

Juan Ignacio Pita (coord.)



Nuevos instrumentos de la cooperación española: la experiencia mozambiqueña



FUNDACIÓN CAROLINA
C e A L C I

Documento de
Trabajo nº 2

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

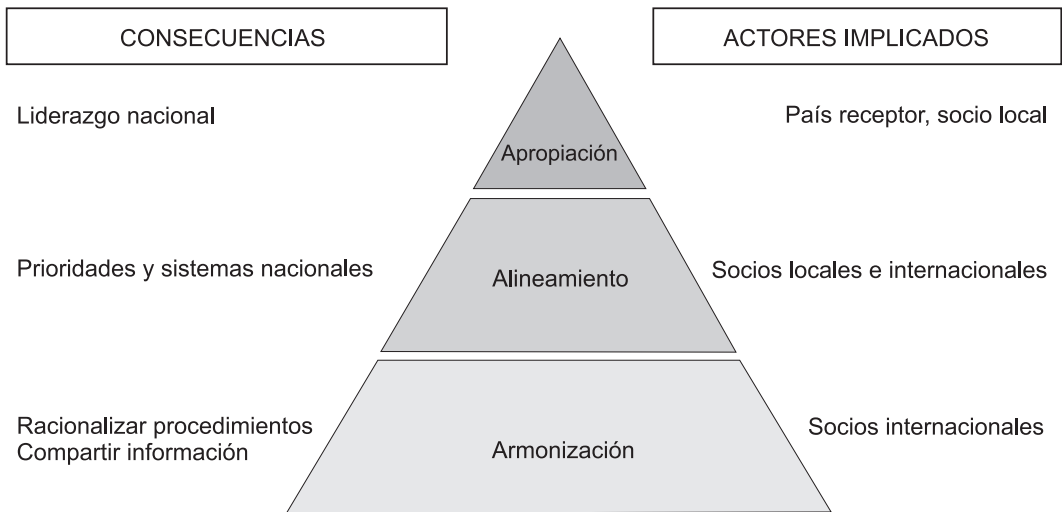
en términos de muertos, heridos e infraestructuras destruidas, el poco éxito de muchos de los proyectos económicos de la etapa socialista y el impacto de los programas de ajuste estructural fueron golpes muy duros para la sociedad y la economía mozambiqueñas y situaron al país como el más pobre de la 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.) |
|--------------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------|-------------------|
| Población (millones) | 14,7 | 17,1 | 18,8 | 18,9 |
| Crecimiento población (%) | 2,1 | 2,2 | 1,9 | 1,9 |
| PIB (miles de millones US\$) | 2,3 | 3,3 | 4,3 | 6,1 |
| Renta per cápita (US\$) | 155 | 186 | 210 | 322 |
| Crecimiento PIB (%) | 1,6 | 8,1 | 7,1 | 7,8 |
| Déficit Fiscal (%) | 15,5 | 14,7 | 15,5 | 11,7 |
| Inflación (media IPC., %) | 40 | 18,4 | 13,8 | 9,1 |
| Crecimiento exportaciones (%) | 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 | 1975-82 | Primeras llegadas de expatriados Flujo de créditos de ambos bloques |
| Cambios hacia economía de mercado Sequía y crisis alimentarias | 1983-89 | 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 | 1990-97 | 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 | 1998-00 | Crecimiento de la ayuda externa Programa conjunto apoyo macrofinanciero SWAP agricultura: Proagri Código de Conducta sector salud |
| Inicio implementación PARPA (PRSP) Creación Observatorio Pobreza | 2001-03 | SWAP general de salud (Prosaude) y educación (Fase) Creación matriz PAF |
| Segundas elecciones democráticas Mozambique entra en el Millenium Challenge Account | 2004-05 | 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">• Paz• Promoción de procesos políticos democráticos libres y creíbles• Independencia del sistema judicial• Estado de derecho• Derechos humanos• Buena gobernabilidad• Honestidad en la vida pública, incluyendo la lucha contra la corrupción• Compromiso con la lucha contra la pobreza• Políticas macroeconómicas sólidas |

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.

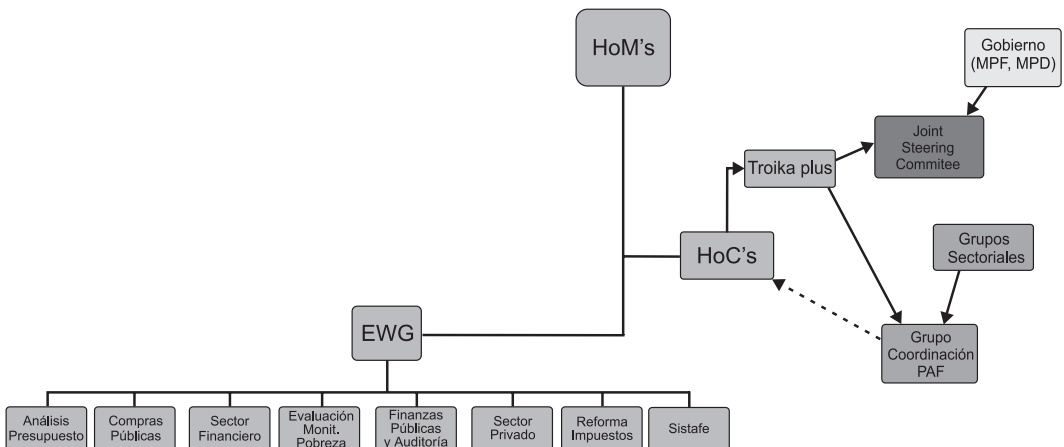
En la siguiente figura podemos encontrar un esquema de lo anteriormente descrito.

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.

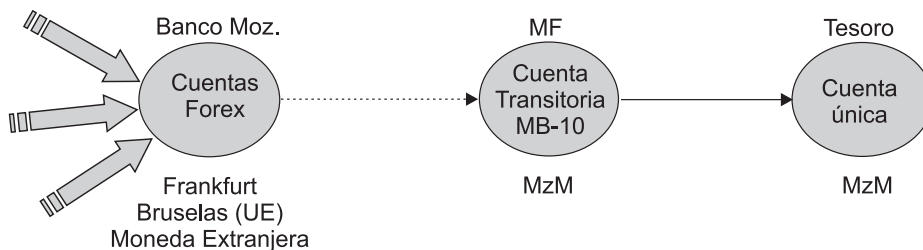
Aparte de estas estructuras especiales, en Mozambique funcionan, igual que en otros países, otros mecanismos de coordinación e intercambio de información entre socios internacionales como el grupo de socios de desarrollo (DPG del inglés *Development Partners Group*) o las reuniones de países miembros 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"> • PROSAUDE • Fondo Común Provincial • Fondo Común de medicamentos y suministros médicos | 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.

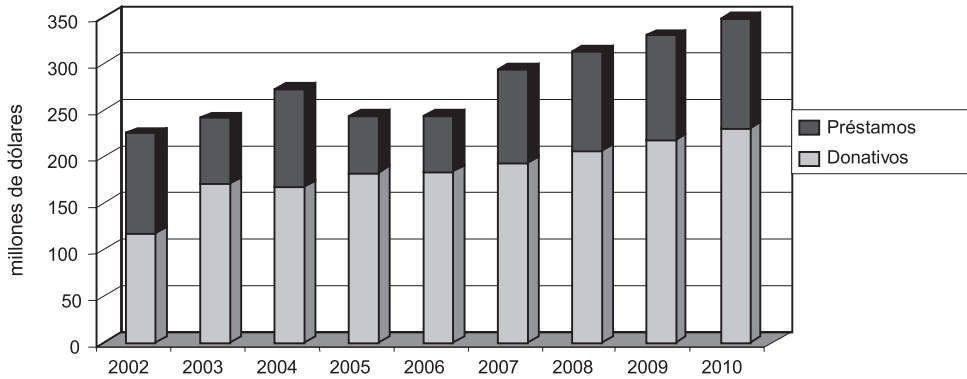
Estas previsiones alcistas en el volumen de fondos externos de ayuda presupuestaria ya parten de una base de relativa importancia. En consecuencia, Mozambique se sitúa en el grupo de cabeza entre los países africanos, valorando el porcentaje de estos fondos respecto al producto interior bruto en 2003,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

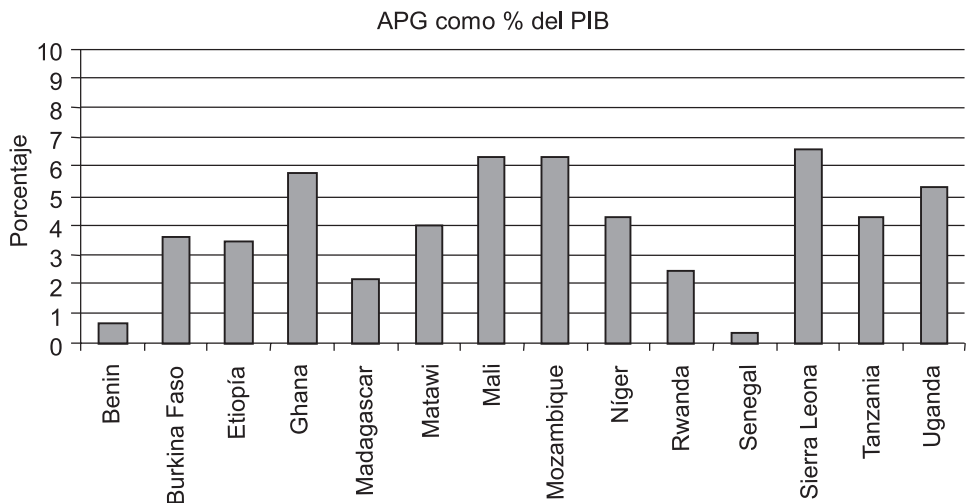


Fuente: DNPO y elaboración propia.

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.

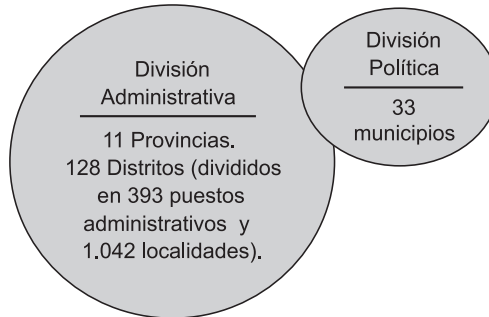
IV.2. *Desconcentración sectorial y territorial*

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*

| | |
|---|--|
| Ministerios sectoriales | Negociaciones de financiación directa con socios de cooperación Ciclos presupuestarios no totalmente integrados con el general Mayor control en la ejecución de los fondos |
| Ministerio Finanzas/ Planificación | Cumplimiento exigencias FMI (masa salarial, peso gasto público) Búsqueda de una alta ejecución presupuestaria |
| Socios de cooperación | 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

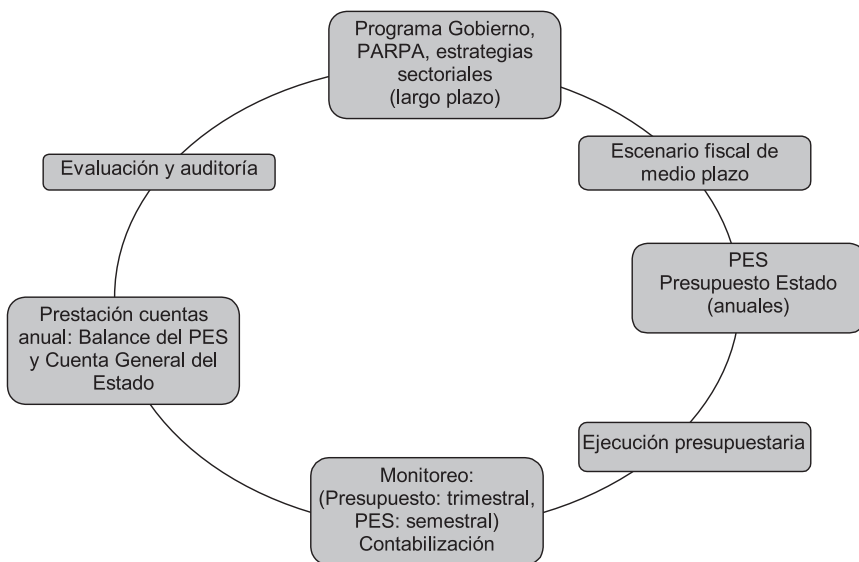
Este sistema de gestión de las finanzas públicas supone un importante empuje modernizador para la mejora de las mismas. La creación de una cuenta única del Tesoro es uno de los logros. La implantación de un sistema informático común en toda la administración, el SISTAFE, y la planificación de las necesidades 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 AECl.

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*

| Ventajas |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Se proporcionaba apoyo institucional real que fortalecía la capacidad de planificación y monitoreo a nivel central y provincial.• 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.• Al cubrir los gastos corrientes, se garantizaban mejores cuidados de salud.• Incremento de la transparencia y la corresponsabilidad.• Se reforzaban los procedimientos nacionales, lo que disminuyó los costes de transacción al tiempo que se revelaron lagunas en los procedimientos oficiales.• Se promovía la colaboración estrecha entre todos los actores del sector, armonizando los procedimientos.• Se creó un espacio de diálogo sobre políticas entre socios de cooperación y MISAU.• 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.• 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.• Al inducirse compromisos a más largo plazo por parte de los donantes, había mayor estabilidad y previsibilidad de fondos. |
| Inconvenientes |
| <ul style="list-style-type: none">• 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.• El proceso de planificación se veía dificultado por el hecho de que algunas agencias no proporcionaban suficiente información sobre sus fondos.• Las negociaciones para establecer estos Fondos Comunes consumieron mucho tiempo.• 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».• 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. |

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 |
| Total | 355.510.062 |

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-

mienda 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 continúe 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 inmediatismo 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.

ANEXOS

ANEXO 1: MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO MULTILATERAL DE AYUDA PROGRAMÁTICA

Memorando de Entendimento entre o Governo da República de Moçambique e os Parceiros para Apoio Programático para a concessão de Apoio Directo ao Orçamento e à Balança de Pagamentos

PREÂMBULO

1. Este Memorando de Entendimento (MdE) estabelece os termos e princípios para uma parceria entre o Governo da República de Moçambique (GdM) e os signatários Parceiros para Apoio Programático — (PAP) enumerados no Anexo 1. Os seus anexos reflectem os aspectos operativos destes termos e princípios. No contexto deste MdE, o Apoio Programático refere-se somente ao Apoio Directo ao Orçamento e ao Apoio à Balança de Pagamentos. Este MdE substitui o «Programa Conjunto dos Doadores para o Apoio Macro-Financeiro ao Governo de Moçambique» que entrou em vigor em 2000.

2. Este MdE será incluído como um anexo em cada um dos acordos bilaterais para o Apoio Programático dos PAP com o GdM. Os acordos bilaterais, que serão distribuídos a todos os signatários deste MOU, têm precedência sobre este MdE. Contudo, os PAP, na medida do possível, dadas as disposições contratuais e legais existentes, não deverão incluir nos seus acordos bilaterais quaisquer condições ou exigências administrativas e de apresentação de relatórios adicionais, para além daquelas acordadas neste MdE. Em caso dos PAP terem acordos bilaterais vigentes, os mesmos deverão ser alterados em consonância com este MdE. Nos casos excepcionais de os PAP terem nos seus acordos bilaterais condições ou requisitos administrativos ou de elaboração de relatórios diferentes ou adicionais, os mesmos deverão ser reflectidos no Anexo 10.

Memorandum of Understanding between Government of the Republic of Mozambique and the Programme Aid Partners for the provision of Direct Budget and Balance of Payments Support

PREAMBLE

1. This Memorandum of Understanding (MoU) sets out principles and terms for the partnership between the Republic of Mozambique, represented by the Government of Mozambique (GoM), and the signatory Programme Aid Partners (PAPs) listed in Annex 1. Its annexes give operational expression to these principles and terms. Programme Aid refers in this MoU only to Direct Budget Support and Balance of Payments Support. This MoU replaces the 'Joint Donor Programme for Macro Financial Support to the Government of Mozambique' that came into force in 2000.

2. This MoU will be attached as an annex to each of the PAPs' bilateral agreements on Programme Aid with the GoM. Bilateral agreements, which will be distributed to all signatories of this MoU, have precedence over this MoU. However, to the extent possible, given existing contractual and statutory provisions, PAPs will not include in their bilateral agreements any additional conditions or administrative and reporting requirements to those agreed upon in this MoU. Where PAPs have existing bilateral agreements, these will be amended in line with the MoU. In the exceptional cases where PAPs do have different or additional conditions or administrative or reporting requirements in their bilateral agreements, these are shown in Annex 10.

DISPOSIÇÕES INTRODUTÓRIAS

3. GdM e os PAP por esta via, declaram o seu compromisso na criação de uma parceria de desenvolvimento eficaz baseada no empenho, confiança e respeito mútuos. Fazem-no no interesse do povo Moçambicano, com vista a reduzir a pobreza, e consolidar as conquistas do desenvolvimento. O GdM e os PAP contribuindo para o Apoio Directo ao Orçamento pretendem também contribuir para a promoção da paz e aprofundamento da democracia. O GdM e os PAP estão também determinados a trabalhar no espírito dos princípios da NEPAD, de Monterrey e de Roma, num processo de diálogo aberto e responsabilidade mútua. Neste contexto, o GdM e os PAP declaram o seu compromisso para com o Apoio Programático como modalidade de ajuda, dado o potencial para melhorar a eficácia da ajuda e sentido de propriedade do país em relação ao processo de desenvolvimento através do aumento da harmonização entre os doadores, aumento da capacidade institucional dos beneficiários em termos de planificação, implementação, monitoria e avaliação dos seus programas, fortalecendo a prestação de contas interna, reduzindo os custos de transacção, possibilitando maior eficiência na afectação de recursos para as despesas públicas e aumentando a previsibilidade do fluxo de fundos de ajuda.

4. GdM e os PAP desejam desenvolver uma parceria baseada num diálogo franco e aberto sobre o conteúdo da Estratégia para a Redução da Pobreza em Moçambique (PARPA), o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), o Plano Económico e Social (PES), e o Orçamento do Estado (OE). O GdM e os PAP focalizarão o seu diálogo particularmente em torno do Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD) do GdM, que é uma matriz pluri-anual de metas e indicadores prioritários baseados no PARPA, actualizados anualmente através do processo do PES e acordados através de um diálogo transversal a todo o GdM. Cada ano, os signatários anexa-

INTRODUCTORY PROVISIONS

3. GoM and PAPs hereby declare their commitment to create an effective development partnership based on mutual commitment, trust, respect and confidence. They do so in the interests of the people of Mozambique, aiming to reduce poverty, and sustain development gains. GoM and PAPs contributing Direct Budget Support are also aiming to promote peace and deepen democracy. GoM and PAPs are determined to work in the spirit of the principles of NEPAD, Monterrey and Rome in a process of open dialogue and mutual accountability. In this context, GoM and PAPs declare their commitment to the modality of Programme Aid, given the potential to improve aid effectiveness and country ownership of the development process through increasing donor harmonisation, increasing recipients' institutional capacities in planning, implementing, monitoring and evaluating their programmes, strengthening domestic accountability, reducing transaction costs, allowing allocative efficiency in public spending and increasing predictability of aid flows.

4. GoM and PAPs wish to develop a partnership based on frank and open dialogue on the content and progress of Mozambique's Poverty Reduction Strategy (PARPA), Medium Term Fiscal Framework (CFMP), Economic and Social Plan (PES), and the State Budget (OE). GoM and PAPs will focus their dialogue particularly on the GoM's Performance Assessment Framework (PAF), which is a multi-annual matrix of priority targets and indicators based on the PARPA, updated on an annual basis through the PES process and agreed through cross-governmental dialogue. Each year the signatories will attach the agreed PAF to this MoU as a

rão a este MdE o QAD acordado, como anexo substituto e actualizado (veja o Anexo 2 para o processo e o Anexo 12 para o conteúdo).

O GdM e os PAP acreditam que o PARPA, o CFMP, o PES e o OE são instrumentos de boa governação, na base dos quais o GdM presta contas aos cidadãos Moçambicanos através da Assembleia da República. O PARPA deve ser desenvolvido através de processos interactivos e consultivos com os actores políticos e económicos Moçambicanos, incluindo o sector privado e a sociedade civil. O Balanço do PES do ano n-1 e o PES para o ano n serão submetidos para discussão a todos estes actores. O GdM e os PAP declaram a sua intenção de estabelecer um diálogo e uma monitoria que garantam a prestação e uso do Apoio Programático de maneira que se integre nos processos de consulta antes referidos e os fortaleça.

5. Neste espírito de desenvolvimento, de parceria e do compromisso para a redução da pobreza, o GdM e os PAP decidem e acordam o seguinte:

SECÇÃO 1: OBJECTIVO GLOBAL

6. O objectivo global do Apoio Programático é de contribuir para a redução da pobreza em todas as suas dimensões apoiando a evolução, a implementação e a monitoria do PARPA.

SECÇÃO 2: OBJECTIVOS INTERMÉDIOS

7. O objectivo intermédio do Apoio Programático é apoiar a redução da pobreza em Moçambique através da:

substitute and updated annex (see Annex 2 on the process and Annex 12 for content).

GoM and PAPs believe that the PARPA, CFMP, PES and OE are instruments of good governance, on which GoM is accountable to the Mozambican citizens through the National Assembly. The PARPA should be developed through interactive and consultative processes with Mozambican political and economic stakeholders, including the private sector and civil society. The Balanço do PES for year n-1 and the PES for year n will be submitted to these stakeholders for discussion. GoM and PAPs declare their intention to conduct dialogue and monitoring and ensure delivery and use of Programme Aid in a way that works with and strengthens these processes.

5. In this spirit of development, partnership and commitment to poverty reduction, the GoM and PAPs thus decide and agree as follows:

SECTION 1: OVERALL OBJECTIVE

6. The overall objective of Programme Aid is to contribute to poverty reduction in all its dimensions by supporting the evolution, implementation and monitoring of the PARPA.

SECTION 2: INTERMEDIATE OBJECTIVES

7. The intermediate objective of Programme Aid is to support poverty reduction in Mozambique by:

i) Criação de uma parceria baseada no diálogo franco e aberto sobre os conteúdos e os progressos da estratégia de redução da pobreza de Moçambique conforme o definido no PARPA e tornado operacional através do CFMP, do PES (incluindo indicadores e metas prioritários definidos no QAD) e do OE;

ii) Concessão de financiamento ao sector público para a redução da pobreza, com ligação clara e transparente ao desempenho, de forma a melhorar a eficácia da ajuda e o sentido de propriedade do país em relação ao processo de desenvolvimento, reduzir os custos de transacção, permitir a afectação eficiente de recursos para a despesa pública, aumentar a previsibilidade dos fluxos de fundos de ajuda, aumentar a eficácia da administração pública e do Estado, melhorar a monitoria e avaliação e, fortalecer o dever de prestação de contas a nível interno.

SECÇÃO 3: PRINCÍPIOS BÁSICOS

8. O Governo de Moçambique e os Parceiros de Apoio Programático que prestam Apoio Directo ao Orçamento consideram os compromissos do GdM com a paz, a promoção de processos políticos democráticos livres, credíveis, independência do sistema judicial, Estado de direito, direitos humanos, boa governação e honestidade na vida pública, incluindo a luta contra a corrupção (com referência aos compromissos constitucionais, NEPAD e acordos internacionais) como sendo os princípios básicos de governação para a disponibilização do Apoio ao Orçamento.

9. Para além disso, os seguintes pontos são considerados pelo GoM e por todos os PAP como sendo princípios básicos para a disponibilização do Apoio Programático:

- O compromisso do Governo para o Combate à Pobreza (com referência às Metas de

i) Building a partnership based on frank and open dialogue on the content and progress of Mozambique's poverty reduction strategy as set out in the PARPA and made operational through the CFMP, the PES (including priority indicators and targets as defined in the PAF) and OE.

ii) Providing financing to the public sector for poverty reduction, clearly and transparently linked to performance, in a way which improves aid effectiveness and country ownership of the development process, reduces transaction costs, allows allocative efficiency in public spending, predictability of aid flows, increases the effectiveness of the state and public administration, improves monitoring and evaluation and strengthens domestic accountability.

SECTION 3: UNDERLYING PRINCIPLES

8. GoM and those PAPs supplying Direct Budget Support consider the GoM's commitments to peace and to promoting free, credible and democratic political processes, independence of the judiciary, rule of law, human rights, good governance and probity in public life, including the fight against corruption, (with reference to commitments in the constitution, NEPAD and international agreements) to be underlying principles of governance for the provision of budget support.

9. In addition, the following are considered by GoM and all PAPs to be underlying principles for the provision of Programme Aid:

- GoM's commitment to fight poverty (with reference to the Millennium Development Goals and PARPA), including through a pattern

Desenvolvimento do Milénio e ao PARPA), através de um padrão de despesas públicas em conformidade com as prioridades do PARPA;

- O compromisso do Governo para com o prosseguimento de políticas macro-económicas sólidas (com referência a situação «on track» do programa com o FMI, ou uma avaliação equivalente).

10. Os problemas referentes a uma violação destes princípios serão tratados através de consulta e diálogo entre os PAP e o GdM ao nível apropriado de tomada de decisão, a qualquer momento que um dos PAP signatários achar apropriado. A violação de um princípio básico é entendida como estando acima e para além das preocupações levantadas sobre o limitado desempenho relativamente às metas e indicadores definidos no PES/QAD.

SECÇÃO 4: COMPROMISSOS

11. O GdM, para além dos compromissos indicados nos princípios básicos do parágrafo 3, compromete-se a:

- Implementar os compromissos expressos no QAD (vide Anexo 12)
- Melhorar a Gestão Financeira Pública, compromisso que será reflectido e avaliado anualmente no contexto do QAD.

