaria, los flujos financieros y el cumplimiento de la legislación y de la planificación. A veces el Gobierno ha visto en la demanda de información sobre estos aspectos cierta intromisión en asuntos internos, lo que ha llevado a la siguiente reflexión: los donantes no deben exigir ni más ni menos información que la que debe ser pública y accesible por cualquier ciudadano mozambiqueño como en todo Estado de Derecho. Esta práctica ha redundado muy significativamente en la mejora del tratamiento y publicación de la información sobre la gestión pública.



#### **4. LECCIONES APRENDIDAS ÚTILES PARA UNA COOPERACIÓN ESPAÑOLA DE CALIDAD EN LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA/BAJA**

Hoy en día existe ya suficiente consenso sobre lo que constituyen o no buenas prácticas en cooperación como para que estén muy claras algunas de las decisiones imprescindibles para una cooperación más eficaz en todos los sentidos. De hecho el último Plan Director de la Cooperación Española recoge los principios reconocidos en las reuniones de Monterrey, Roma y París que tan ligadas están a este proceso. Quizá la principal tarea pendiente es decidir avanzar definitivamente hacia la conformación de un sistema de cooperación propiamente dicho y evitar que se vuelva a bloquear como ha ocurrido en otras oportunidades.

Este sistema de cooperación deberá asumir en la práctica los principios que ya están aceptados en teoría y que resumimos aquí aunque en algún caso se reitere lo ya expresado en otros párrafos de este documento.

##### **I. ES NECESARIO RECONOCER LOS RIESGOS Y AFRONTARLOS**

Permanentemente se alerta desde distintos ámbitos de los riesgos del proceso de ayuda programática. Es importante mantenerse siempre alerta ante todas las complejas variables y factores del sistema porque efectivamente la línea entre lo que puede ser una oportunidad o un peligro es difusa.

Un ejemplo claro es el de la corrupción. Hemos comentado que los nuevos ins-

trumentos pueden ayudar a avanzar en la lucha contra la misma. Pero no deja de ser cierto el peligro de facilitar o alimentar algunas prácticas corruptas, tan repetido en algunos artículos sobre el tema. La reiterada réplica, usada en este mismo documento, de que en la cooperación vertical hay también peligros que pueden considerarse menos controlables, no es suficiente. Es necesaria la búsqueda permanente de medios y procedimientos para avanzar en la lucha contra la corrupción. Las posiciones frías y calculadoras que llegan a asumir cierto grado «inevitable» de corrupción pueden ser una bomba de relojería contra el sistema.

Otro riesgo es el dirigismo por parte de algunos actores de cooperación o por parte del mismo Gobierno. No hay que menospreciar el afán de liderazgo o control de unos u otros actores de distintas partes del proceso. Naturalmente que hay intereses políticos de algunos protagonistas del proceso que se pretenden satisfacer a través de la participación en los nuevos instrumentos. En este sentido es importante la negociación más abierta y transparente posible. Pero sin duda, la mejor manera de contrarrestar este riesgo es crear una capacidad técnica adecuada que permita realizar un aporte significativo con el consiguiente incremento de poder de negociación.

A pesar de que en Mozambique se han incorporado a la ayuda programática la mayoría de los principales socios de co-

operación, es evidente que existen dos velocidades que distinguen a los denominados *likeminded* del resto. Los *like-minded*, básicamente el Reino Unido, los Países Bajos y los países nórdicos, mantienen una unidad de pensamiento sobre cómo afrontar la ayuda al desarrollo y una gran voluntad política por avanzar en esa dirección. Esta distinción suele ir acompañada de cierta crítica a la participación interesada de otros países basada en la búsqueda de entrar en las negociaciones con el Gobierno y en la búsqueda de información. Se está incluso planteando buscar sistemas de trabajo que diferencien esas dos categorías para evitar la ralentización del proceso por el peso de los donantes más lentos. Hay que estar alerta, por tanto, para mantener una de las incuestionables virtudes de los nuevos instrumentos como es el carácter inclusivo. Al mismo tiempo hay que buscar mecanismos para evitar la excesiva complejidad de los espacios de diálogo y promover decisiones claras sobre la confianza en el sistema y perspectivas de futuro de cada agencia de cooperación.

Hay que prever que es difícil mantener la inversión constante si no se avanza consistentemente en temas como la mejora de los porcentajes de ejecución presupuestaria, las reformas públicas y el sistema nacional de contabilidad. Es necesario configurar escenarios realistas del ritmo de avance de los indicadores de proceso, ya que la fatiga ante la lentitud del proceso puede primar, incluso, sobre la existencia de indicadores generales

de impacto positivo. Aunque la lentitud es proporcional a la ambición de los objetivos no se puede avanzar sin señales continuas de progreso. Incluso en el ámbito de los *likeminded*, se producen fisuras y cuestionamientos a los que hay que responder permanentemente.