12. O GdM e os PAP comprometem-se a melhorar a qualidade da cooperação para o desenvolvimento em Moçambique, através de:

- Fortalecimento do diálogo em torno do PARPA, PES (particularmente as prioridades do PES identificadas no QAD), CFMP e o OE.
- Garantia de disponibilização atempada de toda a documentação necessária para este diálogo (conforme descrito na Secção 5).
- Estabelecimento de um calendário de des-

of public expenditure consistent with PARPA priorities;

- GoM's commitments to pursuing sound macro-economic policies (with reference to IMF programme 'on-track' status or an equivalent judgement).

10. Concerns regarding violation of these underlying principles will be dealt with through consultation and dialogue between PAPs and GoM at the appropriate level for decision-making, at any moment one of the signatories thinks this to be appropriate. The violation of an underlying principle is understood as being above and beyond concerns raised about under-performance against indicators and targets expressed in the PES/PAF.

SECTION 4: COMMITMENTS

11. GoM is, in addition to the commitments included as underlying principles in Section 3, committed to:

- Implementing its PAF commitments (see Annex 12)
- Improving Public Finance Management, commitment to which will be reflected in and assessed annually through the PAF

12. GoM and PAPs are committed to improving the quality of development cooperation in Mozambique through:

- Strengthening dialogue on the PARPA, PES (particularly the PES priorities identified in the PAF), CFMP and OE.
- Guaranteeing the timely availability of all documentation necessary for this dialogue (as outlined in Section 5).
- Establishing an agreed disbursement sche-

embolsos acordado entre as partes, que ajude o GdM na implementação dos seus compromissos definidos no PES/PAF.

13. Para além disso, os PAP comprometem-se a providenciar Apoio Programático de forma que:

- Se alinhe com os instrumentos, processos e sistemas Moçambicanos de gestão financeira, incluindo;
 - Prestação de assistência para a realização do diálogo em torno do PARPA, PES, aspectos prioritários do PES fixados no QAD, do CFMP e do OE;
 - Uso dos processos e documentação do Governo;
 - Seguimento do ciclo do Governo de planificação, implementação, monitoria, prestação de contas e financiamento.
- Aumente a previsibilidade dos fluxos de fundos dos doadores, incluindo a elaboração de acordos pluri- anuais de Apoio Programático, facultando informações ao GdM sobre os compromissos de Apoio Programático a tempo de serem utilizados na política e planificação orçamental, ligando os mecanismos de resposta a metas e indicadores realísticos acordados, desembolsando de acordo com o calendário de desembolsos acordado e não interromper desembolsos desse ano a menos que haja uma violação dos princípios básicos.
- Garanta a transparência das condições e do financiamento;
- Melhore a harmonização pela eliminação das condições bilaterais e requisitos bilaterais administrativos e de apresentação de relatórios (na medida do possível, dadas as exigências legais e estatutárias em vigor, que deverão ser também reduzidas ao longo do tempo);
- Reduza o fardo administrativo da sua assistência ao GdM, pela execução de cada vez mais missões conjuntas, realização de análises conjuntas, utilizando procedimentos co-

dule, in order to assist GoM in implementing its PES/PAF commitments.

13. In addition, PAPs are committed to providing Programme Aid in a way that

- Is aligned with Mozambican instruments, processes and systems of financial management, including:
 - Providing assistance for and undertaking dialogue around the PARPA, PES, priority aspects of the PES set out in the PAF, the CFMP and the OE.
 - Using government processes and documentation.
 - Following the government cycle for planning, implementation, monitoring, reporting and funding.
- Increases the predictability of the flow of donor funds, including by making multi-year agreements on Programme Aid, providing GoM with information on Programme Aid commitments in time for the information to be used in policy and budget planning, linking response mechanisms to agreed, realistic targets and indicators, disbursing according to the agreed disbursement schedule and not interrupting in-year disbursement, unless underlying principles are violated.
- Ensures transparency of conditions and funding.
- Improves harmonisation by eliminating bilateral conditions and bilateral administrative and reporting requirements (as far as possible given existing legal and statutory requirements, which should also be reduced over time)
- Lessens the administrative burden of their assistance on GoM by increasingly mounting joint missions, undertaking joint analysis, using joint procedures and by reducing the number of visits and overlapping activities;
- Enhances the capacity of the GoM to meet its commitments by providing appropriate technical assistance and capacity building.

muns e reduzindo o número de visitas e de actividades sobrepostas;

- Fortaleça a capacidade do GdM de cumprir com os seus compromissos, através da prestação de assistência técnica e capacitação apropriada.

SECÇÃO 5: APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIOS

14. Esta secção refere-se à apresentação de relatórios sobre os planos e desempenho do GdM para a redução da pobreza e sobre os compromissos e desempenho dos PAP. O calendário para a disponibilização dos documentos e o seu conteúdo estão indicados no Anexo 3.

15. O GdM compromete-se a facultar aos PAP o seguinte:

- Documentação de planificação incluindo o PARPA, PES (e o QAD), CFMP, OE, assim como outra informação, relatórios e documentação relevantes para estes programas e orçamentos, especialmente sobre desenvolvimentos macro-económicos e da redução da pobreza.
- Documentos de monitoria, incluindo o
- Balanço do PES (semestral e anual),
- Conta Geral do Estado e relatórios de
- Relatórios de Execução Orçamental,
- Conta Geral do Estado e relatórios de auditoria anual (conforme indicado na Secção 10, incluindo o Relatório do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral do Estado e os relatórios trimestrais sobre o fluxo de fundos de contravalores).
- Um relatório anual sobre a avaliação do risco fiduciário na gestão financeira pública, feito pelo ou com o GdM.
- Outros relatórios acordados entre o GdM e os PAP.

16. Os PAP comprometem-se a facultar ao GdM o seguinte:

SECTION 5: REPORTING

14. This section refers to reporting on GoM poverty reduction plans and performance and PAP commitments and performance. Timing of provision and content of documents is shown in Annex 3.

15. GoM commits to provide PAPs with the following:

- Planning documents including the PARPA, PES (and PAF), CFMP and OE, as well as other information, reports and documentation relevant to these programmes and budgets, especially on macroeconomic and poverty reduction developments.
- Monitoring documents including
- Balanço do PES (half year and year),
- Budget Execution Reports, the General State Account and annual audit reports (as indicated in Section 10, including the Administrative Tribunal Report on the General State Account and the quarterly reports on the flow of counterpart funds).
- An annual report on fiduciary risk assessment within public financial management done by or with GoM.
- Other reports agreed upon by GoM and PAPs

16. PAPs commit to provide GoM with the following:

- informação sobre compromissos pluri-
anuais, indicativos, finais e calendários do
desembolso a tempo do GdM poder usá-los
na preparação das políticas e do orçamento.
Os PAP providenciarão informação actualiza-
da trimestralmente ao GdM, sobre o desem-
bolso do seu Apoio Programático.
 - um relatório sobre o desempenho referente
aos compromissos dos PAP, incluindo a har-
monização e alinhamento constantes na Sec-
ção 4, parágrafo 13.
- Information on multi-year commitments, in-
dicative commitments, final commitments
and disbursement schedules at a time that
GoM can use it in policy and budget prepara-
tions. PAPs will provide GoM quarterly with
updated information on the disbursement of
their Programme Aid.
 - A report on performance against the PAP
commitments, including on harmonisation
and alignment, on harmonisation and align-
ment, outlined in Section 4, paragraph 13.

SECÇÃO 6 : MONITORIA E PROCESSO DE DIÁLOGO

17. Esta secção refere-se à monitoria e diálogo em torno dos planos e desempenho do GdM e desempenho dos PAP. Os processos de monitoria e diálogo seguirão um processo de revisão anual de acordo com o ciclo de planificação, orçamentação e de monitoria do GdM. Os processos de monitoria e diálogo usarão os relatórios descritos na Secção 5 com enfoque para os documentos submetidos pelo governo ao Parlamento. Todas as avaliações formais de desempenho serão realizadas em conjunto pelo GdM e os PAP e não bilateralmente (excepto quando a legislação dos PAP exigir que uma autoridade de auditoria nacional ou institucional realize a sua própria avaliação das operações dos PAP, caso em que o PAP deverá informar aos outros PAP e o GdM, realizar um processo conjunto quando possível, partilhar os resultados e dar seguimento a quaisquer preocupações através dos mecanismos deste MdE).

18. Existirão duas revisões conjuntas GdM-PAP sobre o Apoio Programático: a revisão anual (seguindo-se à produção do Balanço do PES) e a revisão semestral (antes da submissão do PES e do OE à Assembleia da República). A revisão anual se concentra na procura de uma visão conjunta sobre o desempenho, que serve de base para os compromissos. A revisão se-

SECTION 6: MONITORING AND DIALOGUE PROCESS

17. This section refers to monitoring of and dialogue around GoM plans and performance and PAP performance. Monitoring and dialogue processes will follow an annual review process aligned with GoM's planning, budgeting and monitoring cycle. Monitoring and dialogue processes will use reports outlined in Section 5, focusing on the documents submitted by GoM to Parliament. All formal performance assessments will be undertaken jointly by GoM and PAPs and not bilaterally (except when PAP legislation requires a national or institutional audit authority to undertake their own assessment of PAP operations, in which case the PAP will inform other PAPs and GoM, undertake a joint process where possible, share results and pursue any concerns through the mechanisms of this MoU).

18. There will be two joint GoM-PAP reviews on Programme Aid: the annual review (following the production of the Balanço de PES) and a mid-year review (prior to submission of the PES and OE to Parliament).

The annual review is focused on coming to a joint view on performance, which serves as the

mestral se centra no diálogo sobre a planificação e orçamentação futura e no acordo sobre o QAD. A visão conjunta sobre o desempenho pode incluir opiniões divergentes, quando estas forem aceitáveis para todos os signatários. No caso excepcional em que não se chegue a uma visão conjunta, depois de diálogo a cada vez mais alto nível, as visões serão anunciadas separadamente.

19. Na revisão anual

- GdM e os PAP irão avaliar o desempenho em relação ao PES/QAD e OE no ano n-1 e no ano n até ao momento da revisão, com base na informação do Balanço do PES e do Relatório de Execução Orçamental e outra informação disponível (incluindo informação no PES, QAD e OE do ano n como contexto da avaliação do desempenho).
- O GdM e os PAP chegarão no fim da revisão a uma opinião conjunta sobre o desempenho no ano n-1. O factor mais importante na definição do desempenho serão os resultados, avaliados de acordo com os indicadores e metas comprometidas no QAD. Isto será visto num contexto mais amplo de uma avaliação global do desempenho em relação ao PES e ao OE. Tal dará enfoque às tendências e direcção de mudança. Deverá tomar em conta até que ponto as dificuldades de desempenho estão a ser tratadas, conforme demonstrado nos compromissos do PES, QAD e OE para o ano n.
- O GdM e os PAP avaliarão o desempenho dos PAP em relação aos compromissos constantes da Secção 4, parágrafo 13, baseado no relatório mencionado acima na Secção 5, parágrafo 16.

20. Na revisão semestral

- O GdM e os PAP debaterão o desempenho no ano n até ao momento da revisão, com base no último relatório de execução do orçamento, o relatório semestral do PES e outra informação disponível

basis for commitments. The mid-year review focuses on dialogue on forward planning and budgeting and agreement on the PAF. The joint view on performance may include divergent opinions, where these are acceptable to all signatories. In the exceptional case where a joint view cannot be reached, following increasingly higher-level dialogue, views will be reported separately

19. In the annual review

- GoM and PAPs will assess performance against the PES, PAF and OE in year n-1 and in year n up to the point of the review, based on the information in the Balanço do PES and Budget Execution Report and other available information (including information in the PES, PAF and OE in year n as context for performance assessment).
- GoM and PAPs will come to a joint view on performance in year n-1 by the end of the review. The most important factor in defining performance will be results as measured against indicators and targets committed to in the PAF. This will be seen in the wider context of a holistic analysis of performance against the PES and OE. It will focus on trends and the direction of change. It will take into account the extent to which performance difficulties are being addressed, as shown in the PES, PAF and OE commitments for year n.
- GoM and PAPs will assess PAP performance against commitments outlined in Section 4, Paragraph 13, based on the report mentioned above in Section 5, paragraph 16.

20. In the mid-year review

- GoM and PAPs will discuss performance in year n until the moment of the review, based on the last budget execution report, the half year PES-report and other available information

- O GdM e os PAP debaterão os planos do GdM para o ano n+1 com base no PARPA, (se relevante), o CFMP, e a informação de destaque no PES e no OE.
 - O GdM e os PAP acordarão sobre o QAD definido para o ano n+1, com base numa proposta do GdM das prioridades identificadas, através de um diálogo transversal dentro do governo, durante o processo do PES;
 - O GdM e os PAP discutirão os compromissos dos PAP para a melhoria da eficácia da ajuda;
 - No caso de os dados não terem sido disponibilizados a tempo para avaliação da porção variável do mecanismo de resposta dos PAP aquando da revisão anual, o GdM e os PAP farão uma avaliação do desempenho em relação a indicadores específicos seleccionados para as componentes variáveis do mecanismo de resposta dos PAP (vide Secção 7). Os detalhes estão enunciados no Anexo 5. O GdM e todos os PAP chegarão, ao fim da revisão, a uma visão conjunta sobre esta avaliação.
- GoM and PAPs will discuss GoM plans for year n+1 on the basis of the PARPA (when relevant), CFMP and headline information on the PES and OE.
 - GoM and PAPs will agree the PAF outlined for year n+1, based on a GoM proposal of priorities identified, through cross-governmental dialogue, during the PES process.
 - GoM and PAPs will discuss PAP commitments for improving aid effectiveness.
 - In case data were not provided in time for assessment of variable portions of the PAP response mechanism at the annual review, GoM and PAPs will make an assessment of performance against specified selected indicators for variable portions of PAP response mechanisms (see Section 7). Details are given in Annex 5. GoM and all PAPs will come to a joint view on this assessment by the end of the review.

21. Haverá reuniões de acompanhamento duas vezes por ano (em Junho e Dezembro) para avaliar o progresso de questões levantadas durante as revisões.

21. There will be a follow up meeting twice a year (in June and December) to discuss progress on issues raised during the reviews.

22. O Grupo de Trabalho do Orçamento (GTO) terá reuniões quatro vezes por ano, sempre em coincidência com uma revisão (Abril e Agosto) ou em seguimento a uma revisão (Junho e Dezembro). Nestas reuniões do GTO, o GdM e os PAP avaliarão a execução orçamental até ao fim do trimestre anterior, com base nos relatórios de execução orçamental. Os PAP e o GdM, acordarão no calendário de desembolsos detalhado na reunião de Dezembro.

22. Budget Working Group (BWG) meetings will take place four times a year, always in combination with a review (April and August) or a follow-up meeting to a review (June and December). At these BWG meetings GoM and PAPs will discuss budget execution up to the end of the previous quarter, based on budget execution reports. PAPs and GoM will agree on the detailed disbursement schedule at the December meeting.

23. Estas revisões serão ligadas a outros processos de diálogo, incluindo o Observatório de Pobreza. Serão complementados por e baseadas no diálogo contínuo ao longo do ano. Serão organizadas reuniões ad hoc conforme necessário e acordado pelos signatários deste MdE. O GdM dirigirá o processo, incluindo a or-

23. The reviews will be linked to other dialogue processes, including the Poverty Observatory. They will be complemented by and build on on-going dialogue throughout the year. Ad hoc meetings will be arranged as required and agreed by the signatories to this MoU. GoM will manage the process, including organising

ganização e a presidência das reuniões e será responsável pela elaboração das actas.

O Anexo 4 indica a periodicidade, os participantes e as actividades das revisões acima mencionadas e o Anexo 11 mostra o calendário dos processos de diálogo e monitoria.

SECÇÃO 7: MECANISMO DE RESPOSTA

24. Esta secção descreve o mecanismo de resposta que constitui a ligação entre o desempenho do GdM e os compromissos e desembolsos dos PAP para o Apoio Programático (o Banco Mundial possui o seu próprio mecanismo de resposta, conforme detalhado no anexo 10).

Os PAP poderão escolher entre dar uma resposta única com base na opinião conjunta do desempenho ou uma resposta por partes, com uma parte (porção fixa) baseada na opinião conjunta do desempenho e a outra parte (porção variável), ligada a compromissos específicos e transparentes retirados do QAD, e acordados com o GdM (vide Anexo 5). Os PAP definirão as suas contribuições financeiras nos seus acordos bilaterais com o GdM.

25. O processo de compromisso sobre financiamento funcionará da seguinte forma (vide Anexo 10 para excepções):

PAP com resposta única:

- Usarão a opinião conjunta da revisão anual do desempenho no ano n-1 para tomarem decisões bilaterais sobre as implicações para o Apoio Programático no ano n+1.
- Os PAP farão compromissos dentro de quatro semanas, após o fim da revisão anual, e farão compromissos confirmados até 31 de Agosto. O compromisso de fundos poderá somente mudar entre o compromisso e o compromisso confirmado, se houver violação de um princípio básico.

and chairing all meetings and being responsible for drawing up minutes.

Annex 4 shows the timing, participants and activities of the above reviews and Annex 11 shows the calendar of the dialogue and monitoring processes.

SECTION 7: RESPONSE MECHANISM

24. This section describes the response mechanism, which is the link between GoM performance and PAP commitments and disbursements of Programme Aid for the coming year (the World Bank has its own response mechanism as described in Annex 10).

PAPs may choose between making a single response based on the joint view of performance or a split response, with one part (fixed portion) being based on the joint view of performance and the other part (variable portion) being linked to specific, transparent commitments drawn from the PAF and agreed with GoM (see Annex 5). PAPs will define their financial contributions in their bilateral agreements with the GoM.

25. The process of commitment on funding will work as follows (see Annex 10 for exceptions):

PAPs with a single response:

- Will use the annual review joint view of performance in year n-1 to make bilateral decisions on the implications for their provision of Programme Aid in year n+1.
- PAPs will make commitments within four weeks after the end of the annual review and confirmed commitments by 31 August. The commitment can only change between commitment and confirmed commitment if an underlying principle is violated.

PAP com resposta por partes:

- Comprometer-se-ão na porção fixa conforme acima descrito.
- Farão os compromissos indicativos para o ano n+1, para a porção variável, dentro de quatro semanas após o fim da revisão anual, e os compromissos confirmados até 31 de Agosto, dependente da prestação atempada de relatórios. Estes compromissos podem variar entre indicativos e confirmados, na base da informação adicional sobre o desempenho do GdM relativamente aos indicadores específicos do ano n-1 e/ou o desempenho de indicadores específicos no ano n, até à revisão semestral.

26. Uma vez confirmados, os compromissos não poderão ser alterados e os fundos prometidos serão desembolsados, excepto quando os PAP acreditam que houve uma violação de um dos princípios básicos (vide Secção 3), ou como consequência de uma decisão do Parlamento de um PAP ou quando se aplicar uma das condições específicas para PAP individuais, conforme descrito no Anexo 10.

SECÇÃO 8: RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

27. Se surgir qualquer conflito entre os signatários (GdM e PAP) quanto à interpretação, aplicação ou funcionamento deste MdE, os signatários estabelecerão um diálogo de nível cada vez mais elevado com vista a chegar a uma solução amigável.

SECÇÃO 9: PROCESSO DE DESEMBOLSOS

28. Será acordado um calendário de desembolsos entre os PAP e o GdM antes do início do ano fiscal, na reunião do Grupo de Trabalho do Orçamento de Dezembro. Serão levadas em

PAPs with a split response:

- Will commit the fixed portion as above.
- Will make indicative commitments for year n+1 for the variable portion within four weeks after the end of the annual review and confirmed commitments not later than 31 August, subject to timely reporting. These commitments may change between indicative and confirmed commitments on the basis of further information about GoM performance on specific indicators in year n-1 and/or performance on specific indicators in year n until the moment of the mid-term review.

26. Once commitments are confirmed they cannot be changed and committed funds will be disbursed, except when PAPs believe that there has been a violation of an underlying principle (see Section 3), or as a consequence of a PAP parliamentary decision or when one of the specific conditions for individual PAPs applies, as described in Annex 10.

SECTION 8: DISPUTE SETTLEMENT

27. If any dispute arises between the signatories (GoM and PAPs) as to the interpretation, application or performance of this MoU, signatories will engage in increasingly higher-level dialogue in order to reach an agreed and amicable solution.

SECTION 9: DISBURSEMENT PROCESS

28. A disbursement schedule will be agreed upon between GoM and PAPs before the start of the fiscal year at the December Budget Working Group meeting. It will take into account

conta as necessidades orçamentais identificadas na planificação do Tesouro central. Poderá ser revisto somente num dos encontros do Grupo de Trabalho do Orçamento, se assim concordarem o GdM e os PAP. Os detalhes sobre os procedimentos de desembolso estão descritos no Anexo 6.

SECÇÃO 10: AUDITORIA

29. Serão feitas as auditorias anuais: 1) aos registos financeiros do Apoio Programático 2) à execução orçamental e 3) ao desempenho das despesas em relação aos Resultados (*value for money*). Os detalhes são indicados no Anexo 7.

30. Caso sejam usados auditores independentes, o GdM será responsável pela contratação desses auditores, que serão seleccionados em colaboração com os PAP. Os relatórios da auditoria serão apresentados atempadamente (conforme definido no Anexo 7), discutidos e acompanhados no âmbito das revisões.

SECÇÃO 11: AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

31. A aquisição de bens e serviços pelo GdM será feita com base na legislação moçambicana sobre aquisição de bens e serviços. O GdM irá, o mais brevemente possível, reformar e adoptar padrões internacionalmente aceitáveis na sua legislação e sistema de aquisição de bens e serviços do Estado. O GdM e os PAP acordarão um mecanismo de seguimento do processo e prática para melhoria do sistema de aquisição de bens e serviços. Quaisquer preocupações relacionadas com a aquisição de bens e serviços serão abordadas através dos mecanismos deste MdE.

the needs of the budget, as identified in central Treasury planning. It may only be revised at one of the Budget Working Group meetings, if GoM and PAPs agree to do so. Details of disbursement procedures are shown in Annex 6.

SECTION 10: AUDITING

29. There will be annual audits 1) of the financial records of Programme Aid; 2) of budget execution and 3) of expenditure performance in relation to results (*value for money*). The details are shown in Annex 7.

30. Where independent auditors are used, GoM will be responsible for contracting the auditors, who will be selected in collaboration with PAPs. The audit reports will be presented on time (as set out in Annex 7), discussed and followed up within the framework of the reviews.

SECTION 11: PROCUREMENT

31. Government procurement will be done on the basis of Mozambican legislation on procurement. GoM will as soon as possible reform and bring up to internationally acceptable standards, its legislation and system of government procurement. GoM and PAPs will agree on a mechanism to follow up on the process and practice of improving the procurement system. Any concerns regarding procurement will be dealt with through the mechanisms of this MoU.

SECÇÃO 12: CORRUPÇÃO

32. No contexto dos compromissos do GdM em combater e reduzir a corrupção, conforme estipulado na Secção 3, o GdM e os PAP exigirão que todos os funcionários e os consultores afetados ao abrigo do e no uso do Apoio Programático não ofereçam a terceiros ou procurem, aceitem ou recebam promessas de terceiros, para si próprios ou para qualquer outra parte, de qualquer presente, remuneração, compensação ou lucro de qualquer tipo que seja, que possa ser interpretado como uma prática ilegal, fraudulenta ou corrupta. Quaisquer preocupações relacionadas com corrupção relacionada com o Apoio Programático, serão abordadas através dos mecanismos deste MdE. No caso de desvio grave ou mau uso de fundos do Orçamento de Estado ou actos de corrupção de grandes proporções por parte de membros ou estruturas do governo, o GdM compromete-se a fazer todos os esforços para recuperar os fundos mal usados ou indevidamente apropriados e a tomar as medidas apropriadas. Os PAP reservam-se o direito de, unilateralmente ou em conjunto, suspender o desembolso ou exigir o reembolso, parcial ou por inteiro, dos fundos no caso de estes serem indevidamente usados ou de fraude.

SECÇÃO 13: AVALIAÇÃO

33. Os PAP procurarão cada vez menos, proceder a avaliações bilaterais sobre a eficácia do Apoio Programático como modalidade de ajuda. Os PAP irão realizar uma avaliação harmonizada única em 2006.

SECÇÃO 14: RESPONSABILIDADES E ESTRUTURA

34. O GdM deverá definir um (os) ponto(s) focal(is) para o Apoio Programático e como irá engajar-se com os PAP para as actividades previstas neste MdE (vide Anexo 9).

SECTION 12: CORRUPTION

32. In the context of GoM's commitments to combating and reducing corruption, as set out in Section 3, GoM and PAPs will require that all staff and consultants dealing with the provision and the use of Programme Aid will not offer to third parties or seek, accept or be promised from or by third parties, for themselves or for any other party, any gift, remuneration, compensation or profit of any kind whatsoever that could be interpreted as an illegal, fraudulent or corrupt practice. Any concerns regarding corruption with respect to Programme Aid will be dealt with through the mechanisms of this MoU. In the case of serious deviation or misuse of state budget funds or acts of large-scale corruption by members or structures of GoM, GoM commits to make all due efforts to recover funds thus misused or misappropriated and take appropriate measures. PAPs reserve the right to unilaterally or jointly withhold disbursements or claim repayment in full or in part of funds in the case of misuse or fraud.

SECTION 13: EVALUATION

33. PAPs will decreasingly undertake bilateral evaluations of the effectiveness of Programme Aid as an aid modality. PAPs will undertake a single harmonised evaluation by 2006.

SECTION 14: RESPONSIBILITIES AND STRUCTURE

34. GoM will determine (a) focal point(s) for Programme Aid and will define how it will engage with PAPs for the activities provided in this MoU (see Annex 9).

35. Os PAP signatários deste MdE terão uma estrutura para a implementação e seguimento das disposições deste MdE. As responsabilidades e a composição desta estrutura serão acordadas pelos PAP, em consulta com o GdM (vide Anexo 9). Os PAPs nomearão um entre os seus elementos com representante (chair) do grupo.

35. PAP signatories will have a structure for the implementation and follow-up of the provisions of this MoU. The responsibilities and composition of this structure will be agreed upon by PAPs, in consultation with GoM (see Annex 9). The PAPs will nominate one of themselves to act as chair of the group.

SECÇÃO 15: ADMISSÃO E REVOGAÇÃO

SECTION 15: ADMISSION AND TERMINATION

36. O GdM decidirá sobre cada pedido de admissão ao MdE e informará ao representante dos PAP, da sua decisão, por escrito. A adesão de um novo PAP ao Memorando de Entendimento será efectivada por uma adenda, por escrito, à lista dos signatários. Os PAP que subscreverem este MdE passarão, mediante a assinatura, a ser participantes plenos da estrutura dos PAP.

36. GoM will decide on each request for admission to the MoU and inform the PAP chair in writing of its decision. The inclusion of a new PAP to the MoU shall be effected by an addendum in writing to the list of signatories. PAPs that sign this MoU are entitled upon signature to become full participants in the PAP structure.

37. Os PAP que não tenham um acordo válido com o GdM não serão considerados como parte signatária neste MdE. Os PAP individuais podem retirar-se dos mecanismos conjuntos e deste MdE através de uma notificação de revogação. O GdM pode também rescindir os seus acordos bilaterais com qualquer um dos PAP, através da qual o PAP cessa de ser signatário deste MdE. O GdM ou os PAP, em consenso, podem terminar este MdE através de uma notificação de rescisão dirigida à outra parte. Os signatários procurarão avisar com a máxima antecedência possível sobre a rescisão, numa notificação por escrito, num período não inferior a três meses.

37. PAPs not having a valid agreement with the GoM, will not be considered to be party to this MoU. Individual PAPs may withdraw from the joint mechanisms and from this MoU by a notice of withdrawal. GoM may also rescind its bilateral agreement with any one of the PAPs, upon which the PAP shall cease to be a signatory of the MoU. GoM, or the PAPs acting in consensus, may terminate this MoU by a notice of termination to the other party. The signatories will endeavour to provide as much notice of termination as possible, not being less than three months written notice.

Ao considerar a rescisão, o PAP tomará em conta o ciclo orçamental do GdM e os efeitos da sua retirada no ano em curso. No caso de revogação individual de um PAP, os desembolsos feitos previamente não serão reembolsados pelo GdM, a menos que a retirada seja acompanhada por eventos nos termos da Secção 12. Em caso de rescisão ou revogação pelo GdM, os fundos ainda existentes na conta bancária (a

In timing its notification of withdrawal, a PAP will take account of the GoM budget cycle and the effects of its withdrawal on the year in course. In the case of an individual PAP withdrawal, disbursements previously made will not be reimbursed by GoM, unless withdrawal accompanies events as provided for under Section 12 above. In the case of rescission or termination by GoM, funds still held in account (to be determined at the date of termination by external audit) shall be reimbursed by GoM.

ser determinado à data da revogação pela auditoria externa) devem ser reembolsados pelo GdM.

38. As agências que não assinaram o MdE ou que deixarem de ser membros podem pedir para se tornarem observadores.

38. Agencies that have not signed the MoU or withdraw from it may request to become observers.

SECÇÃO 16: DATA DE ENTRADA EM VIGOR, DURAÇÃO E EMENDAS

39. Este MdE entra em vigor para cada PAP à data da assinatura pelo GdM e pelo PAP relevante, desde que esse PAP tenha um acordo bilateral válido. Vide parágrafo 2 acima sobre a relação entre este MdE e os acordos bilaterais. O Programa Conjunto dos Doadores para o Apoio Macro-Financeiro ao Governo de Moçambique fica revogado à data da entrada em vigor deste novo MdE.

40. As emendas ao MdE, serão válidas apenas se acordadas entre o GdM e todos os PAP signatários numa base de unanimidade. As adendas aos seus Anexos devem ser acordadas entre o GdM e uma maioria dos PAP.

Este MdE terá a validade terminada, após cinco anos de vigência, a menos que seja especificamente renovado pelos signatários.

SECTION 16: EFFECTIVE DATA, DURATION AND AMENDMENTS

39. The MoU enters into effect for each PAP on the date of signature by GoM and the relevant PAP, given that the PAP has a valid bilateral agreement. See paragraph 2 above for the relationship between this MoU and bilateral agreements. The Joint Donor Programme for Macro Financial Support to the Government of Mozambique expires for each PAP on the date of entry of this new MoU.

40. Amendments to the MoU will be valid only if agreed in writing between the GoM and all signatory PAPs on the basis of unanimity. Amendments to its Annexes have to be agreed upon by GoM and a majority of PAPs.

The MoU will terminate five years after it enters into effect, unless specifically renewed by agreement of the signatories.

ANEXO 2: MATRIZ REDUCIDA DE INDICADORES PRINCIPALES (PAF)

| Objetivos estratégicos | Programa de Gobierno - PARPA | | | Prioridades | | Indicadores | Evaluación de desempeño 2004 | |
|--|------------------------------|-------------------------------------|---|---|--|-------------|------------------------------|--|
| | Áreas | Subáreas | Objetivos | Acciones | Metas 2004 | | Revisión conjunta 2005 | |
| Reducción de la pobreza a través de la orientación privilegiada de los servicios públicos para la población más necesitada | Educación | Educación primaria | Enseñanza universal: - Aumento del acceso y reducción del abandono - Aumento de la calidad de la enseñanza - Reducir las desigualdades de género | Implementar el Plan Estratégico 2004-2008 | Tasa neta de inscripción-total EP1 Tasa neta de inscripción de niñas EP1 Tasa de conclusión EPT1 Tasa de conclusión de las niñas EP1 | 72% 69% | 75,6% 73,2% | Metas alcanzadas n/a |
| | Salud | Materno-Infantil | Reducción de la mortalidad materna Reducción de la mortalidad infantil | Aumentar la oferta de los cuidados obstétricos Aumentar la cobertura del Programa Alargado de Vacunación | Porcentaje de partos institucionales entre los nacimientos esperados Cobertura DPT3 y VHB 0-11 meses | 47% | 46,9% | Meta alcanzada Meta no alcanzada |
| | | | Expandir el acceso a los servicios básicos de salud | Expandir el acceso a un tratamiento de calidad para enfermedades transmisibles y no transmisibles | Tasa de utilización de consultas externas por habitante/año | 0,91 | 0,96 | Meta alcanzada |
| | VIH/SIDA | Consejo Nacional de Combate al Sida | Reducción de las tasas de infección y de mortalidad | Iniciar la implementación de PNCS II Reducción de la transmisión vertical | Tasa de prevalencia de VIH-SIDA en adultos Número de mujeres embarazadas y neonatos VIH+ que reciben tratamiento profiláctico para evitar la transmisión vertical | 14,9% | 14,9% | Meta alcanzada Meta no alcanzada pero se han observado progresos razonables |
| | | | | Aumentar el acceso a los fármacos antirretrovirales | Número de personas viviendo con VIH/SIDA que reciben tratamiento antirretroviral | 4.000 | 7.414 | Meta alcanzada |

| Programa de Gobierno - PARPA | | | Prioridades | | Indicadores | Evaluación de desempeño 2004 | |
|---|-------------------------------------|---------------------|-------------------------------------|---|--|------------------------------|--|
| Objetivos estratégicos | Áreas | Subáreas | Objetivos | Acciones | | Metas 2004 | Revisión conjunta 2005 |
| Promoción del desarrollo económico, con prioridad para las áreas rurales y reducción del desequilibrio entre regiones | Infraestructuras | Carreteras | Mejoría de la red nacional | Rehabilitar y mejorar la red nacional; Mejorar el sistema de adquisición y ejecución de bienes y servicios | Km rehabilitados | 813 | 184% Meta alcanzada |
| | | Agua | Aumento del acceso | Abrir pozos y establecer nuevas conexiones | Porcentaje de población que tiene acceso a agua potable | 1.392 | 84% Meta no alcanzada |
| | Saneamiento | Aumento del acceso | Mejora de letrinas, fosas sépticas | Mejora de letrinas, fosas sépticas | Porcentaje de población que tiene acceso a servicios de saneamiento | 13.578 | 103% Meta alcanzada |
| | | | | | Porcentaje de población que tiene acceso a servicios de saneamiento | 41% | 39,8% Meta parcialmente alcanzada |
| Promoción del desarrollo económico, con prioridad para las áreas rurales y reducción del desequilibrio entre regiones | Agricultura y desarrollo rural | Servicios agrícolas | Promoción de la producción agrícola | Aumentar la cobertura de los servicios de extensión agrícola | 20% | Ver indicador proxy | |
| | | | | Facilitar el acceso a financiación | 80.000 | n/a | |
| | Gestión de recursos naturales | Acceso a la tierra | Promoción de explotación sostenible | Estimular los mecanismos de mercado | Porcentaje de producción de cultivos actualmente comercializados para un número seleccionado de cultivos relevante | 54,5% | 15,4% Referido al porcentaje de granjas agrícolas que comercializan |
| | | | | Simplificar los mecanismos para obtener el derecho a la tenencia de la tierra | Número de procesos autorizados en un plazo de 90 días | 2.500 | 2.117 |
| Gestión de recursos naturales | Promoción de explotación sostenible | Acceso a la tierra | Promoción de explotación sostenible | Promover el uso sostenible de técnicas de irrigación | Porcentaje de granjas pequeñas y medianas que usan técnicas de irrigación | 11,5% | Ver tabla próxima |
| | | | | Estimular una gestión comercial sostenible de los recursos naturales | Porcentaje de concesiones aprobadas con planes de aplicación | 22% | 50,5% Meta alcanzada |

| En los años de encuesta agrícola (*) | Indicador de Resultado proveniente de la encuesta agrícola | Indicadores proxy | Evaluación de desempeño 2004 | | |
|--------------------------------------|---|--|------------------------------|------------------------|----------------|
| | | | Metas 2004 | Revisión conjunta 2005 | |
| | Porcentaje de granjas agrícolas asistidas por los servicios de extensión y/o crianza de animales durante los 12 meses anteriores (pública, privada y ONG) | Total de campesinos asistidos por los servicios públicos de extensión (incl. externalización) | 164.400 | 150.000 | Meta alcanzada |
| | | Gallinas vacunadas contra Newcastle | 2.500.000 | 5.043.353 | |
| | Porcentaje de granjas pequeñas y medianas que usan técnicas de irrigación | Bovinos vacunados contra la Fiebre Aftosa | 400.000 | 378.743 | |
| | | Bovinos vacunados contra el Carbúnculo Hemático | 800.000 | 339.992 | |
| | | Bovinos vacunados contra el Carbúnculo Sintomático | 300.000 | 140.387 | |
| | | Áreas identificadas para proceder a la rehabilitación o construcción de esquemas de irrigación | 5.750 | | |
| | | Obras ejecutadas | 1.600 | 1.915 | Meta alcanzada |

(*) Información de enero a mayo ajustada para un año.

| Programa de Gobierno - PARPA | Objetivos estratégicos | Áreas | Subáreas | Prioridades | | Evaluación de desempeño 2004 | | |
|------------------------------|------------------------|-----------|----------|--|--|---|---------------------------|--|
| | | | | Objetivos | Acciones | Metas 2004 | Revisión conjunta 2005 | |
| Desarrollo de la educación | | Educación | | Educación primaria universal: - Aumento del acceso y reducción del abandono - Mejora de la calidad de la enseñanza | Implementar el Plan Estratégico 2004-2008: - Implementar el programa de construcción de aulas de bajo coste - Implementar la estrategia de formación de profesores | Implementar los programas nacionales CRESCER y ADE, y el programa piloto para la construcción de escuelas de bajo coste | Evaluar la implementación | Meta parcialmente alcanzada |
| | | | | | | | | Plan Estratégico 2004/08 aprobado, implementado y evaluado |

| Programa de Gobierno - PARPA | | Prioridades | | Evaluación de desempeño 2004 | | | |
|---|---|--------------------|---|--|--|---|---|
| Objetivos estratégicos | Áreas | Subáreas | Objetivos | Acciones | Indicadores | Metas 2004 | Revisión conjunta 2005 |
| Creación de un ambiente favorable para la intervención del sector privado | Reformas legales <i>ad hoc</i> | | | <p>Enmienda de la Ley de Trabajo y sumisión a la Asamblea de la República de la Ley del Trabajo enmendada</p> <p>Someter al Parlamento el Código de Comercio revisado</p> <p>Aprobar las normas concernientes a la legislación de las actividades comerciales e industriales</p> | | <p>Publicación del Decreto 57/03</p> <p>✓</p> <p>✓</p> | <p>Revisión en curso</p> <p>Atrasado pero progresando</p> <p>Bien</p> |
| | Políticas macroeconómicas y financieras | Sistema Financiero | Fortalecer la capacidad de supervisión del Banco <i>do Moçambique</i> | <p>Efectuar una auditoría forense del Banco Austral (BAu) a través de la Procuraduría General de la República</p> <p>Implementar IAS en el sector financiero (incl. armonización de tasas)</p> | <p>Iniciada</p> <p>Estrategia IAS presentada</p> | <p>Meta no alcanzada pero con progresos mínimos</p> <p>Meta parcialmente alcanzada con progresos razonables</p> | |
| | | | Mejorar la intermediación financiera incluyendo la micro, pequeña y mediana empresa y hogares sin acceso a la banca | Fortalecer la capacidad institucional del Banco <i>do Moçambique</i> y de otras autoridades reguladoras | <p>LFL sometida al Parlamento</p> <p>Normas de LICEF preparadas</p> <p>Proceso de venta de acciones del BAu del Gobierno iniciada; definidas la estrategia para BIM de venta de acciones y la estrategia de patrimonio de empresas públicas</p> <p>Cuadro de Cuentas preparado</p> | <p>Meta parcialmente alcanzada</p> <p>Progresos razonables</p> <p>Meta parcialmente alcanzada</p> <p>Meta alcanzada</p> | |
| | | | Reforma del sector de seguros | | | | Meta alcanzada |

| Programa de Gobierno - PARPA | | Prioridades | | Indicadores | Evaluación de desempeño 2004 | | | |
|------------------------------|-------|---|--|--|---|---|--|---|
| Objetivos estratégicos | Áreas | Subáreas | Objetivos | | Acciones | Metas 2004 | Revisión conjunta 2005 | |
| | | Reforma del Sistema de Administración financiera del Estado | Mejorar la eficiencia y efectividad de la gestión de los fondos del Estado | El gasto en los sectores prioritarios del PARPA supone al menos el 65% del gasto total menos los pagos de intereses. De este 65%, como mínimo la mitad en educación y en salud | 65% | 63,3% de los cuales 50,4% en educación y en salud alcanzado | Meta del 65% no alcanzada, 50% en educación y en salud alcanzado | |
| | | | | Implementar la presupuestación a través de programas, comenzando en 5 sectores, entre los cuales están educación y salud | Desarrollar la metodología y seleccionar los sectores | | En pre-visión al indicador acordado en la revisión semestral: inicio del estudio <i>off-budget</i> en sector salud | Meta alcanzada |
| | | | | Implementar el SISTAFE | DPPFs + MPF, MINED como piloto | | DPPFs + MPF alcanzado parcialmente, MINED no fue alcanzado | Meta parcialmente alcanzada y se ha observado algún progreso importante |
| | | | | Creación de la Autoridad Tributaria para 2006 | Someter la propuesta de Ley al Parlamento | 14,7% | | Meta alcanzada |
| | | Reforma Tributaria | Sistema tributario más simple, justo, equilibrado y con más cobertura | Ingresos de recaudación fiscal (en porcentaje del PNB) | | 13,3% | | Meta no alcanzada |

| Programa de Gobierno - PARPA | | Prioridades | | Indicadores | Evaluación de desempeño 2004 | |
|------------------------------|---|----------------------------|--|--|--|--|
| Objetivos estratégicos | Áreas | Subáreas | Objetivos | | Acciones | Metas 2004 |
| | | Adquisiciones | Creación de un sistema de adquisición transparente y eficiente | Aprobar un decreto basado en los principios internacionales reconocidos respecto a la regulación de contratos para trabajos públicos, bienes, servicios y concesiones | ✓ | Meta no alcanzada pero se han dado algunos progresos en 2005 |
| | | Auditoría | Mejorar la cobertura y función de las auditorías internas y externas | Revisión de las funciones que atañen a las instituciones de auditoría interna y externa | Examinar | Auditoría interna: meta alcanzada pero con retraso Auditoría externa: meta no alcanzada |
| | | Monitoreo y planificación | Armonización de los instrumentos de medio y largo plazo | Garantizar la integración entre PES, PARPA y CFMP | ✓ | Meta parcialmente alcanzada |
| | | | | Adaptar el « <i>Balanzo do PES</i> » para que sea el instrumento principal para la monitorización del PARPA | ✓ | Meta parcialmente alcanzada |
| | | | | <i>Desconcentración</i> - Introducción de la Planificación Distrital- número de distritos | 37 | Meta alcanzada (130%) |
| | | Reforma del Sector Público | Desconcentración/ Descentralización | - Aprobación de la regulación de la Ley de los Órganos Locales del Estado e implementación de la misma <i>Descentralización</i> - Preparar la política y estrategia de descentralización Planes de reestructuración acordados e implementación iniciada en las áreas de salud, educación, agricultura, MAE, MIC y MIF | Aprobación de la regulación e implementación | Meta no alcanzada |
| | Buen gobierno, legalidad y justicia (combate a la corrupción) | | | | n/a | Meta parcialmente alcanzada |
| | | | Reconversión y profesionalización de las estructuras y procesos | Aprobación por el Gobierno de la Política salarial de medio plazo e iniciar la implementación | | Meta no alcanzada, trabajo de preparación realizado |

Anexo 2: Matriz Reducida de Indicadores Principales (PAF)

| Programa de Gobierno - PARPA | | | Prioridades | | Indicadores | Evaluación de desempeño 2004 | | | |
|---|-------|-----------------------------|-------------------------|---|---|---|--|---|--|
| Objetivos estratégicos | Áreas | Subáreas | Objetivos | Acciones | | Metas 2004 | Revisión conjunta 2005 | | |
| Consolidar la paz, unidad nacional, justicia y democracia | | Reforma del sector Justicia | Combate a la corrupción | <p>Ley Anticorrupción</p> <p>Emprender un estudio sobre «buen gobierno», corrupción y provisión de servicios, y desarrollar e implementar una estrategia anticorrupción</p> <p>Estudio sobre corrupción en el sistema judicial (proponer soluciones para la simplificación de procedimientos y otras causas de corrupción) y recomendaciones puestas en práctica</p> <p>Plan de acción aprobado e implementación iniciada</p> <p>Aumentados los recursos del Gobierno (especialmente mejorar la dotación de personal) asignados a las Unidades Anticorrupción</p> | <p>Promulgada</p> <p>Estudio realizado</p> <p>✓</p> <p>✓</p> <p>20%</p> <p>65%</p> <p>✓</p> | <p>100%</p> <p>El estudio no ha podido publicarse</p> <p>n/a</p> <p>n/a</p> <p>n/a</p> <p>n/a</p> | <p>Meta alcanzada</p> <p>Meta alcanzada parcialmente</p> <p>Meta alcanzada</p> <p>Meta no alcanzada</p> <p>Meta no alcanzada</p> <p>Meta alcanzada</p> <p>Meta alcanzada</p> | | |
| | | | | <p>Aumentar el número de sentencias judiciales</p> <p>Reducción del número de prisioneros que están a la espera de acusación y juicio</p> | | | | <p>Aumento en % (%, sometido por el sistema jurídico)</p> <p>% máximo de población presa que está a la espera de juicio</p> | <p>Meta alcanzada</p> <p>Meta no alcanzada</p> |
| | | | | <p>Presentación de un programa de reforma a largo plazo incluyendo un sistema de planificación, presupuestación, y monitoreo que dé prioridad a los sectores de servicios</p> <p>Revisión de legislación concerniente a: procedimiento civil, ley de organización judicial incluyendo la base legal para la introducción de las secciones comerciales procedimiento penal, notarial, registro civil, código penal y ley de prisiones</p> | | | | <p>Sometido a Consejo de Ministros</p> <p>Sometido al Parlamento</p> | <p>Meta no alcanzada</p> <p>Meta alcanzada</p> |

ANEXO 3: MATRIZ DE INDICADORES DE DESEMPEÑO PARA LOS SOCIOS DE COOPERACIÓN (PAPPA)

Final Report of the Consultancy to

Update the PAPs PAF and the Rating Mechanism

Report by Ernst & Young Mozambique Lda.
(Prepared by
Carlos Nuno Castel-Branco)

Second Draft
(Version 2.1 – 02/09/2005)

TABLE OF CONTENTS

| | |
|--|----|
| Introduction | 2 |
| General Issues | 3 |
| Specific government perceptions | 12 |
| Specific issues regarding the matrix and ranking mechanism of donors performance | 17 |
| New PAPs' PAF matrix..... | 20 |
| New ranking system..... | 24 |
| Annexes | 28 |
| Annex 1: Interviews..... | 28 |
| Annex 2: Terms of Reference | 29 |

INTRODUCTION

1. The Program Aid Partners group (PAPs group), currently also known as the G-17, comprises 17 donors signatories of the Memorandum of Understanding (MoU), which provide part of their development aid to Mozambique as general or direct budget support (GBS).

These donors also provide aid through other modalities within the more general concept of program aid.¹

2. Through the MoU, which was established in 2004, the PAPs aim to coordinate and harmonize the principles of their operation in Mozambique and, in doing so, they have committed to some agreed principles and terms of predictability, alignment and harmonization, with the final objective of improving the effectiveness and efficiency of aid delivery and impact on poverty reduction and development in Mozambique. In this context, the PAPs Performance Assessment Framework matrix (PAPs' PAF matrix) reflects the donors MoU commitments.

3. The MoU requires a yearly joint assessment of the PAPs' performance against their commitments. This assessment is also an opportunity to monitor and encourage the harmonization and alignment of donor commitments in Mozambique to other international agreements, namely, amongst others, the recently approved Paris Declaration on Aid Effectiveness (PD). In line with the MoU, an updated PAPs' PAF matrix must be agreed by the mid-year review, which is scheduled for September 2005. This should also include an agreed mechanism of ranking donors performance on the basis of the agreed PAPs' PAF matrix.

4. This report makes recommendations to the PAPs on the updating of the PAF matrix and on the ranking mechanism, according to the Terms of Reference (ToR) that are attached (Annex 2). This report was produced by the independent, local consultant recruited by the PAPs, Ernst & Young Mozambique Lda..

5. The conclusions of the study are based on 21 interviews (with the 17 PAPs and with repre-

¹ GBS is aid provided to the government budget that is fully programmable by the government (thus, it cannot be earmarked by donor). Program aid typically includes general budget support, balance of payment support and earmarked pooled funds (sector/province budget support and basket funds).

sentatives of the Government of Mozambique, GoM), as well as desk work with background reports (the lists of interviews is attached in Annex 1).

GENERAL ISSUES

6. The PAPs group comprises a large number of very heterogeneous donors, which:

- a. Have different histories and experiences of engagement with Mozambique;
- b. Face different rules and political environments at home;
- c. Represent a range from very large or strong, to smaller or weaker economies;
- d. Have different views about the role of development cooperation and, therefore, also about the ways of delivering it.

Thus, the PAPs may share principles and commitment, but differ with respect to the degree of their belief in, and commitment to general budget support (GBS) as the best and most effective way of delivering development aid, as well as to their capacity to change quickly from a more project oriented to a more program oriented budget support.

The group originated from an association of like-minded donors that decided to provide budget support to the government of Mozambique to strengthen the government's ability to pursue and implement its own poverty reduction and development oriented policies. The group grew over time, in part because more donors understood the importance of budget support, but also because some donors understood the importance of joining the group to have access to privileged macroeconomic information and policy agreements between the government and the Bretton Woods institutions, as well as privileged influence on policy negotiations. As the number of donors increa-

sed, the group grew more heterogeneous. It is, also, claimed that as the number of its members grew, the quantity and quality of privileged information received by the group reduced. Hence, all group members — the founders of the group, the strong supporters of GBS and those new entrants less committed to GBS and its principles — lost some of the advantages of being in the group.

7. Thus, of many fundamental questions facing the group there are two that are crucial: whether it should maintain its composition; and whether it should be organized around the «champions» of GBS, or keep moving together with the lesser GBS oriented donors even if these are holding the «champions» back.

It has been argued, by most donors, that cohesion is a process and that it is very important to keep the group together.

In order to achieve this, it is important to understand where donors come from and the progress they have made, even if they are not «champions» of GBS.

On the other hand, it is at least equally important for donors to understand that having signed the MoU they have committed to at least its core principles.

Thus, donors may not be capable to move at the same speed in everything, but they have to move in the same direction and comply with core commitments they have signed to.

8. Although a couple of PAPs have stated that what matters most in Mozambique is government performance, not donors performance — such that assessment of donors performance may divert attention away from government performance — most PAPs agree that donors must have clear commitments and that their performance against such com-

mitments should be jointly assessed, because of the following reasons:

- a. In the case of such aid dependent countries, like Mozambique, the performance of one party is related to, must support and be matched by, that of the other — government or donors cannot perform to their full capabilities if the other party falls short of its commitments; and the overall aims of development aid (effective delivery of resources and effective social and economic development) cannot be achieved if both parties do not perform well together;
- b. If the government is held to account in relation to its commitment, so should donors — double standards are not acceptable;
- c. If donors commit to principles they must implement them and, therefore, should have no reservations about assessing their performance against such principles and commitments.