Los fracasos de la cooperación al desarrollo lo son de todos los socios de cooperación. La revisión de las malas experiencias requiere que cada cual, países receptores y donantes, reflexione sobre cuál ha podido ser su parte de responsabilidad y de qué manera su acción podría haber conducido mejor su participación. Las revisiones conjuntas son una excelente oportunidad para este análisis tanto del Gobierno como de los socios de cooperación. Estas evaluaciones incluyen análisis elaborados por los socios de cooperación y el Gobierno en un proceso coordinado por consultoras independientes, sobre el comportamiento de los donantes, estableciendo categorías de buenas prácticas constantemente actualizadas muy útiles para reforzar el proceso de toma de decisiones.

## II. INVERSIÓN A LARGO PLAZO

Es necesario reconocer que la cooperación al desarrollo necesita de un enfoque holístico a largo plazo, uno de los principios del Marco Integrado de Desarrollo, y que por tanto las inversiones deben estar protegidas de los avatares coyunturales de la realidad política local

o internacional. Ya hemos visto cómo grandes esfuerzos se diluyen o esfuman en poco tiempo porque responden principalmente a la necesidad de un mensaje público o a objetivos imposibles. El Plan Director diferencia entre las acciones de cooperación en países prioritarios y lo que son actuaciones especiales. De nuevo se trata de poner en práctica esa distinción, tratando que la mayor porción posible de la AOD se destine a su fin principal.

### III. MEJORA DE LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN, HACIA UNA COOPERACIÓN MÁS RACIONAL

Es necesaria una política de comunicación que huya de la propaganda y se asuma como parte inherente de los procesos de ayuda al desarrollo. La publicidad asociada a la imagen de la pobreza puede ahogar la utilidad de la ayuda, mientras que una comunicación adecuada puede impulsar procesos sociales, tanto en el país receptor como en el donante, de gran interés. En España utilizamos el término «sensibilización», muy expresivo de nuestra legítima y fundamental aproximación afectiva al problema de la pobreza, pero quizá carente del necesario componente de racionalidad y de convencimiento por argumentos, mejor contemplado en el término inglés de *advocacy*.

Esta búsqueda de racionalidad debería derivar consecuentemente en políticas

de cooperación más complejas. La creación de estrategias reales, que potencien el efecto de los escasos recursos disponibles, requiere de aproximaciones más abstractas que el tipo habitual de proyecto de asistencia social, aunque éste continúa teniendo su propio papel. Es curioso que los sectores más críticos con los nuevos instrumentos, entre los bien informados, ponen el acento en la dificultad de justificar los apoyos presupuestarios ante la opinión pública y ante los parlamentos de los países donantes, pero en general asumen implícitamente que, hoy por hoy, no hay una mejor alternativa. Se reconoce por tanto que el principal problema es más de capacidad de comprensión por parte de algunos actores que de debilidades propias del sistema. Es imprescindible, por tanto, diseñar una política de comunicación que consiga denunciar las malas prácticas ofreciendo alternativas reales. Si se atrasa este proceso es probable que se acentúe el descrédito de la cooperación al desarrollo, ya que cada vez es más difícil ocultar los fracasos de muchos de los actores del sistema, afectando a la voluntad política general y disminuyendo la capacidad de acción.

### IV. LA NECESIDAD DE CAPACIDAD TÉCNICA

Ni que decir tiene que es imprescindible elevar las capacidades de seguimiento y toma de decisiones sobre el terreno. España está atrasada en este sentido res-

pecto a otros países que han desconcentrado ya enormemente su cooperación para el desarrollo. Paradójicamente la desconcentración y delegación en las representaciones exteriores potencia la capacidad de seguimiento, información y control de los sistemas centrales, ya que los libera de arduas funciones burocráticas y de imposibles digestiones de información, permitiendo incrementar las inspecciones y seguimiento de los órganos delegados.

Naturalmente la creación de estas capacidades implica la contratación de especialistas sobre el terreno. En Mozambique todos los países miembros del G-17, sin excepción, cuentan con jefes de cooperación y en algunos casos, incluso, con embajadores profesionales de la cooperación. A ello se suman grandes equipos con especialistas técnicos sectoriales de carácter *senior*. España todavía no ha creado un sistema coherente para la contratación y aprovechamiento de técnicos especializados en esta área, aunque la cuestión está en debate. Es interesante observar a profesionales españoles trabajando para la cooperación británica, suiza, finlandesa, americana o la Delegación de la Comisión Europea, con formación específica y larga experiencia que no pueden ser atraídos por las condiciones de la cooperación española. El grado de especialización es tal que a nuestro entender es impensable una real incorporación de España a un esquema avanzado de cooperación tanto si se mantiene el actual sistema de acceso y remuneraciones, como si se cu-

bren estas funciones por generalistas. Una de las constataciones de la experiencia en Mozambique, propia y ajena, es que un buen trabajo técnico puede ser más efectivo que fuertes inversiones, si está estratégicamente articulado.