9. Donors generally agree about some fundamental principles regarding performance assessment and ranking, namely:

- a. The main aim of the assessment and ranking system is to improve aid effectiveness and efficiency from the points of view of delivery and economic and social development impact;
- b. Indicators should be agreed amongst donors and with government, and should be in line with the PAPs' PAF matrix;
- c. Controversial issues should be solved by adopting the indicators approved in the coming September Conference on Aid Effectiveness, which result from further work on the agreed principles of the Paris Declaration; and
- d. Identifying strengths and weaknesses and solutions for the weaknesses is the more important component of the performance assessment process. «Name and shame» may be important in extreme cases, but

might otherwise be counterproductive particularly if the assessment falls short of identifying solutions for the problems faced by particular donors.

10. Despite widespread belief that GBS *has the potential* to being a better and more effective way of delivering development aid, it was also emphasized by a significant number of donors that:

- a. The general case for GBS is still unproven. However, in response to that argument:
 - i. Some donors have emphasized that studies done in other countries, namely Tanzania and Uganda, help to sustain the argument for GBS...
 - ii. ...but unless GBS is implemented in larger scale it will be difficult to prove its advantages and correct for errors;
 - iii. Thus, unless donors commit to GBS to a larger degree, they will never be in a position to prove or disprove the advantages or disadvantages of GBS.
- b. Nonetheless, it is not completely clear that GBS is *always* the best option for donors and government alike:
 - i. GBS involves a process of confidence building and, in the meantime, is politically more sensitive and risky than other forms of program aid;
 - ii. GBS also requires more capacity at government level in terms of public finance management (PFM) and procurement systems, which can partly be built from shifting and consolidating the capacity that is dispersed through management of inarticulate aid flows to a harmonized framework of public systems and management.
 - iii. More importantly, effective implementation of GBS for economic and social development and poverty re-

- duction requires significantly more capacity at government level in information and policy development and analysis, policy articulation, implementation and monitoring, particularly in economic and productive areas. In the absence of such capacities, GBS may not result in sound government leadership of the aid process nor gradual reduction of aid dependency brought about by economic and productive development. On the other hand, GBS may help to develop a better and more coherent policy framework to facilitate government policy leadership and provide the focus for capacity development;
- iv. Concentration on GBS is enabled by the significant strengthening of the capacity of cooperation agencies' field offices. This has obvious advantages (related to decentralization of decision making, direct and on-the-job technical assistance through exchange of ideas and stronger knowledge of the country by donors). However, it has widened the capacity gap, in the field, between government and donors, thus adding to the pressure on government departments. This increasing asymmetry of capacities is not conducive to ownership and leadership, by government, of decision making and implementation. On the other hand, the relationship between highly centralized donors and the government is also asymmetric and the impact of such an asymmetry might be worse than the on-the-field one, as decisions are being made by far flung headquarters. Thus, asymmetric capacities are a serious problem, which have to be dealt with through medium to long term capacity building (training, technical assistance, reform of institutions,

systems and methods, development of capacity in information and policy analysis, etc.), as well as through immediate action regarding strengthening of predictable, simple, aligned and harmonized government/donor relationships;

- v. There is also a problem of coordination failure associated with GBS — before all major donors have committed very significant shares of total aid to GBS and limited on-the-side negotiation and financing of government institutions outside the central budget; and before all Ministries and provincial Governments have committed to defining policies and priorities through the planning and budgeting process and the number and scope of allowed on-the-side negotiation with donors is significantly limited through the budget and planning mechanism, there will always be an incentive for donors and government institutions, individually, to go outside GBS for more funds and build influences in particular areas.

Thus, progress towards more GBS (as a share of total aid to government) has to be carefully monitored and coordinated; nonetheless, it should be done, of course in line with agreed commitments. Furthermore, such a move should be matched with, or preceded by significant capacity development of central and local government, on issues of public finance management but also, and very crucially, on issues related to information gathering and analysis, policy making, and economic and social impact analysis of policy (more on capacity building later).

Donors and government representatives alike have mentioned that an interim stage of transition should involve the reporting of all bilateral and multilateral development aid flows in the

budget, as well as the gradual extension of the guiding principles of the MoU to other forms of program aid (more on the overall portfolio later), together with a gradual increase in the share of GBS in total aid to government.

11. Donors and government representatives agree that a harmonized and articulated capacity building program is required.

Technical assistance is estimated to absorb at least 25% of total aid flows reported, and yet capacity building and, more specifically, technical cooperation, is still significantly fragmented; a very small number of donors still attach technical assistance to their aid packages as a conditionality; very little has been done to articulate capacity building and technical assistance at any level; as a result, the capacities being built in the country do not form a system and a culture — at central and provincial levels, different cultures, systems and methodologies have been introduced, not always adapted to the reality of the country or in line with national strategies, and not always consistent between themselves. Deficiencies with respect to sector and local government leadership exacerbate this problem further. Moreover, such ways of «building capacity» tend to perpetuate aid and technical cooperation dependency and to be unsustainable over time.

Donors have argued that having technical assistance in the field helps to improve aid effectiveness in many ways:

- a. Aid is also about the exchange of ideas and knowledge, not only money;
- b. Technical assistance helps to fill in capacity gaps;
- c. Presence in the field improves knowledge and helps donors to make decisions more in line with a better understanding of the country; and
- d. Technical assistance also helps to tackle information bias.

Irrespectively of how important and generally acceptable these arguments are, none of them justifies the level of fragmentation and disarticulation that characterize most of the capacity building or technical assistance programs in place.

There are several important problems to deal with in order to articulate capacity building and technical cooperation as part of it:

- a. Capacity building needs, including technical assistance, should be identified on the basis of the mid-term government program and clearly defined policies and priorities. However, the government needs a lot more capacity and time to think in order to develop such programs and identify capacity gaps — this is, the government needs technical capacity assistance in order to develop a capacity building and technical cooperation strategy;
- b. Capacity building is also part of public sector reforms — it is associated with what the public sector is expected to deliver, with better systems and methodologies of work, and with the ability of the public sector to mobilize and retain capacity. A lot of work and, therefore, political willingness (related to the political economy of public sector reform) and technical capacity is required to make significant progress in this area;
- c. Articulation of capacity building is, ultimately, related to the overall planning, budgeting and aid process — it requires financial sustainability as well as articulation of interventions at central, sector and local levels of governance. It is not absolutely necessary to eliminate interventions at sector and local level (although some donors would argue, maybe correctly, that articulation of capacity building is better done through GBS). However, even if sector and local technical interventions are maintained, it is absolutely necessary to organize such technical interventions according to

an overall framework that depends upon and is responsive to the planning and budgeting mechanism;

- d. Donors do not always agree, amongst themselves, about the ways of doing things — approaches vary not only across donors, but also overtime with the same donor, according to changes in political power, public opinion and fashion at home. Thus, unless the power to decide on technical assistance is passed on to the government, it will not be easy to perfectly articulate technical cooperation. On the other hand, the government can only make proper use of such power if its capacity is significantly increased;
- e. Fragmented technical cooperation has already created niches, entrenched interests and institutionalized ways of doing things and dependencies. Hence, it will not be easy to remove such entrenched obstacles to harmonized technical cooperation;
- f. To perfectly articulate and align capacity building and technical assistance, donors have to give up the prerogative to use technical assistance for other reasons beyond the immediate goals of technical assistance — such as, for example, building up pressure and influence. Unless donors harmonize the specific interest of their agencies and align them with government policy, it will be politically difficult to articulate technical assistance as part of capacity building programs; and
- g. Capacity has to be created mainly for government institutions to be able to lead and facilitate the development process in Mozambique more effectively, not only to report to on the use of resources to donors. Thus, information and economic analysis, and strategy and policy development and evaluation (particularly in economic and productive areas, and on how to relate these areas with education, health and infrastructures) should become a central focus of capacity development support. This requi-

res a better understanding of the role of the state, and of the relationship between the government and the private sector, in economic and social development.

It seems that the way to start is to provide the government with assistance to identify capacity gaps at central, sector and local level, in line with its mid-term development program, mostly aimed at improving information and policy analysis, economic and social impact analysis of policy (particularly in economic and productive sectors), and mobilization, analysis, allocation and management of resources.

In terms of the political economy of capacity building, the important areas seem to be progress in substantive public sector reform, as well as donors' commitment to significantly increase articulated and aligned capacity building programs aimed at strengthening governance capacities rather than only donors' influence or government capacity to report to donors. The problems to doing this, however, are of political economy dimension — how to challenge and change the interests that lie behind the *status quo* related to change in the public sector, as well as with donors' delivery of capacity development support?

12. Several donors have emphasized that the guiding principles of the MoU should be extended to the overall program aid portfolio. The reasons for this are:

- a. Signing of the MoU means more than committing to GBS — it means committing to an attitude and set of principles that should guide the partnership between donors and government at all levels;
- b. GBS is still a smaller share of program aid — thus, it does not make much sense to only align and make more predictable a smaller share of program aid, when the larger share may, or at least has the potential

to, be creating a whole set of problems to improved aid effectiveness;

- c. Bringing the overall program aid portfolio into the guiding principles of the MoU could also help to address the dispute about the optimum share of GBS aid — as long as such share increases *and* other parts of the portfolio are predictable and aligned, aid effectiveness and government capabilities, ownership and leadership may increase significantly;
- d. Efforts have already been made to harmonize and bring sector aid into the same set of rules and principles as the ones set by the MoU, particularly in the cases of the education and health sectors: sector MoU have been established; funds have been integrated within the budget system and, therefore, have been subject to management by the Treasury; sector programs have started to integrate public investment and direct allocation of resources to local levels of governance; and attempts have been made to review and harmonize technical cooperation at sector level. Furthermore, where SWAPs have been established, overall information and policy analysis, as well as resource management, have improved.

There are differences amongst donors about how and how fast to proceed with the extension of the guiding principles of GBS to other program aid modalities, but such differences are mostly of emphasis and degree rather than of principle and substance.

Most donors have suggested that:

- a. Sector budget and project aid and aid to local governments should be brought into the same principles of predictability, alignment and harmonization;
- b. Sector aid, particularly, but not exclusively, in health and education, should be the starting point to improve predictability and alignment, as well as reduction of transac-

tions costs on government and elimination of off-budgets;

- c. Project aid should be fully aligned and integrated;
- d. Equity should be guaranteed through overall coordination — such that sectors and provinces/districts do not get more resources only for being more attractive to certain donors; instead, government policies, strategies and priorities (this is, government leadership) should be the driving force behind resource allocation;
- e. Given that other donors, besides MoU signatories, operate at sector and local level, the PAF matrices at these levels should be entirely based upon the Paris Declaration in those aspects of the MoU that non signatory donors may not agree;
- f. In this connection, it is necessary to put some serious thinking on how to deal with an integrate the Development Partners Group (DPG), led by the United Nations Development Program (UNDP), as UN agencies are the least aligned, harmonized and predictable of the donor agencies, largely because of their own rules.

SPECIFIC GOVERNMENT PERCEPTIONS

13. Three meetings were held with government institutions: one joint meeting involving the Ministry of Planning and Development (MPD), the Ministry of Finance/Treasury (MF), and the Bank of Mozambique (BoM); and two separate meetings one in the Ministry of Education and Culture (MINEC) and another in the Ministry of Health (MISAU).

14. As expected, these government institutions insisted in some strong, common points, namely:

- a. Assessment of donors' performance should be done jointly, in the same way that the

- government's performance is also assessed;
- b. Assessment criteria should be agreed between government and donors, and results and implications of the results should also be discussed together;
 - c. What matters most, for government, is that donors perform well on three fundamental areas:
 - i. *Predictability*, namely: disbursements according to agreed amounts and schedule, and multi-year agreements;
 - ii. *Alignment*, namely with the government systems and budget cycles, reporting and evaluation mechanisms, priorities and policies. It was also emphasized that alignment has two other dimensions, namely with common conditionality (no extra conditionality beyond what is agreed in the MoU); and harmonization between bilateral agreements and the MoU, and between the bilateral agreements themselves; and
 - iii. *Articulation and alignment of technical cooperation* within an overall framework of capacity building for governance, focused not only on public finance management and procurement, but also of information and policy development and analysis.
 - d. The level of administrative burden is mostly an inverse function of the degree of alignment and predictability, as defined above;
 - e. The number of donors supporting one sector is not seen as a problem from the administrative burden point of view as long as the coordination mechanism works well — it might, however, be a problem from the point of view of donors' commitment to GBS. In the education and health sectors, for example, it was mentioned that government departments only hold a couple of short meetings per month with the coordinating team of the donor group, plus the joint reviews — despite the fact that there are many donors in the FASE and PROSAUDE programs;
 - f. Despite the fact that progress has been happening at sector level with respect to predictability, alignment and coordination, some problems persist, namely:
 - i. Banks that operate at sector level insist on having their own systems of management, including some sort of Program Implementation Units (PIU);
 - ii. Many donors still have difficulties to accept priorities defined by the government when they are not perfectly aligned with the priorities and *modus operandis* favored by donors;
 - iii. Technical cooperation is highly fragmented and donor driven; and
 - iv. Still some significant progress has to be made with respect to predictability, alignment and coordination.
 - g. Asymmetric capacity between donors and government departments creates pressure on government officials. It was said that often government officials approve proposals or ideas not because they necessarily agree with them, but because they do not have the time to analyze the issue and think about suitable alternatives, and prefer to accept something to having nothing. Thus, for aid to be aligned with national strategies and priorities (rather than the latter being aligned with the former), a strong capacity building process is required;
 - h. The overall portfolio of aid flows to government should be integrated under the same guiding principles as GBS. The major problems to achieving this aim were identified as follows:
 - i. Government lack capacity particularly in policy development, impact analy-

sis and implementation. To guide resource allocation the government has to be much more proactive and capable of being so consistently and soundly;

ii. Individual donors and sector and provincial government institutions do not trust and, therefore, are not always enthusiastic about operating within the existing budget systems, and this tends to create parallel economies within the government.

i. With respect to capacity building and technical assistance, the need for strong articulation and alignment was emphasized. It was also emphasized that technical assistance, besides being aligned with an overall framework, should also function under government authority rather than donor authority. Capacity building should be aligned with public sector reform and the needs and priorities of the mid-term economic and social development program of the government. Three major difficulties were seen to be likely to disturb articulation of capacity building and technical assistance:

- i. Lack of government capacity to identify gaps and lead the process;
- ii. Donors' interests in keeping fragmented interventions for their own purposes; and
- iii. Difficulties arising from lack of progress in substantive public sector reform due to the political economy of the reform (associated with jobs, careers, and so on).

15. As expected, there were some similar positions but also some differences between these government institutions with respect to the issue of increasing the share of GBS in the total bilateral and multilateral portfolio. The main points raised were:

- a. While the MPD, MF and the BoM (for simplicity, the «central institutions») insisted that the higher the share of GBS the better..., the sectors emphasized that the dialogue with the MF is not very good, open and transparent and that at the end of the day what matters is that the resources get to where they are meant to and needed;
- b. If GBS guarantees predictability and reliability of disbursements and at least the same level of financial resources to individual sectors, then line Ministries see no problem with GBS. However, they do not trust that these two pre-conditions will be met if the share of GBS increases. Thus, sectors with SWAPS in place are willing to join the overall pool of public resources, which includes GBS, as long as their resources are guaranteed and they do not have to negotiate policy and resource allocation against other areas of public intervention. This seems to be interesting evidence of entrenched interests and dependencies created by sector aid.
- c. Sectors insisted that an increase share of GBS will probably work better as the government capacities in policy making, information and policy analysis, in finance management and in procurement improve significantly. In the absence of trust, proper dialogue and coordinated action within the government to prevent on-the-side negotiation with donors, sectors will always prefer sector support;
- d. Sectors acknowledge that this system may be unfair and inadequate, as it builds discrimination against certain sectors and imbalances that may perpetuate aid dependency rather than creating new productive capacities, particularly if sector programs continue to be mostly focused on social networks and services at the expense of increasing support to economic and productive sectors. Moreover, the inclusion of investment expenditure under sector aid, particularly if it this is done off budget, will

ask serious questions about medium to long term fiscal sustainability of sector expenditure;

- e. Sectors would prefer to keep sector aid alive while aligning it with public mechanisms of budget management and procurement, making disbursements more predictable and aligning resource allocation with policies and priorities. As one government official put it, one cannot «wean» the sectors from sector aid suddenly;
- f. The «central institutions» acknowledge the problems posed by the sectors and the point that the share and the amount of GBS can only increase at the speed allowed by the process of building capacities and confidence in the system, but they insist that resources should be invested in the creation of such capacities and confidence rather than on creating an «informal economy» within the state budget. Moreover, these institutions point to the fact GBS strengthens policy negotiation and accountability within the state, and that allocation of resources should increasingly reflect overall and articulated government strategies rather than sector or donor preferences.

16. Improvements that are happening at the sector aid level have been mentioned, and arguably demonstrate that aid effectiveness can be improved even if sector programs are maintained — although it can also be, rightly, argued that if the entire aid portfolio to the government is predictable, aligned with government mechanisms and priorities and harmonized, the obstacles to increasing the share of GBS will, by definition, be removed as will the arguments to keep sector aid alive:

- a. The SWAPs are no longer only financial mechanisms to cover financial gaps, as before, but are approved and recorded as part of the budget and the allocation of resources is negotiated within the sector budget negotiation;

- b. Resources are also being allocated, through sector aid, to the provinces and districts, although some ambiguities remain with respect to the real (delegated or devolved) power of local governments and scope of intervention;
- c. Coordination amongst donors and between donors and government at sector level has improved, such that the administrative burden on the government side has reduced;
- d. The number of donors operating in the sector or common fund is not a burden to the government, as long as the coordination of donors works;
- e. Nonetheless, technical assistance remains highly fragmented, donor driven and frequently misaligned.

SPECIFIC ISSUES REGARDING THE MATRIX AND RANKING MECHANISM OF DONORS PERFORMANCE

17. Despite the differences with respect to GBS, there is a basis for consensus in that:

- a. Government preference is for a cautious and steady increasing of the share of GBS, in line with increased leadership, policy and management capabilities of the government;
- b. Interventions at sector and local levels should be aligned, predictable and reported to the budget, such that fiscal sustainability is guaranteed and the budget performs its role in policy, priority and allocation decisions;
- c. Given the controversy that still exists amongst donors and government institutions about the share of GBS in total government aid portfolio, two indicators can be taken from the current work being done by the DAC Working Party on Aid Effectiveness (DCA-WPAE), that should be approved next September, namely:

- i. The share of all aid flows to government reported in the budget should increase significantly, over and above 85% by 2010;
 - ii. The share of all program aid on the total aid portfolio to the government should go beyond 66% by 2010.
 - d. It should, however, be pointed out that the PD indicators are not demanding for the PAPs group given the current structure of its portfolio. It is estimated that GBS, alone, accounted for about one third of the PAPs' aid to the government in 2004; and that all program aid may already account for as much as 70% of PAPs' aid to the government.² Thus, the PAPs can easily go beyond the Paris Declaration on this issue.
- 18.** With respect to predictability, the main issues raised are:
- a. Aid is disbursed in the fiscal year for which it was scheduled, according to timely confirmed commitments and the precise monthly disbursement schedule agreed with the government (the Paris Declaration sets the target of halving the proportion of aid not disbursed according to this principle);
 - b. Donors adopt multi-year programs of 3 or more years (adjusting for interpretation in specific cases).
- 19.** With respect to alignment, the main issues raised are:
- a. Alignment with government priorities and policies;
 - b. No extra conditionality beyond what is already established in the MoU, and encouragement to significantly reduce exceptions (Annex 10 of the MoU);
 - c. Compliance with government cycles: planning, budgeting, disbursing, reviewing and evaluation, and reporting;
 - d. Utilization of government systems and institutions. The Paris Declaration targets are:
 - i. Reduction by 2/3 of aid to the government not using public finance management systems;
 - ii. Reduction by 2/3 of aid to the government not using public procurement;
 - iii. Reduction by 2/3 of the stock of parallel PIUs.
 - e. Harmonization between bilateral agreements and the MoU and between the bilateral agreements themselves.
- 20.** With respect to administrative burden (AB), the main issues raised are:
- a. AB is a cross cutting issue — significant improvements with respect to predictability and alignment (as defined above) may reduce AB to the government very significantly;
 - b. External missions should be considered only when they involve the government and are related to budget support (GBS, sector support or basket funds), and when they can be avoided or done jointly without affecting mobilization of resources and the quality of evaluation (the Paris Declaration target is that 40% of donor missions to the field are joint);
 - c. Analytical work should be done, as much as possible, jointly and aligned to government priorities; or not involve government institutions (the Paris Declaration sets the target at 66% of country analytic work to be jointly done by 2010);
 - d. Cooperation agencies' field offices may already be a burden on government, mostly

² Killick *et al.* 2005. Perfect Partners?

due to asymmetric capacities. There is no clear position on how to deal with this problem, apart from supporting capacity development in an articulated way.

21. With respect to capacity building and technical assistance, the main issues are:

- a. The Paris Declaration target is that 50% of technical cooperation flows are implemented through coordinated programs consistent with national development strategies, by 2010;
- b. Technical assistance has been focused on public finance management and public sector reform, but increasingly it is required at the level of information gathering and analysis, policy making, economic analysis of policy and economic and social impact analysis of policy implementation, because otherwise the government cannot take the leadership in the aid process by lack of policy capacity to doing so. Furthermore, support to capacity development should be increasingly focused on the economic areas, and social areas in relation to some articulated national growth and development strategy, or aid dependency will tend to be consolidated rather than eliminated.³
- c. As part of the process of capacity building and reduction of administrative burden, donors should also commit to agreeing and establishing, with the government, a system of information flow that is accurate, timely and useful for statistical, analytical and policy work, as well as for the transparency of the aid process.

NEW PAPS' PAF MATRIX

22. The new matrix differs from the previous one in the following aspects:

- a. There is only one matrix, rather than part 1 (indicators on core MoU commitments) and 2 (monitorable indicators);
- b. It was meant to be simpler, although it may end up with more specific indicators;
- c. It is meant to be more focused on the priority issues raised by the government; and
- d. Some of the specific indicators have been changed and more aligned with the ongoing work on the Paris Declaration.

23. The need to increasingly align the matrix with the ongoing work on the Paris Declaration means that the matrix may be adjusted after the September meeting on Aid Effectiveness.

24. The targets set for each year of the matrix represent donor commitments for that particular year. Donors will be assessed on their performance with respect to such commitments on the following year.

25. In the matrix below, most of the targets for 2006 are in line with the actual or expected results approved in the previous matrix.

26. There are several areas of the matrix that need further development. Generally, these areas are clearly identified.

³ In the meetings with the government officials, two other issues were raised with respect to capacity building and technical cooperation (CB-TC), namely: (i) CB-TC should also reach the economic and productive areas of government activity — industry, amongst others, as to help the creation of effective productive capabilities that will reduce, and eventually eliminate, aid dependency; and (ii) technical assistance should also be recruited locally, from the stock of national technical capacities. These issues are, however, dependent upon government policies and priorities and, therefore, should not, at this stage, become part of the PAPS' PAF matrix.

Anexo 3: Matriz de Indicadores de Desempeño para los Socios de Cooperación (PAPPA)

PAPs' PAF matrix of core commitments

| Objectives | Activities | Indicators | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|--|--|-------------|-------------|----------------------|----------------------|
| Portfolio Composition | GBS | % of GBS in total PAPs aid to the GoM. | 40% (A) | 44% | 49% | 54% |
| | Program Aid | % of program aid in total PAPs aid to the GoM. | 70% (A) | 77% | 85% | ≥ 94% |
| Predictability | Commitment of funds | Adoption of multi-year agreements of 3+ years | ≥ 90% | ≥ 95% | 100% | 100% |
| | | Commitments for year n+1 within 4 weeks of the JR in year n | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Harmonization and Alignment | Conditionality | Disbursement of confirmed commitment in the fiscal year for which it was scheduled, according to precise monthly disbursement schedule agreed with GoM | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | | Strict adherence to common conditionality | 95% | 100% | 100% | 100% |
| | | Significant reduction in Annex 10 exceptions | | | | 0 |
| | | Strict harmonization between bilateral agreement and MoU | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Utilization of government systems and reporting | Utilization of government systems and reporting | Trigger and response mechanism strictly in line to underlying conditionality, harmonized amongst donors and transparent to the GoM | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | | % of PAPs aid flows to the government reported in the budget | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | | % of PAPs aid flows to the government reported in the budget execution report | Tbd | | | |
| | | % of PAPs aid flows to the government reported in the Treasury payment system | Tbd | | | |
| | | % of PAPs aid flows to government using public procurement systems | BL (B) | BL *1.2 | BL *1.2 ² | BL *1.2 ³ |
| | | Implementation and evaluation reports required outside established normal government reporting systems eliminated (to define «established normal reporting systems») | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | | While significantly reducing the overall number of missions for evaluation and appraisal undertaken by officials of donor countries and involving meetings with government officials, significantly increase the share of those missions that are joint. | BL (B) | | | |
| | | Analytical work at country level related to development, implementation and impact evaluation of government programs and policies and involving government officials is undertaken jointly and aligned to government priorities and strategies. | BL (B) | | | |
| Extension of predictability and alignment | Sector/ Provincial Aid | % of sector and provincial aid with an MoU following the same rules of predictability and alignment as defined above. | ≥ 80% | ≥ 88% | ≥ 97% | 100% |
| Capacity Building | Technical cooperation | Agreement on guidelines for national capacity development support in line with government priorities and strategies. | C | | | |
| | Data base | PAPs and GoM agree on a system and format of information about aid programs and flows to the GoM, which is feasible, accurate, timely and useful for statistical, analytical and policy work. | C | | | |

Notes:

- (A) Baseline (BL) to be confirmed by the end of 2005. Steady growth of about 10% per year from the level of the baseline.
 (B) Baseline to be established by the end of 2005. Figure for 2006 is based on the agreed progress rate on the established baseline. After 2006, progress is steady and quick.
 (C) Agreement to be reached in 2006. Subsequent implementation targets depend on the agreement to be reached.
 (Tbd) To be defined in line with donors' commitments and the coming into operation of such budget management tools.

NEW RANKING SYSTEM

27. The agreed principles for the ranking system are established in earlier sections of this report.

28. The ranking of donors' performance will be strictly based on the above PAPs' PAF matrix.

29. The assessment of donors' performance will be undertaken by independent consultants, contracted under Terms of Reference approved jointly by the PAPs and the GoM.

30. The assessment will cover each donor, individually, as well as a general evaluation of the performance of the PAPs group as a whole.

31. The report of the independent consultants shall be discussed by the PAPs and the GoM, and measures should be taken, on the basis of the report and its evaluation, to improve the donors' performance.

32. The report shall identify the strong and weak point of each donor and of the PAPs' group as a whole, and shall point out to possible solutions for the problems identified (again, for each donor and for the group).

33. On the basis of the consultants' report and discussions that will follow, donors' will be asked to make specific commitments for the following year to address their weaknesses. Performance assessment in the following years will take into account the performance of the donors against the targets agreed in the PAPs PAF matrix and their own declared progress commitments, as well as against their actual improvement. Under the conditions established below, donors may receive points for improvement even if they do not fully achieve some of the targets established in the matrix.

34. Donors will be ranked into four areas — excellent, good, pass and below par perfor-

mances. Excellent requires $\geq 80\%$ of the total points available; good varies between 70% and 79% of the available points; pass falls between 60% and 69%; countries/agencies that receive less than 60% of the available points will be in the below par area.

35. The table below shows the points attributed to each indicator. An attempt was made to weigh areas of the matrix differently according to perceived priorities of the government. Thus, for example, predictability and alignment indicators receive three quarters of the points. The weights clearly reflect perceptions, not any scientific method beyond that. Hence, they are open to discussion. For example, portfolio composition has received 15% of the points — is it low or high? If we think that the PAPs are a group of donors committed to deliver budget support more effectively, and that this is the main characteristic that unites them, then we may conclude that «portfolio» is receiving a low weight. Thus, weights have to be analyzed carefully.

36. Another issue, which is also related to the weights, is that we may want to reduce the number of indicators in the ranking table. The table below matches one-to-one the indicators of the PAPs' PAF matrix. However, we may wish to concentrate on fewer and more important indicators. We can, for example, eliminate half of the detailed indicators of the «harmonization and alignment» category. It would be worthwhile to have concrete ideas and proposals from the PAPs regarding this issue.

37. Points are only given to 100% achievement of the target per indicator established for each year. For example, for the first indicator (% of GBS in total PAP aid portfolio to government) in year 2006, 3 points are given only to those donors that reach the 40% share (provided that this is the accepted figure for that year).

38. Donors that have not achieved the target but have made significant progress relative to

the previous year and have at least matched their own progress commitments (as mentioned earlier) for the specific target may receive up to half of the points attributable to the target, depending on its overall performance. If, however, the rate at which the donor improves in the specific target in the following year is not higher than the rate at which the target improves, no more bonus points will be added. For example, a donor that cannot match the 40% target for the first indicator in 2006, but improves significantly on the 2005 performance and at least matches its own declared commitments for this target, may qualify to receive

up to 1.5 points if its overall performance is reasonable. However, the target for first indicator increases 10% for year 2007; if the rate at which the donor performance with respect to this target improves is not higher than 10% relative to the previous year — hence, the donor is not catching up with the norm — than it gets no extra points even if its performance improves.

39. It might be necessary and useful to reduce the number of indicators in the ranking table, to concentrate the evaluation system of the major government priorities.

Ranking Table: Indicators and points

| Objectives | Activities | Indicators | Points |
|---|--|---|--------|
| Portfolio Composition (15% of total points) | GBS | % of GBS in total PAPs aid to the GoM. | 3 |
| | Program Aid | % of program aid in total PAPs aid to the GoM. | 3 |
| Predictability (30% of total points) | Commitment of funds | Adoption of multi-year agreements of 3+ years Commitments for year n+1 within 4 weeks of the JR in year n | 3 3 |
| | Disbursement | Disbursement of confirmed commitment in the fiscal year for which it was scheduled, according to precise monthly disbursement schedule agreed with GoM | 6 |
| Harmonization and Alignment (45% of total points) | Conditionality | Strict adherence to common conditionality | 2 |
| | | Significant reduction in Annex 10 exceptions | 2 |
| | | Strict harmonization between bilateral agreement and MoU | 1 |
| | | Trigger and response mechanism strictly in line to underlying conditionality, harmonized amongst donors and transparent to the GoM | 2 |
| | Utilization of government systems and reporting | % of PAPs aid flows to the government reported in the budget | 2 |
| | | % of PAPs aid flows to the government reported in the budget execution report | 2 |
| | | % of PAPs aid flows to the government reported in the Treasury payment system | 2 |
| | | % of PAPs aid flows to government using public procurement systems | 1 |
| | | Implementation and evaluation reports required outside established normal government reporting systems eliminated (to define «established normal reporting systems») | 1 |
| | | While significantly reducing the overall number of missions for evaluation and appraisal undertaken by officials of donor countries and involving meetings with government officials, significantly increase the share of those missions that are joint (evaluation, appraisal, technical, still to be discussed) | 1 |
| Analytical work at country level related to development, implementation and impact evaluation of government programs and policies and involving government officials is undertaken jointly and aligned to government priorities and strategies. | 1 | | |
| | Donors agree and implement «quiet period» with GoM | 1 | |
| Extension of predictability and alignment (5% of total points) | Sector/ Provincial Aid | % of sector and provincial aid with an MoU following the same rules of predictability and alignment as defined above. | 2 |
| Capacity Building (5% of total points) | Technical cooperation | Agreement on guidelines for national capacity development support in line with government priorities and strategies. | 1 |
| | Data base | PAPs and GoM agree on a system and format of information about aid programs and flows to the GoM, which is feasible, accurate, timely and useful for statistical, analytical and policy work. | 1 |

Anexo 3: Matriz de Indicadores de Desempeño para los Socios de Cooperación (PAPPA)

ANNEXES

Annex 1: Interviews

| Date | Hours | Organization | Person(s) | Location | Notes |
|-------|-------|---|---|--|-------|
| 03-08 | 10.00 | Swiss Cooperation | Adrian Hadorn/T. Loforte | Swiss Embassy | |
| | 12.00 | Banco de Moçambique | António P. Abreu | Av. 25 de Setembro | |
| 04-08 | 09.00 | Norway | Lars Ekman | Embassy | |
| | 10.30 | The Netherlands | Peter Flik, J. Oppewal, T. Pas | Embassy, Av. Kwame Nkrumah 324 | |
| | 14.30 | European Commission | José Pinto Teixeira, Inês Teixeira, Debora Marignani | Embassy, Av. Julius Nyerere 2820 | |
| 05-08 | 09.00 | German Cooperation | Ronald Meyer | Embassy, Damião de Góis 506 | |
| | 10.30 | Italian Cooperation | Andrea Cilloni | Embassy, Damião de Góis 381 | |
| 08-08 | 10.30 | Portugal | Paula Cepeda/Cristina Pucarinho | Embassy, Julius Nyerere 720, 15º andar | |
| | 12.00 | Canadian Cooperation | Heather Cameron | Embassy, K.Kaunda 1138 | |
| 09-08 | 09.00 | Irish Cooperation | Bridget Walker-Muiambo | Embassy, Julius Nyerere depois da entrada da UEM | |
| | 10.30 | Belgium Cooperation | Nora de Laet, Wim Ulens | Embassy, Av. K. Kaunda 470 | |
| 10-08 | 12.00 | DFID | E. Cassidy, S.V.Broake, P. Brown | DFID, Jat Building | |
| 11-08 | 09.00 | Danish Cooperation | Neils Richter, A. Schouw | Danish Embassy | |
| | 10.30 | Sweden Cooperation | Anton Johnston, Karin Anette-Andersson | Embassy | |
| 12-08 | 09.00 | Finish Cooperation | Lotta Valtonen | Julius Nyerere 1128 | |
| | 10.30 | Spanish Cooperation | Jaime Puyoles, Carlos Botella | Av. Eduardo Mondlane | |
| 15-08 | 14.30 | French Cooperation | Laurent Estrade | A. 24 de Julho 1500 | |
| 16-08 | 14.30 | Ministry of Planning and Development, Ministry of Finance and Banco de Moçambique | José Sulemane, António Laice and Waldemar de Sousa, Geoff Handley | MF Sala 14 (Laice) | |
| 23-08 | 16.00 | Ministry of Education and Culture | Manuel Rego | MEC — 10º andar | |
| 25-08 | 14.30 | World Bank | Greg Binkert | Country Office | |
| 26-08 | 09.00 | European Commission | Alexandre Bohr (data base) | Embassy | |
| 30-08 | 10.00 | Ministry of Health | Gertrudes Machatine | MISAU — 6º andar | |

ANEXO 4: MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO BILATERAL ESPAÑA-MOZAMBIQUE

Memorando de Entendimento Bilateral

entre o

**Governo da República de Moçambique
e o Reino da Espanha**

**para o apoio ao Plano de Acção para
a Redução da Pobreza Absoluta
em Moçambique através do Apoio
Directo ao Orçamento**

Representados, por um lado pela Secretária de Estado de Cooperação Internacional do Reino da Espanha, Dra. Leire Pajín Iraola

E, por outro lado,

Pelo Ministro das Finanças da República de Moçambique, Dr. Manuel Chang

acordam o seguinte:

ARTIGO 1 (OBJECTO DO ACORDO)

1. O presente Memorando de Entendimento entre a Espanha e Moçambique tem por objecto estabelecer as bases da cooperação para o apoio ao Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) do Governo de Moçambique. O Memorando enquadra-se também no âmbito da Cooperação Bilateral entre a Espanha e Moçambique definida através das Reuniões de Comissão Mista.

2. O objectivo geral deste programa é contribuir para o combate contra a pobreza absoluta, reconhecendo os Objectivos do Milénio e as modalidades de harmonização e alinhamento da ajuda conforme o estabelecido a este respeito em Barcelona, Monterrey, Roma e Paris.

Memorando de Entendimiento Bilateral

entre el

**Gobierno de la República de Mozambique
y el Reino de España**

**para el apoyo al Plan de Acción para
la Reducción de la Pobreza Absoluta
en Mozambique a través del Apoyo
Directo al Presupuesto**

Representados por un lado por la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional del Reino de España, D^a Leire Pajín Iraola

Y, por otro lado

Por el Ministro de Finanzas de la República de Mozambique, D. Manuel Chang

acuerdan lo que sigue:

ARTÍCULO 1 (OBJETO DEL ACUERDO)

1. El presente Memorando de Entendimiento entre España y Mozambique tiene por objeto establecer las bases de la cooperación para el apoyo al Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta del Gobierno de Mozambique (PARPA). El Memorando se enmarca también en el ámbito de la Cooperación Bilateral entre España y Mozambique definida a través de las Reuniones de Comisión Mista.

2. El objetivo general de este programa es contribuir al combate contra la pobreza absoluta reconociendo los Objetivos del Milenio y las modalidades de armonización y alineamiento de la ayuda conforme a lo establecido a este respecto en Barcelona, Monterrey, Roma y París.

3. As linhas de acção previstas para se atingir estes objectivos são as seguintes:

- a. Apoio financeiro para o Orçamento do Estado de Moçambique, para permitir a realização o mais amplo possível do estabelecido no PARPA. Esta contribuição concretizar-se-á numa contribuição mínima de **3 (três) milhões de euros anuais**, durante o período de vigência do presente Memorando, sempre que exista disponibilidade orçamental para o efeito.
- b. Participação activa na parceria para o desenvolvimento eficaz e diálogo permanente entre o Governo de Moçambique e os Parceiros para o Apoio Programático (PAP's) que contribuem directamente para o Orçamento do Estado, baseando-se no trabalho, na confiança e respeito mútuos.

4. Os Governos de Moçambique e da Espanha consideram como sendo princípios básicos para a disponibilização do Apoio Programático, os constantes na secção 3 do Memorando de Entendimento entre o Governo da República de Moçambique e os Parceiros para o Apoio Programático para a Concessão de Apoio Directo ao Orçamento de Estado e à Balança de Pagamentos (MdE), isto é:

- Paz, Promoção de processos políticos democráticos, independência do sistema judicial, Estado de Direito;
- Direitos Humanos, Boa Governação, honestidade na vida pública e luta contra a corrupção;
- Compromisso do Governo para o combate à pobreza e para o prosseguimento de políticas macro-económicas sólidas.

ARTIGO 2 (MODALIDADES DE EXECUÇÃO)

5. A entidade executora deste Memorando, pela parte Espanhola, será a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI).

3. Las líneas de acción previstas para alcanzar estos objetivos son las siguientes:

- a. Apoyo financiero al Presupuesto del Estado de Mozambique para permitir la realización más amplia posible de lo establecido en el PARPA. Esta contribución se concretará en un aporte mínimo de **3 (tres) millones de euros anuales** durante el periodo de vigencia del presente Memorando siempre que exista disponibilidad presupuestaria al efecto.
- b. Participación activa en la asociación para el desarrollo eficaz y el diálogo permanente entre el Gobierno de Mozambique y los socios de cooperación que realicen apoyo directo al presupuesto (PAP's), basándose en el trabajo, la confianza y el respeto mutuos.

4. El Gobierno de Mozambique y el de España consideran como principios básicos para la disposición del Apoyo Programático los que constan en la sección 3 de Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Mozambique y los Socios para Apoyo Programático para la Concesión de Apoyo Directo al Presupuesto y Balanza de Pagos (MdE), esto es:

- Paz, promoción de procesos políticos democráticos, independencia del sistema judicial y el estado de derecho.
- Derechos humanos, buena gobernación, honestidad en la vida pública y lucha contra la corrupción.
- Compromiso del Gobierno con el combate a la pobreza y la implementación de políticas macro-económicas sólidas.

ARTÍCULO 2 (MODALIDADES DE EJECUCIÓN)

5. La entidad ejecutora por parte española de este memorando será la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

6. A contribuição e a participação referidas no artigo anterior, realizar-se-ão conforme os princípios e procedimentos contidos na Secção 9, do Memorando de Entendimento (MdE) assinado em Abril de 2004, anexo a este documento.

7. Para tomar decisões bilaterais sobre os compromissos e desembolsos para o Apoio Programático, a Cooperação Espanhola assumirá, em geral, os resultados da avaliação dos indicadores e metas identificados no Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD). Isto será considerado num contexto mais amplo de uma avaliação global do desempenho em relação ao Plano Económico e Social (PES) e ao Orçamento do Estado (OE), conforme previsto na Secção 7, do MdE.

ARTIGO 3

(SEGUIMENTO DO ACORDO)

8. O diálogo bilateral sobre o assunto, entre Moçambique e Espanha decorrerá dentro das normas estabelecidas nas actas das Reuniões da Comissão Mista para a Cooperação Conjunta Espanhola em Moçambique, observando as cláusulas respectivas do MdE.

9. A monitoria e o processo de diálogo no âmbito da luta contra a pobreza absoluta se regerá pelas normas estabelecidas nas secções 6 e 7 e nos anexos 4 e 7 do Memorando de Entendimento (MdE).

ARTIGO 4

(PRAZO DO ACORDO)

10. A duração do Memorando é fixada em quatro anos contados a partir da data da sua assinatura, e inclui os anos orçamentais de 2005 a 2008 para a realização das respectivas subvenções.

6. La contribución y la participación referidas en el artículo anterior, se realizarán conforme a los principios y procedimientos recogidos en la sección 9 del Memorando de Entendimento (MdE) firmado en abril de 2004 anexo a este documento.

7. Para tomar decisiones bilaterales sobre los compromisos y desembolsos para el Apoyo Programático, la cooperación española asumirá, en general, los resultados de la evaluación de los indicadores y metas identificados en la Matriz de Evaluación de Desempeño. Esto será visto en un contexto más amplio de una evaluación global de desempeño en relación a Plan Económico y Social (PES) y al Presupuesto del Estado conforme a lo previsto en la sección 7 del MdE.

ARTÍCULO 3

(SEGUIMIENTO DEL ACUERDO)

8. El diálogo bilateral al respecto entre Mozambique y España se realizará dentro de los cauces establecidos en las actas de las Reuniones de Comisión Mista para el Conjunto de la Cooperación Española en Mozambique, observando las cláusulas respectivas del MdE.

9. El seguimiento y el proceso de diálogo en el ámbito de la lucha contra la pobreza absoluta se acogerá a las normas establecidas en las secciones 6 y 7 y los anexos 4 y 7 del Memorando de Entendimento (MdE).

ARTÍCULO 4

(PLAZO DEL ACUERDO)

10. La duración del Memorando se fija en cuatro años contados desde la fecha de la firma del mismo e incluye los años presupuestarios 2005 a 2008 para la realización de las respectivas subvenciones.

11. A renovação deste Memorando, dependerá de pedido expresso por uma das partes, pelo menos um mês antes do término da sua vigência.

**ARTIGO 5
(RESCISÃO)**

12. Caso não sejam respeitados, por uma das partes, os compromissos recíprocos contidos no presente memorando, este poderá ser rescindido por qualquer das partes, desde que este desejo tenha sido formalmente manifestado com uma antecedência de três meses.

**ARTIGO 6
(CONFLITOS E DÚVIDAS DERIVADOS DO ACORDO)**

13. Os conflitos e dúvidas resultantes da interpretação ou aplicação do presente acordo serão solucionados por acordo escrito entre as partes, segundo os mecanismos estabelecidos no MdE

Feito e assinado em Maputo, aos 7 de Junho de 2005.

Pelo Governo de Moçambique,

Dr. Manuel Chang
(Ministro das Finanças)

Pelo Reino da Espanha,

Dra. Leire Pajín Iraola
(Secretária de Estado de Cooperação)

11. La renovación de este Memorando, dependerá del pedido expreso de una de las partes, por lo menos un mes antes del término de su vigencia.

**ARTÍCULO 5
(RESCISIÓN)**

12. En caso de que no sean respetados, por una u otra parte, los compromisos recíprocos contenidos en el presente memorando, este podrá ser rescindido por cualquiera de las partes, desde este deseo hay sido manifestado formalmente con una antelación de tres meses.

**ARTÍCULO 6
(CONFLICTOS Y DUDAS DERIVADOS DEL ACUERDO)**

13. Los conflictos y dudas resultantes de la interpretación o aplicación del presente acuerdo serán solucionados por acuerdo escrito entre las partes según los mecanismos establecidos en el MdE.

Hecho y firmado en Maputo a siete de junio de 2005.

Por el Gobierno de Mozambique,

Excma. Sr. D. Manuel Chang
(Ministro de Finanzas)

Por el Reino de España,

Excma. Sra. D^a. Leire Pajín Iraola
(Secretaria de Estado de Cooperación
Internacional)

ANEXO 5: CÓDIGO DE CONDUCTA PARA EL SWAP SALUD

O Compromisso de Kaya Kwanga: Um código de conduta para orientar a parceria para o desenvolvimento da saúde em Moçambique

PREFÁCIO

O Ministério da Saúde (MISAU) tem o papel de liderança de dirigir o sector da saúde bem como coordenar todos os provedores de cuidados de saúde, financiadores e parceiros para assegurar que os serviços sejam eficientes e equitativos e que não haja nenhuma duplicação ou esforços desperdiçados.

Para melhorar os serviços de saúde, as comunidades serão tratadas como parceiras.

O MISAU e os seus parceiros de cooperação elaboraram este código de conduta que foi desenvolvido através de um processo de consulta e consenso e que procura definir os princípios e mecanismos para orientar e regular as relações entre o MISAU e os parceiros de cooperação envolvidos no desenvolvimento da saúde. Assim, a aceitação deste código pelos parceiros é condição fundamental para participação no processo de Programação de Abordagem Sectorial Ampla (SWAP) no Sector da Saúde, embora não altere quaisquer acordos bilaterais ou multilaterais existentes. Como compromisso institucional, os signatários tomarão este Código de Conduta em consideração em todos os acordos futuros.

Já foi alcançado progresso na adopção de um SWAP, especialmente nalguns sub-sectores produtivos que claramente avançaram nesta direcção.

O Plano Estratégico do Sector da Saúde (PESS) estabelece as prioridades do Sector da Saúde para cinco anos e esta estratégia será sujeita a revisão regular para assegurar que continue a

The Kaya Kwanga Commitment: A code of conduct to guide the partnership for health development in Mozambique

PREFACE

The Ministry of Health (MoH) has the leadership role in directing the health sector. The MoH must co-ordinate all the health care providers, funders and partners to ensure that the services are efficient and equitable and that there is no duplication or wasted effort.

Communities will be treated as partners in order to improve health services.

The MoH and its co-operating partners prepared this code of conduct. It was developed through a process of consultation and consensus building, and it seeks to define the principles and mechanisms to orient and regulate relations between the MoH and co-operating partners involved in health development. As such, the acceptance of this code by partners is a basic condition for participation within Mozambique's health Sector Wide Approach to Programming (SWAP) process, although it does not alter any pre-existing bilateral or multilateral agreements. As an institutional commitment, the signatories will take this Code of Conduct into account in all future agreements.

Progress in adopting a SWAP has already been achieved, particularly in some productive sub-sectors, which have clearly moved forward along this path.

The Health Sector Strategic Plan (PESS) sets out the Health Sector's strategies over five years and these strategies will be subject to regular review to ensure they remain consistent with the Mozambique Poverty Reduction Stra-

ser consistente com a Estratégia de Redução da Pobreza de Moçambique (PARPA). O PESS detalha as prioridades do Sector da Saúde em que o PES como reflectido no Plano Operacional Anual e no Quadro das Despesas a Médio Prazo é um instrumento para facilitar a sua implementação.

Em adição, existem vários processos de reformas amplas do governo de maior dimensão presentemente em curso que terão efeitos profundos sobre a forma como os serviços de saúde são entregues e os recursos geridos. Estes incluem a reforma do sector público (que afectará a reorganização institucional, salários e condições de trabalho e descentralização), as reformas do SISTAFE que introduzem uma gestão financeira e prestação de contas melhoradas e a institucionalização do PARPA como estratégia do Governo para a redução da pobreza.

ANTECEDENTES E OBJECTIVO DO CÓDIGO (POR QUE NECESSITAMOS DE UM CÓDIGO DE CONDUTA?)

Em Moçambique existe um acordo geral entre os parceiros de cooperação e o MISAU sobre a necessidade de desenvolver um SWAP no sector da saúde como mecanismo para orientar e gerir a participação nacional e internacional no apoio do desenvolvimento da saúde de Moçambique. É sabido que o SWAP requer várias mudanças na forma em que o MISAU e os parceiros cooperam. Durante um certo período de tempo, será necessário que sejam feitos ajustamentos por ambas as partes no modo como os recursos de saúde são planeados, geridos e contabilizados e estes ajustamentos terão que ser negociados no decorrer do tempo conforme os sistemas e a confiança se forem desenvolvendo.

O objectivo deste Código de Conduta é de definir os princípios e mecanismos para orientar, coordenar e facilitar as relações entre o MISAU e os parceiros de cooperação na persecu-

tegy (PARPA/PRSP). The PESS details the Health Sector's priorities, where the PES as reflected in the Annual Operational Plan and the Medium Term Expenditure Framework is an instrument for facilitating the implementation of these.

Furthermore, there are several larger government wide reform processes currently underway which will have profound effects on the way in which health services are delivered and resources are managed. These include the public sector reform (which will affect institutional reorganisation, salaries and working conditions and decentralisation), the SISTAFE reforms that will introduce improved financial management and accountability and the institutionalisation of the PARPA as the Government's strategy for poverty reduction.

BACKGROUND AND OBJECTIVE OF THE CODE (WHY DO WE NEED A CODE OF CONDUCT?)

Within Mozambique there is a general agreement between co-operating partners and the MoH of the desirability of developing a SWAP in the health sector as a mechanism for orienting and managing national and international participation in support of Mozambique's health development. It is appreciated that the SWAP requires a number of changes in the ways in which the MoH and partners co-operate. Adjustments will need to be made over time by both parties on how health resources are planned, managed and accounted for, and these adjustments will need to be negotiated over time as systems and confidence are developed.

The objective of this Code of Conduct is to define the principles and mechanisms to guide, coordinate and facilitate productive relations between the MoH and co-operating partners in the

ção dos objectivos da política do sector da Saúde e confirmar o compromisso mútuo do MISAU e dos parceiros de cooperação de aderir a uma abordagem sectorial ampla e definir a base em que essa cooperação prosseguirá.

COMPROMISSO PARA UMA ABORDAGEM SECTORIAL AMPLA PARA A SAÚDE

O MISAU e os seus parceiros de cooperação reiteram os seus objectivos de desenvolvimento de saúde de: «Promover e preservar a saúde da população moçambicana, promover e preservar cuidados de saúde sustentáveis de boa qualidade e ao mesmo tempo torná-los acessíveis a todos os moçambicanos com equidade e eficiência», ambos definidos no PARPA e no PESS.

Neste sentido, ambos o MISAU e os parceiros de cooperação compreendem que o progresso em direcção ao alcance deste objectivo depende largamente da garantia e utilização eficaz de ambos os recursos nacionais e internacionais. Por esta razão, o MISAU e os parceiros de cooperação acordam em que uma abordagem sectorial ampla estabeleça o enquadramento e conjuntos de acordos para gerir as relações nacionais e internacionais de modo a apoiar e acelerar o desenvolvimento do sistema da saúde em Moçambique. O SWAP é, portanto, reconhecido como sendo um mecanismo importante para:

- a) Estabelecer uma visão comum para a reforma da saúde e o seu desenvolvimento;
- b) Estabelecer prioridades e melhorar a alocação dos recursos para alcançar essas prioridades;
- c) Melhorar a eficiência e a prestação de contas em relação ao uso dos recursos; e
- d) Racionalizar e melhorar a coordenação da entrega de serviços de saúde em Moçambique assegurando que os papéis e as responsabilidades dos diferentes parceiros (o MISAU, as Agências das NUs, os parceiros bilaterais, as ONGs, etc.) sejam claros.

pursuit of the policy goals of the Health sector and to confirm the mutual commitment of the MoH and co-operating partners to adhere to a sector wide approach and to define the basis on which that co-operation will proceed.