## V. LA OPORTUNIDAD DE LA DELEGACIÓN

Mientras se crea la capacidad adecuada pueden utilizarse los mecanismos de delegación en otros socios de cooperación para realizar el seguimiento. La delegación consiste en asumir como propia la capacidad técnica de seguimiento de otro socio de cooperación y no crear una estructura específica para el seguimiento bilateral en todos los sectores o zonas de inversión. Suele ser correspondida recíprocamente recibiendo a su vez la delegación del seguimiento en otro sector. Este procedimiento tiene la doble virtud de reducir el esfuerzo de seguimiento y de reducir también el número de técnicos en las reuniones que con frecuencia es excesivo.

El concepto de cooperación silenciosa consiste en invertir en programas estratégicos con credibilidad, dirigidos por el Gobierno y monitoreados por otros donantes aumentando su capacidad de impacto sin afectar a la agilidad de su gestión. Aunque este concepto parece muy difícil de asumir por un tipo de cooperación como la española, sus ventajas son innegables, incluso en lo que se re-

fiere al fortalecimiento de las relaciones políticas del país donante con el receptor y con los otros socios de cooperación. Es importante no molestar a los gobiernos receptores de ayudas con reuniones inútiles o intrascendentes y buscar un carácter estratégico real en cada uno de los encuentros. Esta renuncia al seguimiento directo de determinados programas debería a su vez complementarse con la capacidad de seguimiento estratégico sobre las tomas de decisión respecto a la distribución de la ayuda con criterios de impacto.

Conviene no olvidar que en el pasado se han realizado financiaciones como ayuda al desarrollo a ciegas y sin procedimientos estrictos de justificación y seguimiento, ya sea a través de organismos internacionales o a través de los sistemas de promoción de las exportaciones. Comparado con esos procedimientos la delegación es un gran paso adelante en el control público de los fondos.

## VI. LA NECESIDAD DE TRABAJAR EN COMÚN

Es necesario cambiar también la cultura de un buen porcentaje de ONGD y agencias de cooperación acostumbradas a trabajar de forma aislada. La confusión entre el objetivo común de lucha contra la pobreza y los objetivos particulares de cada institución, por legítimos que éstos sean, ha hecho mucho daño a la eficacia de la ayuda. En este sentido se

han dado ya pasos muy importantes. Hay ya conciencia de que esta tarea requiere de recursos humanos y financieros específicos para conseguir las sinergias y aprovechar las oportunidades.

## VII. ¿PUEDE EXISTIR UNA EFICAZ COOPERACIÓN BILATERAL ESPAÑOLA EN ÁFRICA?

Retomando la pregunta planteada en la introducción y después de todo lo expresado hasta aquí parece que la respuesta puede ser «sí». Puede ser, porque naturalmente dependerá de que se consigan aprovechar las oportunidades que ahora surgen tanto en el ámbito internacional como el nacional, y de que se acierte en los cambios necesarios en el sistema español de cooperación al desarrollo.

Un factor determinante será el que se puedan conseguir niveles de inversión significativos para los objetivos que se pretendan en cada caso. Esto obliga ineludiblemente a concentrar recursos y a concentrar destinos de la ayuda. El mantenimiento de pequeñas financiaciones dispersas, en ocasiones buscando mantener presencia en ámbitos regionales, ha sido calificado por Birdsall, en su interesante documento sobre los fracasos de los donantes y los siete pecados capitales de la ayuda, como locura.

La cooperación para el desarrollo es evidentemente una hermosa manera de

promover la presencia española en el exterior, pero sólo será realmente útil a largo plazo si se eligen retos al alcance de la capacidad, buscando una real complementariedad con los demás socios de cooperación.

El camino más seguro será sin duda andar sobre lo andado, expandiendo allá donde hay demostrada capacidad de absorción de los recursos y niveles de riesgo razonables. Existe el peligro permanente del inmediatez en un sector que tiene necesariamente que plantearse a largo plazo. Existe también el peli-

gro de utilizar los nuevos instrumentos como una argumentación de desembolsos vinculados a situaciones políticas coyunturales sin las garantías técnicas necesarias. Sólo si se asume con todas las consecuencias la responsabilidad en la gestión de la ayuda como un factor de incidencia real en la lucha contra la pobreza y, a su vez, se considera que ésta es un objetivo de primer orden en el nuevo espacio de las relaciones internacionales, podrá pensarse en la construcción pausada pero con futuro de un sistema de cooperación para el desarrollo bilateral de España en África.

## BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (BM) (2004): *Mozambique Health Country Status Report*. Maputo: BM.
- CABRAL, L.; CUMBI, A.; VINYALS, L. y DISTA, S. (2005): *Estudo sobre os «Off-Budgets» no Sector Saúde*. Maputo: Ministério das Finanças, Ministério da Saúde, Ministério da Planificação e Desenvolvimento.
- DEPARTAMENTO DA PLANIFICAÇÃO Y COOPERAÇÃO (2005): *Plano Operacional 2005*. Maputo: Ministério da Saúde.
- (2005): *Adenda ao Plano Operacional 2005*. Maputo: Ministério da Saúde.
- COLOMBO, S.; MODOL, X. y BURKI, O. (2000): *External Evaluation of the SDC Health Programme: Mozambique 1989-1999 Mission Report*. Maputo: SDC.
- GABINETE TÉCNICO DE PLANIFICAÇÃO DE LA DIRECÇÃO NACIONAL DE PLANIFICAÇÃO Y COOPERAÇÃO (2001): *Cenário de Despesa de Médio Prazo 2001-2005 para o Sector Saúde*. Maputo: Ministerio da Saúde.
- GALLI, R. (1997): *A evolução da Ajuda Orçamental Suíça (AOS)*. Maputo: SDC.
- HEALTH RESEARCH FOR ACTINO (HERA) (2001): *Feasibility Study of a New Phase of EC Support to the Mozambican National STD/HIV/AIDS Program*. Bélgica: HERA.
- JANÉ, E.; GARCÍA, A.; MARTÍNEZ, J. y WILDE, D. (2005): *Qué son y cómo se emplean los enfoques sectoriales. Una vía para la Armonización de la Ayuda Oficial al Desarrollo*. Barcelona: HLSP Limited.
- KAARHUS, R. y REBELO, P. (2003): *CSOs and SWAPs: The Role of Civil Society Organizations in the Health Sector in Mozambique*. Maputo: NORAD.
- MARTÍNEZ, J. y JANÉ, E. (2004): *Ayuda Oficial al Desarrollo. Nuevos principios, instrumentos y estrategias de la Cooperación Internacional. Aportaciones para una cooperación española eficaz, solidaria y coherente*. Barcelona: HLSP Consulting.
- y SECO, S. (2002): *El enfoque sectorial en el sector salud-ESS. Una revisión de la experiencia internacional con los ESS (SWAPs) y de su posible aplicación en América Latina*. Londres: HSRC (DFID).
- VINYALS, L. y STENSRUD, L. (2004): *Assessment of Continued Support to the Drugs Common Fund and the Provincial Common Fund by Norwegian Development Cooperation*. Maputo: NORAD.
- INTER-AGENCY GROUP ON SECTOR-WIDE APPROACHES FOR THE HEALTH DEVELOPMENT (2001): *Orientation and Training Seminars for the Agency Staff: Sector-Wide Approaches for Health in a Changing Environment*. Londres: IHSD Ltd.
- INTER-AGENCY GROUP ON SECTOR-WIDE APPROACHES AND DEVELOPMENT COOPERATION (2000): *Current Issues in Sector-wide Approaches for the Health Development: Mozambique Case Study*.
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2001): *Plano Estratégico Sector Saúde (PESS) 2001-2005-2010*. Maputo: República de Moçambique.

TECHNICAL ADVISORY GROUP (1998): *Towards a Sector-Wide Approach to Programming in the Health Sector: Options for Dialogue and Action*. Mozambique.

TIMMERMANS, N. (2004): *The Role of NGOs in the Health Sector SWAp in Mozambique*. Bruselas: AEDES.





FUNDACIÓN CAROLINA

## PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una **institución única** en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

## ACTIVIDADES

### Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

### Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, relaciones económicas internacionales, políticas públicas y calidad de la ayuda al desarrollo.

### Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

### Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

## **PUBLICACIONES**

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

### **Libros**

Los libros serán compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro serán por tanto los que determinen la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

### **Documentos de Trabajo**

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publicarán los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, serán el instrumento que sirva para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, podrán ser publicados como Documentos de Trabajo todas aquellos trabajos que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

### **Avances de Investigación (Edición electrónica)**

Se editarán en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considere oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

Estos Avances permitirán también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se considerarán susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