COMMITMENT TO A SECTOR WIDE APPROACH FOR HEALTH

The MoH and its co-operating partners reiterate their health development goal of: “To promote and preserve the health of the Mozambican population, to promote and preserve sustainable health care of good quality, while gradually making these accessible to all Mozambicans with equity and efficiency”, both defined in the PARPA and in the PESS.

In doing so, both the MoH and co-operating partners understand that progress towards this goal is largely dependent upon the assurance and effective utilisation of both national and international resources. For this reason the MoH and co-operating partners agree that a sector wide approach establishes the framework and sets of agreements to manage national and international relations to support and accelerate health system development in Mozambique. The SWAP, therefore, is recognised to be an important mechanism to:

- a) Establish a common vision for health reform and development;
- b) Set priorities and improve the allocation of resources to achieve those priorities;
- c) Improve the efficiency and accountability of resource use; and
- d) Rationalise and improve the co-ordination of health service delivery in Mozambique by ensuring that the roles and responsibilities of different partners (the MoH, UN Agencies, bilateral partners, NGOs etc.) are clear.

PRINCÍPIOS DA PARCERIA

O MISAU e os parceiros de cooperação acordam em que o sucesso da sua parceria no apoio ao desenvolvimento da saúde está baseado num compromisso colectivo para:

1. Assegurar que todas as actividades no sector nacional da saúde (SNS) sejam incluídas no Plano Operacional Anual. Os signatários acordam em que todo o financiamento ao sector nacional da saúde deva ser reflectido no Plano Operacional Anual e no Orçamento.
2. Usar os instrumentos padrão nacionais de planeamento, orçamentação e avaliação das prioridades e recursos de saúde. Podem ser desenvolvidos novos instrumentos como necessário e acordado.
3. Assegurar que todo o procurement seja desempenhado em conformidade com princípios internacionalmente aceites e boas práticas de procurment; nenhuma oferta, presentes, pagamentos ou benefícios de qualquer espécie que seriam ou poderiam ser interpretados como práticas ilegais ou corruptas, sejam aceites, quer directa quer indirectamente, como aliante ou recompensa pela adjudicação ou execução dos contratos de procurement. Para os recursos canalizados através dos sistemas do Governo, usar os procedimentos do Governo para procurement, desembolso, gestão, contabilidade e auditoria, fortalecendo-os no contexto do programa de reformas dos serviços públicos e tendo em mente a introdução iminente de um padrão nacional de procurement.
4. Reforçar as capacidades das instituições moçambicanas envolvidas no desenvolvimento do sistema da saúde o que inclui:
 - a) Aderir às taxas nacionais acordadas em relação a remuneração e subsídios para os funcionários públicos e pagamentos para conferências.

PRINCIPLES OF THE PARTNERSHIP

The MoH and co-operating partners agree that the success of their partnership in supporting health development is based on a collective commitment to:

1. Ensure that all activities in the public health sector (SNS) are included in the Annual Operational Plan. The signatories agree that all funding to the public health sector should be reflected in the Annual Operational Plan and Budget.
2. Use standard national planning, budgeting, and evaluation instruments for the determination and management of health priorities and resources. New instruments may be developed as necessary and agreed.
3. Ensure that all procurement is performed in accordance with internationally accepted principles and good procurement practices; no offer, gift, payments or benefit of any kind, which would or could be construed as an illegal or corrupt practice, is accepted, either directly or indirectly, as an inducement or reward for the award or execution of procurement contracts. For resources channelled through Government systems, use the Government's procedures for the procurement, disbursement, management, accounting and auditing, strengthening these in the context of the public service reform programme and bearing in mind the imminent introduction of a national procurement standard.
4. Reinforce the capacities of Mozambican institutions involved in health system development. This includes:
 - a) Adhere to agreed national rates regarding remuneration and allowances for civil service employees and payment for conferences.

- b) Evitar a saída permanente ou temporária de pessoal qualificado através da contratação de funcionários públicos.
5. Desenvolver e manter um clima de transparência, abertura, responsabilização e honestidade em todas as relações e transacções. Todas as partes têm a responsabilidade de partilhar a informação relevante e manter as outras partes informadas de modo a assegurar oportunidades completas e iguais para participar no desenvolvimento da saúde em Moçambique e para com ele contribuir através de instituições estabelecidas.
6. O combate à corrupção é parte integrante do Programa de Reforma do Sector Público em Moçambique. Neste contexto, o Ministério da Saúde e os Parceiros de Cooperação, concordam em desenvolver esforços para prevenir e combater a corrupção em todas as suas vertentes. Concordam ainda em pautar pelo cumprimento das disposições legais existentes na República de Moçambique sobre esta matéria.
7. Considerando que os signatários confirmam que presentemente são usadas várias formas de ajuda financeira no sector da saúde, isto é, apoio ao orçamento, fundos comuns, fundos do pool para os sub-sectores, projectos e programas, acordam em gradualmente prosseguir em direcção a providenciar, tanto quanto possível, apoio ao orçamento. Em adição, os signatários acordam em partilhar informação sobre toda a ajuda de modo a que esta seja reflectida no planeamento e orçamentação do sector, especialmente no Plano Operacional Anual e Orçamento, seja qual for o mecanismo de financiamento.
8. Em cooperação com os seus parceiros, ajudar o MISAU a desenvolver planos indicativos de apoio pluri-anuais para as reformas do sistema da saúde em Moçambique na forma de um plano e orçamento rolantes de três anos. Estes planos devem ser ajustados à medida que a disponibilidade real do financiamento se torne conhecida.
- b) Avoid the permanent or temporary drain of Government capacity through the contracting of civil servants.
5. Develop and maintain a climate of transparency, openness, accountability and honesty in all relations and transactions. All parties bear the responsibility to share relevant information and to keep other parties informed so as to ensure full and equal opportunity to participate in and contribute to health development in Mozambique through established institutions.
6. The fight against corruption is an integral part of the Public Sector Reform Programme in Mozambique. In this context, the Ministry of Health and the Co-operating Partners agree to make all efforts to prevent and fight corruption in all its forms. They also agree to regulate compliance with the legal provisions that exist in Mozambique on this matter.
7. Whereas the signatories acknowledge that various forms of financial assistance are currently in use in the health sector, i.e. budget support, common funds, pooled funds for sub-sectors, projects and programmes, they agree to proceed gradually towards providing budget support as far as they are able. Moreover, the signatories agree to share information on all assistance for it to be reflected in sector planning and budgeting, specifically in the Annual Operational Plan and Budget, whatever the financing mechanism.
8. Facilitate the MoH, in co-operation with its partners to develop multi-year indicative plans of support for Mozambique's health system reforms in the form of a three year rolling plan and budget. These plans should be adjusted, as the actual availability of funding becomes known.

O Governo de Moçambique compromete-se a manter e a paulatinamente aumentar as contribuições para com o sector da saúde de modo a cumprir com o PARPA e isto deve estar reflectido no EDMP.

O MISAU compromete-se a manter e a gradualmente expandir os serviços de saúde aos mais pobres de modo a cumprir com o PARPA e o PESS.

Os parceiros de cooperação devem mostrar vontade em mudar os seus próprios sistemas de modo a que estes estejam de acordo com os sistemas comuns e com o ciclo de planeamento e orçamentação indicado pela Agenda Anual contida no Anexo 1.

Os parceiros de cooperação acordam em comunicar com o MISAU a respeito dos seus compromissos de recursos de modo a que o MISAU possa manter registos precisos destes compromissos, e em informar o MISAU no decorrer de todo o ano conforme estes compromissos forem mudando.

MECANISMOS PARA IMPLEMENTAR A PARCERIA

Os mecanismos principais para orientar e gerir as relações entre as autoridades nacionais (Ministério da Saúde, Ministério do Plano e Finanças e outras instituições governamentais) e os parceiros de cooperação são os seguintes (ver também o cronograma no Anexo 1):

1. O PARPA, o PESS e o Plano Operacional Anual e Orçamento proporcionam o enquadramento essencial para o desenvolvimento da saúde em Moçambique. Para operacionalizar o plano estratégico (PESS), o MISAU elaborará um Plano Operacional Anual para apresentar as suas prioridades e alocações de recursos incluindo a alocação do Orçamento Geral do Es-

The Government of Mozambique commits itself to maintain and steadily augment contributions to the health sector, in order to comply with the PARPA, and this should be reflected in the MTEF.

The MoH commits itself to maintain and gradually expand health services to the poorest in order to comply with the PARPA and the PESS.

The co-operating partners should show willingness to adapt their own systems in order to conform to the common systems and planning and budgeting cycle implied by the Annual Calendar contained in Annex 1.

The co-operating partners agree to communicate with the MoH regarding their resource commitments in order that the MoH can maintain an accurate record of these commitments, and to inform the MoH throughout the year as these commitments change.

MECHANISMS FOR IMPLEMENTING THE PARTNERSHIP

The principal mechanisms for orienting and managing relations between national authorities (Ministry of Health, Ministry of Planning and Finance and other government institutions) and co-operating partners are the following (see also calendar in Annex 1):

1. The PARPA, the PESS and the Annual Operational Plan and Budget provide the fundamental framework for health development in Mozambique. To operationalize the strategic plan (PESS), the MoH will prepare a budgeted Annual Operational Plan to present its priorities and resource allocations including the allocation of the State Budget, the FASAÚDE (and

tado, o FASAUDE (e/ou outros fundos do pool), fundos do projecto e todos os outros recursos de saúde disponíveis (quer geridos pelo MISAU, quer não) para as prioridades declaradas. O Plano Anual e o Orçamento também devem servir como Plano Económico e Social (PES) para o sector e actuarão como base para negociações com o Ministério do Plano e Finanças sobre as alocações do orçamento, especialmente em relação ao EDMP.

2. Os parceiros de cooperação usarão o Processo de Avaliação Conjunta Anual que é baseado na monitoria dos indicadores de desempenho acordados em vez de conduzir as suas próprias avaliações independentes do sector.

3. O Comité de Coordenação do Sector (CCS) é o fórum chave para partilhar informação, coordenação e diálogo entre as autoridades nacionais e os parceiros de cooperação envolvidos no desenvolvimento do sistema da saúde em Moçambique. O (CCS) é apoiado por um secretariado baseado na Unidade Técnica de Planeamento do MISAU.

4. O MISAU convocará o CCS duas vezes por ano (em Junho e Novembro).

5. O progresso na implementação do Plano Operacional Anual é revisto pelo CCS como descrito no Anexo 1.

6. Numa base semanal, o Grupo de Trabalho SWAP será o fórum principal para partilhar e discutir a informação. O GT-SWAP preparará para o CCS e dará seguimento às suas decisões. O mandato e papel do GT-SWAP encontram-se definidos nos Termos de Referência que serão revistos regularmente.

7. Comprometer-se a assegurar que a Assistência Técnica ao Ministério da Saúde financiada pelos doadores:

other pooled funds), project funds and all other available health resources (whether managed by the MoH or not) to the stated priorities. The Annual Operational Plan and Budget should also serve as the Plano Económico e Social (PES) for the sector and will act as the basis for negotiations with the Ministry of Planning and Finance on budget allocations, particularly in relation to the MTEF.

2. Co-operating partners will use the Annual Joint Evaluation Process, which is based on the monitoring of agreed performance indicators rather than conduct their own independent sector evaluations.

3. The Sector Co-ordination Committee (CCS) is the key forum for information sharing, co-ordination and dialogue between national authorities and co-operating partners involved in health system development in Mozambique. The CCS is supported by a secretariat based in the MOH Technical Planning Unit.

4. The MoH shall convene the CCS two times per year (in June and November).

5. Progress in implementing the Annual Operational Plan is reviewed by the CCS as described in Annex 1.

6. On a week to week basis, the SWAP Working Group (GT SWAP) will be the main forum for information sharing and discussion. The GT SWAP will prepare for the CCS and follow up on its decisions. The mandate and role of the GT SWAP is defined in Terms of Reference, which will be reviewed regularly.

7. Pledge to ensure that donor-funded Technical Assistance to the Ministry of Health:

- a) Seja guiada pelas prioridades e a capacidade de absorção do MISAU;
- b) Seja em resposta a um pedido do MISAU e com TORs aprovados pelo MISAU;
- c) Reporte aos gestores do MISAU;
- d) Demonstre claramente nos TORs o modo como a Assistência Técnica apoia a capacidade institucional do MISAU;
- e) Tanto quanto possível, não seja restrita a só apoiar os projectos ou programas de doadores individuais. Este facto deve ser especificado em todos os TORs;
- f) Desde que todos os outros critérios (qualificações e disponibilidade) sejam iguais, dê tratamento preferencial a consultores nacionais,
- g) Seja de preferência seleccionada pelo MISAU e pelo menos sujeita a aprovação pelo MISAU antes da contratação.

8. Se qualquer dos parceiros previr que por qualquer razão não estará em posição de cumprir os seus compromissos para com a implementação do plano, deve comunicar este facto o mais cedo possível ao secretariado do CCS (convocando uma reunião extraordinária se necessário) de modo a que possam ser tomadas as medidas apropriadas.

9. O CCS pode formar grupos de trabalho e equipas de revisão como necessário para coordenar a acção nas áreas prioritárias identificadas no Plano Operacional Anual e Orçamento.

10. Sempre que possível, a experiência de outros sectores empenhados em processos semelhantes será usada no sector da saúde.

11. Todos os anos, o CCS designará duas agências para servir como facilitadoras para a coordenação dos parceiros.

12. Uma vez que seja tomada uma decisão colectiva, a revisão dessa decisão requer o acordo do grupo.

- a) Is driven by MoH priorities and absorptive capacity;
- b) Is in response to a request from the MoH and with TORs approved by the MoH;
- c) Reports to MoH managers;
- d) Demonstrates clearly within the TORs how the Technical Assistance supports institutional capacity of the MoH;
- e) As far as possible is not restricted to solely supporting individual donor projects or programs. This fact should be specified in all TORs.
- f) Gives preference to national consultants where all other criteria (qualifications and availability) are equal;
- g) Is preferably selected by the MoH and at least subject to approval by the MoH prior to appointment.

8. If any of the partners foresee that for any reason they will not be in a position to meet their commitments to the implementation of the plan, they should communicate this at the very earliest moment to the CCS secretariat (calling an exceptional meeting if necessary) in order that appropriate steps can be taken.

9. The CCS may form working groups and review teams as required to co-ordinate action on the priority areas identified in the Annual Operational Plan and Budget.

10. Wherever possible the experience of other sectors engaged in similar processes will be brought to bear in the health sector.

11. Each year the CCS will designate two agencies to serve as the facilitator for the co-ordination of the partners.

12. Once a collective decision is taken, revisiting that decision requires the agreement of the group.

13. O presente Código de Conduta será sujeito a uma avaliação conjunta de dois em dois anos.

13. The present Code of Conduct will be subject to joint review every 2 years.

14. Este Código de Conduta substitui o Código de Conduta do Kaya Kwanga assinado a 25 de Maio de 2000.

14. This Code of Conduct replaces the Kaya Kwanga Code of Conduct signed on May 25, 2000.

Os signatários comprometem-se a respeitar ambos o espírito e a letra de todas as partes deste documento.

The signatories pledge to respect both the spirit and letter of all parts of this document.

Acordado na data e pelas Partes abaixo indicadas.

Agreed on the date and by the Parties indicated below.

Data: _____

Date: _____

Anexo 1: Ciclo de planificação, orçamentação e monitoria do MiSau

| | |
|--|--|
| Janeiro-Fevereiro | Comunicação dos limites orçamentais aprovados FASAUDE para o ano corrente e ajustamentos nas respectivas instituições Encerramento do exercício financeiro do ano anterior |
| Abril-Setembro | Auditoria dos fundos FASAUDE e outros fundos geridos ao nível da DAG do último ano |
| Março | Avaliação conjunta do sector (MiSau - equipa de consultores externa) utilizando, entre outros, a lista dos indicadores chave do PESS |
| Maio | Conselho Nacional Coordenador de Saúde: 1. Apresentação do relatório anual de actividades e financeiro do Sector da Saúde 2. Apresentação do relatório da avaliação conjunta do desempenho do Sector da Saúde 3. Definição das prioridades anuais do Sector da Saúde |
| CCS Junho | 1. Apresentação do relatório preliminar da auditoria anual 2. Apresentação do relatório da missão conjunta de avaliação do desempenho do Sector da Saúde 3. Apresentação das prioridades do Sector da Saúde para o ano seguinte. 4. Divulgação dos limites orçamentais (OE) e fixação e comunicação dos valores apurados pelos Parceiros Signatários para o ano seguinte. Compromissos financeiros indicativos dos parceiros para um período de três anos |
| Junho-Setembro | Agosto: compromissos financeiros indicativos dos parceiros Signatários Preparação do Plano Operacional anual em cada centro de custo e ao nível da DPC / DAG Envio e defesa da proposta orçamental junto da DNPO do MPF |
| Outubro | Consolidação do Plano Operacional e apresentação do draft no GT-SWAP |
| CCS fim de Novembro – Início de Dezembro | 1. Apresentação do relatório final de auditoria anual 2. Apresentação do Plano Operacional orçamentado com as prioridades do sector 3. Apresentação da proposta de alocação dos fundos para os centros de custos |
| Dezembro | Finalização do Plano Operacional e do orçamento |

Annex 1: MISAU's planning, budgeting and monitoring cycle

| | |
|---|---|
| January-February | <p>Communication of the budgeting limits approved by the FASAUDE for the current year and adjustment in the respective institutions</p> <p>Close of the previous year's financial year</p> |
| April-September | <p>Audit to the previous year's FASAUDE funds and other funds managed at DAG level</p> |
| March | <p>Joint sector evaluation (MISAU — external consultant team) using, among others, the list of PESS key indicators</p> |
| May | <p>National Co-ordinating Health Council:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presentation of the Health Sector's annual activity and financial report 2. Presentation of the Health Sector's joint performance evaluation report 3. Definition of the Health Sector's annual priorities |
| CCS June | <ol style="list-style-type: none"> 1. Presentation of the preliminary annual audit report 2. Presentation of the Health Sector's joint performance evaluation mission report 3. Presentation of the Health Sector's Priorities 4. Dissemination of budget limits and establishment and communication of the amounts determined by the Signatory Partners for the following year. Partners' indicative financial commitments for a three-year period |
| June-September | <p>August: Signatory Partners' indicative financial commitments</p> <p>Preparation of the annual Operational Plan at each cost centre and at DPC / DAG level</p> <p>Remittance and justification of the budget proposal to the NDPB of the MPF</p> |
| October | <p>Consolidation of the Operational Plan and presentation of the draft to the WG-SWAP</p> |
| CCS end of November – Beginning of December | <ol style="list-style-type: none"> 1. Presentation of the final annual audit report 2. Presentation of the budgeted Operational Plan with sector priorities 3. Presentation of the proposal for the allocation of funds to the cost centres |
| December | <p>Finalisation of the Operational Plan and the budget</p> |

Anexo 2: Lista dos Acrónimos/Annex 2 List of Acronyms

| | |
|------------------|---|
| MPF/MPF: | Ministério do Plano e Finanças/Ministry of Planning and Finance |
| MISAU/MOH: | Ministério da Saúde/Ministry of Health |
| CCS/SCC: | Comité de Coordenação Sectorial/Sector Co-ordination Committee |
| FASAUDE/FASAUDE: | Fundo de Apoio ao Sector da Saúde/Health Sector Support Fund |
| PARPA/PARPA: | Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta/ Plan of Action for the Reduction of Absolute Poverty |
| PESS/PESS: | Plano Estratégico para o Sector da Saúde/Health Sector's Strategic Plan |
| PES/PES: | Plano Económico e Social/economic and Social Plan |
| SNS/SNS: | Sector Nacional de Saúde/ Public Health Sector |
| SWAP/SWAP: | Abordagem Sectorial Ampla à Programação/Sector Wide Approach to Programming |
| GT-SWAP/WG-SWAP: | Grupo de Trabalho SWAP/ SWAP Working Group |
| ----- | |
| MPF: | Ministério do Plano e Finanças/Ministry of Planning and Finance |
| MISAU/MoH: | Ministério da Saúde/Ministry of Health |
| CCS/CCS: | Comité de Coordenação Sectorial/Committee for Sectoral Coordination |
| EDMP/MTEF: | Enquadramento das Despesas a Médio Prazo/Medium Term Expenditure Framework |

ANEXO 6: TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA EL SWAP SALUD DE JUNIO DE 2005

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

MINISTÉRIO DA SAÚDE

DIRECÇÃO DE PLANIFICAÇÃO E COOPERAÇÃO

Termos de Referência da Abordagem Sectorial Ampla (SWAP) Saúde Ministério da Saúde de Moçambique e Parceiros de Cooperação

Terms of Reference for the Health Sector Wide Approach (SWAP) Ministry of Health of Mozambique and Cooperation Partners

1. INTRODUÇÃO

Os Termos de Referência da Abordagem Sectorial Ampla à Programação (SWAP) daqui em diante designado SWAP Saúde estabelecem a linha de trabalho sobre como serão operacionalizados e acompanhados no sector Saúde, os compromissos descritos na Declaração de Paris de 2 Março 2005 e assumidos pelo Governo de Moçambique, daqui em diante designado de Governo e os seus Parceiros. Este documento descreve as estruturas chave e os mecanismos de funcionamento do SWAP Saúde, entre o Ministério da Saúde de Moçambique, daqui em diante designado MISAU, e os seus Parceiros de Cooperação, daqui em diante designado Parceiros.

2. CONTEXTO DO SWAP SAÚDE

O primeiro Código de Conduta (CdC) foi assinado entre o MISAU e os Parceiros em Maio de 2000. O CdC foi posteriormente revisto e assinado em 2003.

O CdC estabelece os princípios e as directivas de colaboração entre as partes e preconiza o fortalecimento do papel de liderança do Governo no sector saúde através de uma utilização cada vez maior dos mecanismos de gestão na

1. INTRODUCTION

The Terms of Reference for the Sector Wide Approach in Policy and Programming (SWAP), hereinafter referred to as the Health SWAP, establish working guidelines on the operationalization and monitoring of the commitments set out in the Paris Declaration of 2 March 2005 and those agreed to by the Government of Mozambique. This document describes the key structures and working mechanisms of the Health SWAP, among the Ministry of Health of Mozambique, hereinafter referred to as MoH, and its Cooperation Partners, hereinafter referred to as Partners.

2. HEALTH SWAP CONTEXT

Ministry of Health and its Partners signed the first Code of Conduct (CoC) in May 2000. The CoC was later revised and signed again in 2003.

The CoC sets out the principles and guidelines for collaboration between the parties and envisages the reinforcement of the leadership role of the Government in the health sector through the increased use of national management me-

cionais, respeitando as estruturas, ciclos e prioridades de planificação do MISAU.

O CdC é um compromisso institucional que se deseja que todos os Parceiros o assinem e tomem em consideração em futuros acordos Bilaterais e Multilaterais.

O Plano Estratégico do Sector Saúde (PESS) 2001-2005(2010) constitui a base de colaboração entre as partes e define a visão do sector e os indicadores para monitorar o avanço na implementação das políticas e estratégias definidas no PESS. Esta visão deve ser transformada em intervenções específicas reflectidas todos os anos nos Planos Operacionais Anuais (POA) preparados pelo MISAU. O Plano Económico e Social e o POA são resultado dum processo consultivo e são conjuntamente monitorados e acompanhados pelo MISAU e seus Parceiros. O PESS detalha as prioridades do sector que devem ser traduzidas no Cenário de Despesa e Financiamento de Médio Prazo (CDFMP), de cuja programação anual resulta o PES/POA.

Foram conseguidos avanços com a adopção do SWAP Saúde: (i) O MISAU e os seus Parceiros reúnem-se regularmente para obtenção de consensos sobre as prioridades e estratégias chave do sector; (ii) Foram estabelecidos mecanismos para a canalização dos fundos externos através do estabelecimento do Fundo Comum Geral - PROSAÚDE e as duas Adendas para o Fundo Comum Provincial (FCP) e Fundo Comum de Medicamentos e Suprimentos Médicos (FCMSM); (iii) A Avaliação anual do desempenho do sector é um exercício conjunto; (iv) As Auditorias anuais são preparadas conjuntamente e efectuadas por empresas internacionais, independentes e com regularidade. Todos estes processos contribuem para redução dos custos de transacção antes verificados com a administração de múltiplos projectos e programas cada um com os seus requisitos específicos. Isso também confere ao MISAU uma visão

chanisms, with due regard to MoH's planning structures, cycles and priorities.

The CoC is an institutional commitment which, it is expected to be signed by all Partners and considered in future Bilateral and Multilateral agreements.

The Health Sector Strategic Plan (PESS) 2001-2005(2010) is the basis for collaboration between parties and defines the vision of the sector and indicators for monitoring the progress in the implementation of policies and strategies defined in PESS. This vision has to be translated into specific interventions and reflected in each Annual Operational Plans (POA) prepared by MoH. The Economic and Social Plan (PES) and the POA are a result of a consultative process and are jointly monitored and followed up by MoH and its Partners. PESS details the priorities of the sector, which in turn are translated into the Medium Term Financing and Expenditure Framework (Cenário de Despesa e Financiamento de Médio Prazo - CDFMP), resulting in an annual planning exercise - the PES/POA.

Successes have been achieved with the adoption of the Health SWAP: (i) MoH and its Partners meet regularly to reach consensus on the sector's key priorities and strategies; (ii) mechanisms for channeling external funds have been established through the establishment of a Common Fund — PROSAÚDE and the two addenda for the Provincial Common Fund (FCP) and the Common Fund for Medications and Medical Supplies (FCMSM); (iii) The annual performance evaluation is a joint exercise; (iv) Annual audits are jointly prepared and conducted by international, independent companies on a regular basis. All of these processes contribute to the reduction of transaction costs which were formerly generated through the administration of multiple projects and programmes, each of which had their specific requirements. This also enables MoH to have a global vision of the sector and of the resources availa-

mais alargada do sector e dos recursos colocados à sua disposição permitindo assim planificar e gerir melhor o sector no seu todo.

3. OS PRINCÍPIOS GERAIS DO SWAP REQUEREM QUE:

A liderança efectiva do processo SWAP e o poder de decisão no sector saúde pertença ao MISAU;

O diálogo efectivo entre o MISAU e os Parceiros seja aberto, transparente e que a prestação de contas seja mútua entre ambas as partes;

Os mecanismos de apoio dos Parceiros estejam alinhados tanto quanto possível com os sistemas nacionais, sejam simplificados e coordenados entre eles.

O reforço institucional e do processo de reformas no MISAU ao níveis central, provincial e distrital, receba a atenção necessária das partes, de modo a atingir os objectivos do PESS: aumentar o acesso aos cuidados de saúde e melhorar a qualidade dos serviços.

Uma participação efectiva, na medida do possível e de forma pragmática, dos actores das províncias, dos distritos e da sociedade civil.

4. PAPEL E OBJECTIVOS DAS ESTRUTURAS DO SWAP SAÚDE

O SWAP Saúde é uma abordagem visando reforçar o diálogo sobre políticas entre o MISAU e os seus Parceiros no contexto do PARPA e desenvolvimento sócio-económico do país. As estruturas do SWAP fornecem os fora através dos quais o MISAU e os seus Parceiros, por meio dum processo de consultas, forjam uma relação

ble, allowing for better planning and management of the sector as a whole.

3. GENERAL HEALTH SWAP PRINCIPLES REQUIRES:

That the MoH holds the decision making power and the position of effective leadership within the SWAP.

That the effective dialogue between MoH and Partners be open and transparent and accountability be mutual;

That support mechanisms to Partners be aligned as much as possible with national systems; in addition, that support mechanisms to partners be simplified and jointly coordinated.

That institutional reinforcement of and the reform process within MoH at the central, provincial and district levels receive the necessary attention from both parties, so as to ensure the achievement of PESS's objectives: to increase access to health care and improve quality of services.

Effective and pragmatic participation, as much as possible, of the provincial, district and civil society actors.

4. ROLE AND OBJECTIVES OF HEALTH SWAP STRUCTURES

The Health SWAP is an approach aimed at enhancing dialogue between the Ministry of Health and its Partners on policies in the context of Absolute Poverty Reduction Plan of Action (PARPA) and the socioeconomic development of the country. SWAP structures provide the forums through which MoH and its Partners,

produtiva baseada na compreensão mútua sobre as prioridades e estratégias e analisam o desempenho do sector saúde. O diálogo relaciona-se particularmente com a planificação, monitoria da implementação do PESS, CDFMP e do PES/POA no âmbito da estratégia de Redução da Pobreza Absoluta em Moçambique (PARPA).

5. NO ÂMBITO DO DIALOGO, O MISAU E OS PARCEIROS DEVEM CONJUNTAMENTE:

Monitorar a implementação dos compromissos de ambas partes definidos nas declarações internacionais tais como o Compromisso de Monterrey de 2002, a Declaração de Roma sobre a Harmonização de Fevereiro de 2003 e a Declaração de Paris de 2 de Março de 2005.

Orientar o processo de avaliação conjunta, incluindo a definição de indicadores, a identificação das metas anuais, revisões conjuntas anuais do progresso e discussões sobre os resultados.

Contribuir na análise do desempenho do Governo no âmbito das metas definidas no PARPA e no Quadro de Avaliação do Desempenho do Governo (QAD/PAF).

O MISAU deverá partilhar informação sobre os processos de planificação, monitoria, avaliação e prestação de contas, especialmente em relação à implementação do PESS, do PES/POA e das iniciativas chave do sector da saúde (PEN-ITS/HIV/SIDA, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e outras iniciativas que vão ocorrendo no contexto das reformas no sector saúde e no Governo.

Os Parceiros deverão comunicar ao MISAU: (i) as suas contribuições financeiras ao sector de acordo com o calendário do ciclo de planificação e orçamentação do Ministério das Finanças; (ii) as suas preocupações relativas às polí-

through a consultation process, forge a productive relationship based on mutual understanding of the priorities and strategies and analyze the sector's performance. This dialogue refers in particular, to the planning and monitoring of PESS, CDFMP and PES/POA in the context of the Mozambican PARPA.

5. WITHIN THIS DIALOGUE, MOH AND PARTNERS MUST JOINTLY:

Monitor implementation of their commitments as defined in international declarations such as the 2002 Monterrey Declaration, the Rome Declaration on Harmonization, February 2003, and the Paris Declaration, 2 March 2005.

Conduct a joint evaluation process, including the definition of indicators, identification of annual goals, carrying out of joint annual progress reviews and discussions of results.

Contribute to the evaluation of the Government's performance against the goals defined in the PARPA and in the Performance Appraisal Framework (PAF).

MoH must share information on planning, monitoring, evaluation and accountability processes, especially with reference to the implementation of the PESS, PES/POA and key initiatives of the health sector PEN-ITS/HIV/AIDS, Institutional Development Plan (PDI) and other initiatives taking place in the context of the reforms in the health sector and in the Government.

Partners must inform MoH: (i) of their financial contributions to the sector in accordance with the planning cycle and budgeting calendar as set out by the Ministry of Finance; (ii) of their concerns regarding health policies, particularly

ticas de saúde, particularmente sobre qualquer mudança tanto dos compromissos como das políticas de ajuda ao sector saúde.

6. PARTICIPANTES

A participação no SWAP Saúde deve ser aberta e inclusiva a todos os intervenientes (MISAU, agências bilaterais, multilaterais, iniciativas globais, bem como às organizações da sociedade civil. Cada uma destas entidades deverá discutir e concordar com o MISAU a sua representação formal. A participação efectiva dos oficiais de todos os departamentos do MISAU é fundamental para o melhor funcionamento do SWAP Saúde.

7. FUNCIONAMENTO DO SWAP SAÚDE

O diálogo tem lugar a três níveis que constituem os principais fora do SWAP a nível do sector saúde: 1) Sessões do Comité de Coordenação Sectorial (CCS); 2) Sessões do SWAP Saúde; 3) Sessões dos grupos de trabalho do SWAP.

O MISAU lidera o processo, devendo presidir e convocar as sessões do SWAP Saúde. A regularidade e a agenda das sessões será definida em estreita coordenação com os pontos focais de ambas as partes. No dia a dia, a comunicação e a coordenação será feita através dos pontos focais nomeados pelo MISAU e pelos Parceiros de Cooperação.

7.1. Sessões do Comité de Coordenação Sectorial (CCS)

Os encontros bi-anuais do CCS são o nível de coordenação mais alto no sector Saúde entre o MISAU e os Parceiros e formam a plataforma na qual se concluem acordos, memoranda e recomendações atinentes ao desempenho do

in regard to changes in commitments as well as in policies that provide support to the health sector.

6. PARTICIPANTS

Participation in the Health SWAP should be open to and inclusive of all stakeholders (MoH, bilateral agencies, multilateral agencies, global initiatives as well as to civil society organizations). Each of these entities should discuss with MoH about its formal representation. Effective participation of officials from all MoH departments is fundamental for improving the operation of the Health SWAP.

7. FUNCTIONING OF THE HEALTH SWAP

Dialogue occurs at three levels which are to constitute the main forums of the Health Sector SWAP, namely: 1) Sessions of the Sectoral Coordination (CCS); 2) Health SWAP sessions; 3) SWAP working groups sessions.

MoH leads the process, chairing and convening Health Sector SWAP sessions. Frequency and agenda of the sessions shall be determined in coordination with the focal points of both parties. Daily communication and coordination shall be effected through the focal points appointed by MoH and Partners.

7.1. Sessions of the Sectoral Coordination Committee (CCS)

Biannual meetings of the CCS, between MoH and Partners, constitute the highest level of coordination of the health sector and form the platform by which agreements are reached, memoranda are prepared and recommenda-

sector no quadro do programa do governo. As sessões do CCS são presididas pelo Ministro da Saúde. A documentação de suporte às discussões do CCS deverá ser disponibilizada com a devida antecedência a todos os participantes de preferência duas semanas antes da data marcada para os encontros.

7.2. O comité de redacção será designado antes de cada sessão do CCS e elaborará um Aide Memoire a ser acordado no final do encontro ou no primeiro encontro do SWAP saúde a seguir ao CCS.

7.3. No CCS do primeiro semestre, o MISAU e os Parceiros sancionarão os seguintes documentos:

- 7.3.1. Prioridades para o PES/POA do ano seguinte baseadas nas recomendações da Avaliação Conjunta Anual e do Balanço do PES do ano anterior;
- 7.3.2. Proposta preliminar de alocação de recursos para o PES/POA do ano seguinte incluindo os Investimentos;
- 7.3.3. Proposta de seguimento das recomendações preliminares do relatório de auditoria conjunta.

7.4. No CCS do segundo semestre o MISAU e os Parceiros sancionarão os seguintes documentos:

- 7.4.1. O relatório final de auditoria anual;
- 7.4.2. O Plano Operacional Anual orçamentado do sector para o ano seguinte incluindo a proposta de alocação dos fundos por centros de custos;
- 7.4.3. Os Parceiros irão apresentar informação relativa aos compromissos financeiros para um período de três anos.

tions are made with regard to the performance of the sector in the context of the government's program. CCS sessions are chaired by the Minister of Health. Documentation supporting CCS discussions should be prepared and provided in a timely manner to all participants, preferably two weeks prior to the session.

7.2. An editorial committee shall be appointed before each CCS session to prepare an Aide Memoire to be agreed to at the end of the meeting or in the first Health SWAP meeting following the CCS.

7.3. In the first semester CCS meeting, MoH and Partners shall endorse the following documents:

- 7.3.1. Priorities for the following year's PES/POA based on the recommendations of the Annual Joint Evaluation and PES Balance of the previous year;
- 7.3.2. Preliminary resource allocation proposal for the following year's PES/POA, for the following year, including investments;
- 7.3.3. Proposal on follow-up activities on the preliminary recommendations of the joint audit report.

7.4. In the second semester CCS meeting, MoH and Partners shall endorse the following documents:

- 7.4.1. Final annual audit report
- 7.4.2. Annual Operational Budgeted Plan of the sector for the following year, including the proposal for the allocation of funds by cost centers;
- 7.4.3. Partners shall present information related to the financial commitments for a three-year period.

8. SESSÕES DO SWAP

O MISAU convoca, dirige e elabora as actas destes encontros;

Os encontros realizam-se com periodicidade mensal, podendo haver sessões extraordinárias sempre que para tal haja necessidade ;

Os encontros do SWAP discutem os assuntos chave do sector nos intervalos do CCS e fazem o acompanhamento das decisões tomadas naquele órgão;

As sessões do SWAP saúde deverão ser preparadas com a devida profundidade para permitir deliberações melhor informadas e produtivas, devendo seleccionar questões a submeter à apreciação do CCS para o devido sancionamento;

9. GRUPOS DE TRABALHO E/OU COMISSÕES DE TRABALHO

De modo a aprofundar a análise e o diálogo, o MISAU e os Parceiros poderão concordar no estabelecimento de grupos de trabalho. A decisão da criação destes grupos poderá ser tomada durante os encontros do SWAP ou do CCS .

9.1. Caberá ao MISAU liderar e convocar os grupos de trabalho para os encontros específicos.

9.2. Os grupos de trabalho podem ser de carácter permanente ou de forma ad hoc.

9.3. Os Grupos de trabalho prestam contas nas sessões do SWAP e/ou ao CCS.

9.4. Para o bom funcionamento do grupo, a participação nos grupos trabalho deverá respeitar o conhecimento, a experiência e disponibilidade de tempo para realizar as tarefas requeridas.

8. HEALTH SWAP SESSIONS

MoH convenes and chairs these meetings and prepares the respective minutes;

Meetings are held on a monthly basis; extraordinary sessions may be convened as and when they are needed;

SWAP sessions discuss in-depth key sectoral issues during the periods between meetings of the CCS and follow-up on the decisions taken by that body;

Health SWAP sessions should be thoroughly prepared for more informed and productive deliberations to be made; they should select issues to be presented at the CCS for approval

9. WORKING GROUPS AND/OR WORKING COMMITTEES

In order to deepen analysis and dialogue, MoH and Partners may agree on the establishment of working groups. The decision to form these groups should be taken during the SWAP or CCS meetings

9.1. MoH shall chair and invite the working groups for specific meetings.

9.2. Working groups may be permanent or ad hoc.

9.3. Working groups report to SWAP and/or CCS.

9.4. For the working groups to be functional, participation in them should be based on the level of knowledge, experience and time available to execute the tasks required.

10. MECANISMOS DE REVISÃO DE DESEMPENHO DO SWAP SAÚDE

O diálogo no âmbito do SWAP inclui revisões regulares do desempenho entre ambos. O MISAU e seus Parceiros organizarão a Avaliação Conjunta de implementação do Plano Operacional Anual do ano anterior, da Abordagem SWAP e do desempenho dos Parceiros.

O desenvolvimento do sistema de monitoria interno do MISAU está integralmente dependente do desenvolvimento do ciclo de planificação do MISAU e do reforço dos seus sistemas informativos. O MISAU e os Parceiros trabalharão para melhorar os relatórios anuais por forma que gradualmente prescindam de consultores externos e que se tornem suficientemente robustos para a análise do desempenho anual do sector. Quando as revisões anuais forem baseadas nas avaliações (internas) conjuntas do sector pelo MISAU e seus Parceiros, as avaliações externas serão realizadas pelo menos a Médio Prazo e no final de cada ciclo da estratégia do sector para facilitar a planificação da estratégia seguinte.

Maputo, Junho de 2005

10. PERFORMANCE REVIEW MECHANISM OF THE HEALTH SWAP

Dialogue within this SWAP includes regular performance reviews. MoH and Partners shall organize Joint Evaluations of the implementation of the previous year's Annual Operational Plan, review of the SWAP Approach and evaluation of Partners' performance.

Development of a MoH's internal monitoring system is totally dependent on the development of MoH's planning cycle, and reinforcement of its information systems. MoH and Partners shall work towards the improvement of their annual reports so as to gradually withdraw from the necessity of external consultants and to become sufficiently capable in analyzing annual performance of the sector. To facilitate strategic planning, external evaluations shall be conducted at least in the Medium Term and in the end of each sectoral strategy cycle when annual reviews are based on the sector's joint (internal) evaluations by MOH and Partners.

Maputo, June 2005

ANEXO 7: MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO DEL SWAP SALUD DE MOZAMBIQUE

**Plano Estratégico do Sector da Saúde
(PESS)**

**Health Sector Strategic Plan
(PESS)**

Memorando de Entendimento

Memorandum of Understanding

Entre

Between

O GOVERNO DA REPÚBLICA DE
MOÇAMBIQUE
Ministério do Plano e Finanças
Ministério da Saúde

THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF
MOZAMBIQUE
Ministry of Planning and Finance
Ministry of Health

E

AND

Embaixada da Irlanda; DFID; Governo do Reino da Noruega; Comissão Europeia; Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação; Ministério dos Negócios Estrangeiros da Finlândia; Embaixada da Dinamarca; Embaixada dos Países Baixos; Agência Canadiana para o Desenvolvimento Internacional.

Irish Embassy; DFID; The Government of the Kingdom of Norway; European Commission; Swiss Agency for Development and Co-operation (SDC); Ministry for Foreign Affairs of Finland; Danish Embassy; The Netherlands Embassy; Canadian International Development Agency

Respeitante ao

In respect of

**Fundo Comum de Apoio
ao Sector da Saúde
(PROSAUDE)**

**Common Fund for Support
to the Health Sector
(PROSAUDE)**

MAPUTO, 12 de Novembro de 2003.

MAPUTO, November 12, 2003.

Para os fins a que se destina este Memorando de Entendimento (MdE), entende-se por Parceiros Signatários aqueles que, de entre os parceiros da cooperação, assinaram este Acordo e que canalizam o seu apoio financeiro através do Fundo Comum de Apoio ao Sector da Saúde, designado PROSAUDE, de acordo com os mecanismos e procedimentos aqui estabelecidos.

O Governo da REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, aqui representado pelo Ministério do Plano e Finanças e pelo Ministério da Saúde, daqui em diante designado por Governo, e os Parceiros Signatários, daqui em diante e conjuntamente designados por Signatários,

CONSIDERANDO,

QUE o Governo solicitou aos Parceiros Signatários, a prestação de assistência financeira e técnica ao Sector da Saúde, através de apoio ao orçamento do Sector, com a finalidade de fortalecer o programa de despesas do Governo da República de Moçambique no Sector da Saúde no âmbito do Plano Estratégico do Sector da Saúde (PESS);

QUE os Parceiros Signatários acordaram em fornecer a referida assistência financeira e técnica nos moldes expressos nos acordos bilaterais entre o Governo da República de Moçambique e cada um dos Parceiros Signatários;

QUE os Signatários acordaram, para facilitar o apoio financeiro efectivo ao Orçamento do Estado (OE) para o Sector da Saúde, que a dotação e utilização dos fundos em questão será, *inter alia*, canalizada através PROSAUDE, orientado pelos termos do presente MdE;

QUE o referido acordo se mantém válido e em vigor, sem prejuízo de nenhuma das disposições aqui contidas, uma vez que o objectivo do presente MdE é o de melhor definir e clarificar os papéis e responsabilidades dos Signatários na realização das actividades conjuntas compreendidas no PESS;

For the purposes of this Memorandum of Understanding (MoU), Signatory Partners are defined as those who, among other cooperation partners, signed this Arrangement and channelled their financial support through the Common Fund for Support to the Health Sector (PROSAUDE) in accordance with the mechanisms and procedures presented herein.

The Government of the REPUBLIC OF MOZAMBIQUE, here represented by the Ministry of Planning and Finance and the Ministry of Health (hereinafter referred to as the Government), and the Signatory Partners who have signed this document, are herein together referred to as the Signatories,

WHEREAS the Government requested that the Signatory Partners provide financial and technical assistance to the Health Sector by supporting the Sector's budget with a view to strengthening the expenditure programme of the Government of the Republic of Mozambique in the Health Sector in the scope of the Health Sector Strategic Plan (PESS);

THAT the Signatory Partners agreed to provide the said financial and technical assistance in the form set forth in the bilateral arrangements between the Government of the Republic of Mozambique and each of the Signatory Partners;

THAT the Signatories agreed that, to facilitate the effective financial support to the State Budget for the Health Sector, the allocation and use of the funds in question shall, *inter alia*, be channeled through PROSAUDE, guided by the terms of this MoU;

THAT, without prejudice to any of the provisions hereunder, the said arrangements shall remain valid and in effect, since the objective of the present MoU is to better define and clarify the roles and responsibilities of the Signatories in carrying out the joint activities contained in the PESS;

QUE os Signatários desejam acordar os procedimentos para a atribuição de fundos e desembolsos, auditorias e relatórios, monitoria e avaliação, gestão financeira, troca de informação entre si e auditorias em relação à execução do PESS e à realização dos objectivos do financiamento concedido nestes termos;

QUE a implementação do PESS será da responsabilidade do Governo através do Ministério da Saúde (MISAU);

E CONSIDERANDO ainda que este não é um tratado internacional, será regulado por disposições bilaterais e em caso de disputas, prevalece a versão inglesa deste MdE;

ASSIM, E CONSEQUENTEMENTE, os Signatários acordam os seguintes pontos:

1. INTRODUÇÃO

Este MdE é uma parte dos documentos elaborados no contexto do SWAP, nomeadamente:

- O Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) que define o Sector da Saúde como uma área prioritária nos esforços para garantir o desenvolvimento económico e social sustentável do País;
- O PESS 2001-2005, aprovado em Abril 2001;
- O Compromisso de Kaya Kwanga (Código de Conduta), assinado em Abril 2001, revisto e assinado em Julho 2003, o qual dá um enquadramento aos assuntos de cooperação entre os Parceiros Signatários e o Governo da República de Moçambique.

O respeito pelos direitos humanos, os princípios democráticos, a observância da legalidade e boa governação, por que se fazem reger as

THAT the Signatories wish to agree on procedures for the adjudication of funds and disbursements, audits and reports, monitoring and evaluation, financial management and exchange of information among themselves in relation to the execution of the PESS and the achievement of the objectives of the funding granted on these terms;

THAT the implementation of the PESS shall be the responsibility of the Government of the Republic of Mozambique through the Ministry of Health (MISAU);

Furthermore, WHEREAS this is not an international treaty, it will be nevertheless be governed by bilateral arrangements and in the event of a dispute, the English version of this MoU shall prevail;

NOW, THEREFORE, the Signatories agree on the following points:

1. INTRODUCTION

This MoU is a part of the documents prepared in the SWAP context, namely:

- The Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (PARPA) which defines the health sector as a priority area in the efforts to guarantee the sustainable economic and social development of the Country;
- The PESS 2001-2005, approved in April 2001;
- The Kaya Kwanga Commitment (Code of Conduct) signed in April 2001 and revised and signed in July 2003, which provides a framework for co-operation issues between the Signatory Partners and the Government of the Republic of Mozambique.

Respect for human rights, democratic principles, the rule of law and good governance, which govern the domestic and international

políticas interna e internacional dos Signatários, constituem a base de cooperação e condição essencial deste acordo.

O MdE refere-se às normas de gestão para o PROSAUDE, que tem os seguintes anexos:

1. Mecanismo dos fluxos financeiros do PROSAUDE;
2. Previsão de fluxo financeiro semestral e Plano de Desembolsos (contribuições);
3. Ciclo de planificação, orçamentação e monitoria do MISAU.
4. Mecanismos de Transferência do PROSAUDE — Requisitos para os desembolsos
5. Ciclo de apresentação de relatórios, auditorias, depósitos e transferências;
6. Modelos para os relatórios trimestrais e anuais de gestão do PROSAUDE (*a ser revisto até o fim de Março 2004*)
7. Termos de referência da auditoria do PROSAUDE (*por finalizar até o fim de Dezembro 2003*)
8. Manual de procedimentos para o aprovisionamento do PROSAUDE (*Rascunho em circulação*)
9. Manual de Procedimentos para a Gestão Financeira do PROSAUDE (*por finalizar até o fim de Março 2004*)
10. Adenda ao MdE respeitante ao Fundo Comum Provincial (*por finalizar até o fim de Novembro 2003*)
11. Mecanismo dos fluxos financeiros para o Fundo Comum Provincial
12. Adenda ao MdE respeitante ao Fundo Comum de Medicamentos e Suprimentos Médicos (*por finalizar até o fim de Novembro 2003*)
13. Mecanismo dos fluxos financeiros para Fundo Comum de Medicamentos e Suprimentos Médicos.

2. O PESS

O PESS é um programa do Governo de Moçambique que conta com o apoio financeiro de

policies of the Signatories, form the basis of the cooperation and constitute essential conditions of this Arrangement.

The MoU refers to the management norms for PROSAUDE and has the following Annexes:

1. PROSAUDE's financial flow mechanisms
2. Forecast for the six monthly financial flow and Disbursement Plan (Contributions)
3. MISAU's planning, budgeting and monitoring cycle
4. PROSAUDE Transfer Mechanisms— Disbursement requirements
5. Report submission, audits, deposits and transfer cycle
6. PROSAUDE's quarterly and annual management report models (*to be finalized by end of March 2004*)
7. PROSAUDE's auditing terms of reference (*to be finalised by end of December 2003*)
8. PROSAUDE's procurement procedures manual (*Final Draft in circulation*)
9. PROSAUDE's Financial Management Procedures Manual (*to be finalized by end of March 2004*)
10. Addendum to the MoU for Provincial Common Fund (*to be finalized by end of November 2003*)
11. Financial Flow Mechanism for the Provincial Common Fund
12. Addendum to the MoU for the Common Fund for Drugs and Medical Supplies (*to be finalized by end of November 2003*)
13. Financial Flow Mechanism for the Common Fund for Drugs and Medical Supplies.

2. THE PESS

The PESS is a Government of the Republic of Mozambique programme that has financial

vários parceiros de cooperação para a reforma e actividades do MISAU. Os princípios orientadores do PESS são:

- Eficiência e equidade
- Flexibilidade e diversificação
- Parcerias e participação comunitária
- Transparência e prestação de contas
- Integração e coordenação.

O PESS pretende alcançar seus objectivos através:

- a) Da consolidação da prestação de serviços de saúde de qualidade para os pobres;
- b) Da advocacia para saúde;
- c) Do reforço do sector farmacêutico;
- d) Da implementação de estratégias de financiamento flexíveis;
- e) Do reforço da capacidade institucional, especialmente nas áreas de análise de políticas, planificação, gestão e administração do sistema.

3. FUNDOS QUE INTEGRAM O PROSAUDE

- a) O PROSAUDE reúne fundos dos Parceiros Signatários, depositados numa conta FOREX PROSAUDE no Banco de Moçambique (BM). Estes fundos serão movimentados pelo Ministério do Plano e Finanças (MPF), mediante requisição por parte do MISAU (vide número 11), sendo o MISAU responsável pela sua gestão, incluindo a atribuição dos fundos de acordo com as prioridades de política e estratégia, e assegurando que são seguidos os procedimentos de sistemas de contabilidade geralmente aceites de acordo com a lei do SISTAFE.
- b) Os fundos do PROSAUDE serão canalizados para todo e qualquer centro de custos do Sector da Saúde que receba e faça a gestão de fundos do Orçamento do Estado os quais deverão ser utilizados de acordo com os Pla-

support from various cooperation partners for MISAU's reform and activities. The principles that guide the PESS are:

- Efficiency and equity
- Flexibility and diversification
- Partnerships and community participation
- Transparency and accountability
- Integration and coordination.

The PESS aims at achieving its objectives by:

- a) Consolidating the provision of quality health services for the poor;
- b) Advocacy for health;
- c) Reinforcing the pharmaceutical sector;
- d) Implementing flexible financing strategies;
- e) Through institutional capacity building, particularly in the areas of policy analysis, planning, management and system administration.

3. FUNDS INTEGRATED IN THE PROSAUDE

- a) PROSAUDE combines funds provided by the Signatory Partners, deposited into a FOREX PROSAUDE account at the Bank of Mozambique (BM). These funds will be transferred by the Ministry of Planning and Finance (MPF) upon request by MISAU (see section 11). MISAU will then be responsible for managing the funds, including their allocation in accordance with policy and strategy priorities and ensuring that generally accepted accounting system procedures in conformity with the SISTAFE law are followed.
- b) PROSAUDE funds will be channeled to any and all cost centres in the health sector that receive and manage funds from the State Budget and which are to be implemented in accordance with the agreed Annual Ope-

nos Operacional e Orçamental Anuais acordados. Uma lista de centros de custo elegíveis deverá ser aprovada em conjunto com os Planos Operacional e Orçamental Anuais.

- c) O Fundo Comum de Medicamentos e Suprimentos Médicos será gerido pelo MISAU, através do Departamento Farmacêutico e da Central de Medicamentos e Artigos Médicos (CMAM) a partir de 2004 (vide alínea «f» do n.º 3 e Anexo 12).
- d) O Fundo Comum Provincial (FCP) será gerido ao nível do MISAU a partir de 2004. Os fundos serão depositados num Banco Comercial, em nome do MISAU/Direcção de Administração e Gestão (DAG), e serão transferidos para as contas das Direcções Provinciais do Plano e Finanças, (DPPF's) segundo normas de gestão que serão acordadas entre os Parceiros Signatários do FCP, o MISAU e o MPF. A médio prazo (3-5 anos), e conforme for considerado apropriado pela gestão do MISAU e Parceiros Signatários, o FCP será transferido para a conta FOREX do PROSAUDE e canalizado através da Conta do Tesouro do Banco de Moçambique, para as DPPF. O Anexo 10 descreve as normas e procedimentos para a transferência gradual da gestão do da Agência Suíça de Desenvolvimento e Cooperação (ASDC) para o MISAU. Os Parceiros Signatários que apoiam o FCP irão assinar uma adenda a este MdE.
- e) Antes da fusão do Fundo do PROSAUDE com o Fundo Comum Provincial, conforme descrito no parágrafo (d) acima, e com vista a canalizar mais fundos para o FCP, se tal for requerido pelo Plano Anual de Operações e Orçamento do MISAU, os fundos do PROSAUDE poderão ser transferidos da conta da Tesouraria Central para as contas do Tesouro Provincial e a partir daí ser canalizado para as contas do Fundo Comum Provincial a nível das DPPF, conforme o Plano de Desembolsos Anual Aprovado.
- f) A integração gradual do FCP bem como do Fundo Comum de Medicamentos e Supri-

mental Plan and Budget. A list of applicable cost centres shall be approved together with the Annual Operational Plan and Budget.

- c) The Common Fund for Drugs and Medical Supplies will, from 2004, be managed by the Centre for Drugs and Medical Supplies (CMAM) on behalf of MISAU (see sub-paragraph «f» of no. 3 and Annex 12).
- d) As from 2004, the Provincial Common Fund (FCP) will be managed by MISAU. The funds will be deposited at a Commercial Bank, in the name of MISAU/Directorate for Administration and Management (DAG), and will be transferred to the accounts of the Provincial Directorates of Plan and Finance (DPPF) in accordance with management norms to be agreed between the Signatory Partners of the FCP, MISAU and MPF. In the medium term (3-5 years), and as and when considered suitable by MISAU's management and the Signatory Partners, the FCP will be transferred to the PROSAUDE FOREX account and channeled through the Treasury's Account at the BM, to the DPPFs. The norms and procedures for the gradual transfer of the management of FCP from the Swiss Agency for Development and Co-operation (SDC) to MISAU are described in Annex 10. The Signatory Partners that support the FCP will sign an addendum to this MoU.
- e) Prior to the merging of PROSAUDE and the FCP as described in paragraph (d) above, and in order to channel more funds to the FCP if so required by the MISAU Annual Operational Plan and Budget, PROSAUDE funds may be transferred from the Central Treasury to the Provincial Treasury and from there to the Provincial Common Fund accounts at DPPF level, consistent with the Approved Annual Disbursement Plan.
- f) The gradual integration of the FCP as well as the Common Fund for Drugs and Medi-

mentos Médicos visa atingir o nível adequado de capacidade de gestão e tem como objectivo final a criação de um único sistema de financiamento. O processo da integração do FCMSM ao FCG vai ser discutido e aprovado ao longo de 2004.

cal Supplies aims at achieving a suitable level of management capacity and has as its ultimate aim the creation of a single funding system. The process of integrating the FCMSM into the FCG will be discussed and approved during 2004.

4. VANTAGENS DO PROSAUDE

- a) A alocação de fundos do PROSAUDE e do Orçamento do Estado para o Sector da Saúde será feita de forma a assegurar a mais eficiente atribuição dos fundos disponibilizados ao Sector da Saúde, e o fortalecimento e a utilização dos sistemas do Governo da República de Moçambique para o aprovisionamento, desembolso e gestão dos recursos de saúde. Isto irá exigir uma grande mudança progressiva, por parte dos parceiros para o uso de sistemas comuns destinados à utilização eficaz e eficiente dos recursos destinados à saúde;
- b) O uso de instrumentos nacionais padrão para planificar, elaborar orçamentos, gerir, fazer avaliações e auditorias;
- c) O uso de mecanismos semelhantes para gestão de todos os fundos irá reduzir os custos das transacções — menos trabalho burocrático, menos pessoal e menos tempo necessário para processar e fazer a contabilidade de fundos dos parceiros da cooperação;
- d) Os parâmetros comuns de monitoria concebidos para o PESS serão usados para fazer a monitoria do PROSAUDE.

4. ADVANTAGES OF PROSAUDE

- a) The allocation of funds from PROSAUDE and the State Budget to the Health Sector shall be carried out so as to ensure the most efficient allocation of funds and strengthening and use the Government of the Republic of Mozambique's own systems for procurement, resource disbursement and management of health resources. This will require a great progressive change on the part of the Signatory Partners, to use common systems devoted to the effective and efficient use of health resources;
- b) The use of standard national instruments to plan, prepare budgets, manage, carry out assessments and audits;
- c) The use of similar mechanisms for fund management will reduce transaction costs — less bureaucratic work, fewer staff members and less time needed to process and carry out the accounting of cooperation partners' funds;
- d) The common monitoring parameters conceived for the PESS shall be used to monitor PROSAUDE.

5. BASES PARA A PARTICIPAÇÃO NO PROSAUDE

Este MdE define as normas e os regulamentos segundo os quais o apoio dos Parceiros Signatários será canalizado através do PROSAUDE. Os princípios fundamentais para o apoio dos Parceiros Signatários a este fundo incluem o seguinte:

5. BASIS FOR PARTICIPATION IN THE PROSAUDE

This MoU presents the norms and regulations according to which the support from the Signatory Partners will be channeled through PROSAUDE. The basic principles for the support given by the Signatory Partners to this fund include the following:

- a) Os fundos providenciados pelos Parceiros Signatários através do PROSAUDE serão depositados, geridos e utilizados em conformidade com as normas e regulamentos do Orçamento do Estado;
 - b) Os fundos providenciados pelos Parceiros Signatários através do PROSAUDE devem ser utilizados exclusivamente para financiar as despesas do sector de saúde em Moçambique aceites como despesas elegíveis (conforme definido no número 7 a seguir);
 - c) Os Parceiros Signatários não poderão destinar os fundos do PROSAUDE para qualquer objectivo específico. O MISAU alocará todos os fundos disponíveis às prioridades da saúde através do Plano Operacional Anual;
 - d) Todas as actividades na área da saúde do sector público em Moçambique, a serem realizadas pelo MISAU, ou qualquer agência contratada pelo MISAU com o apoio dos Parceiros Signatários, serão em conformidade com o Plano Económico e Social (PES) e o PARPA e dirigidas para atingir os objectivos estabelecidos neles;
 - e) Todos os Parceiros Signatários participarão conjuntamente com o MISAU e outros parceiros na revisão das prioridades e desempenho do sector, de acordo com o ciclo de planificação, orçamentação e monitoria, do MISAU (vide Anexo 3).
- a) The funds provided by the Signatory Partners through PROSAUDE will be deposited, managed and used in accordance with the norms and regulations of the State Budget;
 - b) The funds provided by the Signatory Partners through PROSAUDE shall be exclusively used to finance Mozambique's health sector expenses which are accepted as eligible expenses (as defined in Section 7 below);
 - c) Signatory Partners may not earmark PROSAUDE's funds for any specific objective. MISAU will allocate all available funds to health priorities through the Annual Operational Plan;
 - d) All health activities in the public sector in Mozambique, to be carried out by MISAU or any agency contracted by MISAU with the support of the Signatory Partners, shall be in accordance with the Economic and Social Plan (PES) and the PARPA and undertaken to achieve the objectives set out therein;
 - e) All Signatory Partners and other partners shall, jointly with MISAU, review the sector's priorities and performance in accordance with MISAU's planning, budgeting and monitoring cycle (see Annex 3).

6. REUNIÕES DE COORDENAÇÃO E AVALIAÇÃO

- a) A coordenação entre os Parceiros Signatários e o MISAU será mantida através do doador de primeiro contacto e das reuniões bimensais do Grupo de Trabalho (GT)-SWAP no MISAU;
- b) Numa reunião do GT-SWAP no primeiro mês de cada ano serão apresentados aos Parceiros Signatários, os limites orçamentais aprovados pelo Parlamento para o Orçamento de Estado para o sector, com indicação clara de qualquer revisão introduzida.

6. CO-ORDINATION AND ASSESSMENT MEETINGS

- a) Co-ordination between the Signatory Partners and MISAU shall be carried out through the first contact donor and the fortnightly meetings of the SWAP Working Group (GT-SWAP) at MISAU;
- b) At a GT-SWAP meeting during the first month of every year, the budgeting limits approved by Parliament for the sector's State Budget shall be submitted to the Signatory Partners with a clear indication of any revision that may have been introduced.

- c) Os Parceiros Signatários, outros parceiros e o Governo reunir-se-ão duas vezes por ano durante o Comité de Coordenação Sectorial (CCS). O MISAU será responsável por convocar as reuniões e a agenda será discutida em conjunto. O Secretariado do CCS produzirá o *aide memoire* com as recomendações do CCS que serão aprovadas e assinadas pelos participantes;
- Na reunião do CCS do primeiro semestre (Junho), o MISAU apresentará aos Parceiros Signatários um relatório de balanço do ano anterior assim como o relatório preliminar da auditoria anual do ano anterior. O relatório anual deverá cobrir as actividades implementadas no ano anterior e a avaliação dos progressos na realização dos objectivos do PESS. Ambos os relatórios devem reflectir a execução das actividades e a execução financeira do Plano Operacional Anual (POA) do ano anterior. Nesta reunião, o relatório da avaliação conjunta será apresentado e o MISAU apresentará também aos Parceiros Signatários as actividades prioritárias a constar no Plano Operacional para o ano seguinte, incluindo os valores indicativos do Orçamento do Estado (OE) bem como os compromissos financeiros esperados dos Parceiros Signatários;
 - Na reunião do CCS do segundo semestre (Nov/Dez), o MISAU e os Parceiros Signatários debaterão as prioridades do Plano Operacional Anual (POA) para o ano seguinte em consonância com os objectivos do PESS. Os Parceiros Signatários confirmarão os seus respectivos compromissos financeiros anuais com base nas necessidades de fundos estabelecidos no Plano Operacional Anual (POA) e tomando em conta as coberturas orçamentais. Os Parceiros Signatários e o MISAU acordarão acerca das actividades ou sub-componentes do PESS que serão implementadas através do PROSAUDE. Os Parceiros Sig-
- c) The Signatory Partners, other partners and the Government shall meet twice a year during the Sector Coordinating Committee (CCS). MISAU shall be responsible for convening the meetings and the agendas shall be discussed jointly. The CCS's Secretariat shall prepare an *aide memoire* with the recommendations of the CCS for approval and signature by the participants;
- At the first semester's meeting (June) of the CCS, MISAU shall submit a status report for the previous year as well as a preliminary report of the annual audit for the previous year to the Signatory Partners. The annual report shall cover the activities implemented during the previous year and the evaluation of progress in the achievement of the objectives of the PESS. Both reports shall reflect the execution of the activities and the financial execution of the Annual Operational Plan of the previous year. At this meeting, joint evaluation report will be presented and MISAU shall also present to the Signatory Partners the priority activities to be included in the Annual Operational Plan for the following year, together with the indicative General State Budget amounts and the financial commitments expected from the Signatory Partners;
 - At the CCS of the second semester (Nov/Dec), MISAU and the Signatory Partners shall discuss the Annual Operational Plan priorities for the following year in accordance with the objectives of the PESS. The Signatory Partners shall confirm their respective annual financial commitments based on the need for funds established in the Annual Operational Plan and taking into account budgetary cover. The Signatory Partners and MISAU shall agree on the activities or sub-components of the PESS that will be implemented through PROSAUDE. The Signatory Partners

natários debaterão ainda com o MISAU quaisquer assuntos pendentes relativos à execução, política ou estratégia, que possam ser abordados tanto pelos Parceiros Signatários, como pelo Governo. Adicionalmente, será apresentada informação relativa aos compromissos financeiros indicativos dos Parceiros Signatários para um período de três anos (Anexo 3);

shall also discuss with MISAU any pending matters relating to the execution, policy or strategy that may be addressed by both the Signatory Partners and the Government. In addition, information regarding the Signatory Partners' indicative financial commitments for a three-year period (Annex 3) shall be submitted.

7. DESPESAS ELEGÍVEIS

- a) As despesas do PROSAUDE (daqui em diante designadas por *despesas elegíveis*) para serem financiadas no âmbito do PROSAUDE em qualquer ano são definidas e concordadas como sendo todas as despesas resultantes da realização de actividades e investimentos que sejam:
 - i) Inscritas no Orçamento do Estado;
 - ii) Consistentes e prioritárias no contexto do Plano Económico e Social (PES) e do PESS;
 - iii) Incluídas no Plano Operacional Anual (POA) do Sector da Saúde.
- b) Como excepção aos critérios de elegibilidade acima referidos, as despesas imprevistas e não planificadas (por exemplo, despesas não incluídas no Plano Operacional Anual) podem ser excepcionalmente definidas e declaradas despesas elegíveis pelo Comité de Gestão Financeira (CGF) e os Parceiros Signatários. Em todos esses casos, as novas despesas devem ser para apoiar as actividades e/ou investimentos em conformidade com os objectivos e prioridades do PESS.
- c) Todas as revisões do Plano Operacional Anual serão apresentadas de forma agregada aos Parceiros Signatários nas reuniões trimestrais do CGF para aprovação. A aprovação será registada nas actas aprovadas dessas reuniões. Se forem necessárias

7. ELIGIBLE EXPENDITURE

- a) PROSAUDE's expenditures (hereinafter referred to as *eligible expenses*) to be financed in the scope of the PROSAUDE in any given year are defined and agreed as being all the expenses arising from the carrying out of activities and investments that are:
 - i) Registered in the State Budget;
 - ii) Consistent with and priorities in the context of the PES and the PESS;
 - iii) Included in the Annual Operational Plan of the Health Sector.
- b) Exceptionally in respect of the eligibility criteria referred to above, unforeseen and unplanned expenses (e.g., expenses not included in the Annual Operational Plan) may be defined as and declared to be eligible expenses by the Financial Management Committee (CGF) and the Signatory Partners. In all these cases, the new expenses must serve to support the activities and/or investments in accordance with the objectives and priorities of the PESS.
- c) All reviews of Annual Operational Plan shall be submitted in aggregate form to the Signatory Partners at the quarterly meetings of the CGF for approval. Approval shall be noted in agreed minutes of these meetings. If revisions are required

revisões ao POA durante o ano, tais serão discutidas e aprovadas em reuniões especialmente convocadas para o efeito e os resultados destas serão registados nas actas aprovadas.

- d) Não obstante as premissas deste MdE, o financiamento das despesas elegíveis, por parte de cada um dos Parceiros Signatários dependerá em todo o caso e será regido, nos termos dos acordos bilaterais entre cada um dos Parceiros Signatários e o Governo da República de Moçambique. Os Parceiros Signatários assegurarão, contudo, que os seus respectivos acordos bilaterais estarão em conformidade com este MdE.

8. PROSAUDE

Os fundos disponibilizados por todos os Parceiros Signatários para o financiamento das despesas qualificadas do PESS, seguirão o mecanismo para o fluxo dos fundos descrito no Anexo 1. O BM comunicará por escrito a recepção dos fundos externos aos Parceiros Signatários, ao MPF e ao MISAU. Na data de depósitos dos fundos em Meticais na conta da Direcção Nacional do Tesouro (DNT), o BM aplicará a taxa de câmbio correspondente ao dia do depósito. Os depósitos dos Parceiros Signatários serão controlados pelas normas descritas a seguir (vide também, os Anexos 4 e 5):

a) Normas para os Desembolsos de Fundos pelos Parceiros Signatários

- i) Os desembolsos iniciais efectuados pelos Parceiros Signatários na conta FOREX PROSAUDE para o Sector da Saúde serão dependentes da efectividade das condições definidas na secção 20 deste MdE e a recepção de um pedido formal enviado pelo MISAU a cada um dos Parceiros Signatários com uma antecedência mínima de um mês antes da data do desembolso.

to the AOP through the year, these shall be discussed and approved at specially convened meetings and the outcome of these meetings recorded in agreed minutes.

- d) Notwithstanding the premises of this MoU, financing of the eligible expenses by each of the Signatory Partners shall always depend on and be governed by the terms of the bilateral arrangements between each of the Signatory Partners and the Government of the Republic of Mozambique. The Signatory Partners shall ensure, however, that their bilateral arrangements shall be consistent with this MoU.

8. PROSAUDE

The funds made available by all Signatory Partners for the funding of the eligible expenses of the PESS shall follow the mechanism for the fund flow described in Annex 1. The BM shall notify the Signatory Partners, MPF and MISAU in writing of the receipt of external funds. The BM shall apply the exchange rate corresponding to the date on which the funds are deposited in Meticais into the account of the National Treasury Directorate (DNT). The deposits made by the Signatory Partners shall be controlled by the norms described below (see also Annexes 4 and 5):

a) Norms for the Disbursements of Funds by Signatory Partners

- i) The initial disbursements made by the Signatory Partners into the PROSAUDE FOREX account for the Health Sector shall depend on the effectiveness of the conditions defined in Section 20 of this MoU and on each Signatory Partner receiving a formal request from MISAU a least one month before the date of the disbursement.

- ii) Os subsequentes desembolsos efectuados pelos Parceiros Signatários na conta FOREX serão feitos da seguinte forma:

1. Desembolso do primeiro semestre:

- a) Existência e aprovação do Plano Operacional do Sector da Saúde para o ano em questão e consistente com os objectivos do PES concluído até 30 de Novembro. Anexo a este deve encontrar-se o Plano de Tesouraria Anual reflectindo uma periodicidade trimestral;
- b) As recomendações da avaliação conjunta do desempenho do Sector da Saúde e o Plano de Acção elaborados;
- c) De acordo com o Plano Anual de Desembolsos aprovado, a recepção de um pedido formal enviado pelo Grupo Técnico do Comité de Gestão Financeira (GT-CGF) aprovado pelo CGF e dirigido a cada um dos Parceiros Signatários, com pelo menos um mês de antecedência em relação à data do depósito (ver a secção 12 em baixo).
- d) O Relatório Final de Auditoria do ano anterior, aprovado (a começar do primeiro semestre do terceiro ano de operação do PROSAÚDE).

2. Desembolso do segundo semestre:

- a) Relatório de actividades e financeiro referente ao ano anterior;
- b) Relatório anual preliminar (incluindo emissão do parecer) da auditoria do PROSAUDE (a começar do segundo semestre do segundo ano de operação do PROSAUDE);
- c) A recepção de um pedido formal enviado pelo GT-CGF aprovado pelo CGF a cada um dos Parceiros Signatários com pelo menos um mês de antecedência em relação à data do depósito.

- ii) The subsequent disbursements made by the Signatory Partners into the FOREX account shall be carried out as follows:

1. Disbursement for the first semester:

- a) Existence and approval of the Health Sector's Annual Operational Plan for the year in question and consistent with the objectives of the PES concluded by the 30th of November. The Annual Treasury Plan reflecting quarterly periods should be annexed thereto;
- b) The recommendations of the joint evaluation of the Health Sector performance and reflected in the Annual Operational Plan;
- c) In compliance with the Agreed Annual Disbursement plan, the receipt of a formal letter of request for disbursement from the Technical Group of the Financial Management Committee (GT-CGF) approved by the CGF to each Signatory Partner at least one month before the date for the deposit (see section 12 below).
- d) Approved Final Audit Report from the year before (starting from the first semester of the third year in operation of PROSAUDE).

2. Disbursement for the second semester:

- a) Annual activity and financial report for the previous year;
- b) PROSAUDE's Preliminary Annual Audit Report (including auditor's issued opinion) (starting from the second semester of the second year in operation of PROSAUDE);
- c) In compliance with the Agreed Annual Disbursement Plan, the receipt of a formal letter of request from the GT-CGF approved by the CGF to each Signatory Partner at least one month before the date for the deposit.

Os depósitos serão efectuados na conta FOREX PROSAUDE, em moeda estrangeira no BM. Se, devido a circunstâncias imprevistas, se verificarem atrasos ou interrupções nos compromissos assumidos pelos Parceiros Signatários, o CGF deverá promover as diligências necessárias a fim de impedir os consequentes impactos negativos.

b) Normas para as transferências da Conta FOREX para a conta da DAG/ MISAU

O CGF requisitará a transferência trimestral dos fundos da Conta FOREX PROSAUDE, através da Conta Central da DNT em Meticais, para a Conta PROSAUDE em Meticais da Direcção de Administração e Gestão (DAG)/MISAU. A DNT/MPF terá um prazo de 15 dias para proceder às transferências. A transferência inicial será feita sem apresentação de justificativos de despesas e corresponderá às despesas planificadas no Plano Operacional do ano em curso. (O calendário mencionado no Anexo 5 indica os prazos para a apresentação do pacote trimestral pelos centros de custos e pela DAG / MISAU ao MPF).

As transferências subsequentes do programa terão em conta o seguinte:

- i) O envio e aprovação pelo CGF dos relatórios de balanço mensal e dos relatórios de execução financeira trimestrais e anuais conforme o estabelecido na secção 6 deste MdEe nos Anexos 5 e 6;
- ii) O envio e a aprovação pelo CGF do plano trimestral de tesouraria em conformidade com o calendário e critérios definidos no Anexo 5;
- iii) A não apresentação do acima previsto determinará que a reposição pelos Parceiros Signatários seja efectuada quando se verificar o seu cumprimento. Atrasos sistemáticos na apresentação destes itens serão considerados infracções ao MdE.

The deposits shall be made in foreign currency in the PROSAUDE FOREX account at the BM. If, due to unforeseen circumstances, there are delays or interruptions in the commitments made by the Signatory Partners the CGF must make the necessary arrangements so as to avoid the resulting negative impact.

b) Norms governing transfers from the FOREX Account to DAG / MISAU's account

Every quarter, the CGF shall request the transfer of the funds from the FOREX PROSAUDE account, through the Central Treasury Account in Meticais, to the Directorate of Administration and Management (DAG) / MISAU's PROSAUDE Account in Meticais. The DNT / MPF shall have a time limit of 15 days to carry out the transfers. The initial transfer shall be made with no submission of proof of expenses and shall correspond to the expenses planned in the Operational Plan for the current year. (The schedule referred to in Annex 5 indicates the time limits for the submission of the quarterly package by the cost centres and by DAG / MISAU to MPF.)

The subsequent transfers shall take the following into consideration:

- i) Submission of the monthly statement reports and the quarterly and annual financial execution reports and approval by the CGF in accordance with the terms of Section 11 of this MoU and Annexes 5 and 6;
- ii) Submission of the quarterly treasury plan and approval by the CGF in accordance with the schedule and criteria defined in Annex 5;
- iii) The non-submission of the foregoing shall determine that the replenishment by the Signatory Partners be carried out when their fulfillment takes place. Systematic delays in the submission of these items shall be considered violations of this MoU.

Mesmo que haja atrasos na contribuição de um ou mais centros de custos para o relatório trimestral de gestão, consolidado, a DAG deverá apresentá-lo de igual forma (bem como aos documentos que o acompanham), ao MPF e aos Parceiros Signatários.

Quando os relatórios em atraso forem actualizados e apresentados, o CGF decidirá se o/os centro(s) de custo receberá(ão) ou não esta porção posteriormente (segundo o Manual de Procedimentos para a Gestão Financeira do PROSAUDE).

Outra condição para as contribuições dos Parceiros Signatários serem depositadas na conta FOREX do PROSAUDE no MPF é a realização atempada dos desembolsos trimestrais do Tesouro para o MISAU tanto em relação com os fundos do PROSAUDE e quanto aos do Estado, de acordo com o Plano da Tesouraria para o Sector da Saúde mutuamente acordado.

9. PRESTAÇÃO DE CONTAS

Cada centro de custos de nível central apresentará os seguintes relatórios:

- a) Relatório mensal de Balanço da gestão PROSAUDE de acordo com as normas de gestão do Estado.
- b) Relatório Trimestral de gestão PROSAUDE que incluirá:
 - i) Relatórios mensais de Balanço da gestão consolidados para o último trimestre;
 - ii) Nível de execução por programa;
 - iii) Breve relatório financeiro com comentários (Prazo: Trinta dias após o final do mês).
- c) Relatório Anual de gestão PROSAUDE que incluirá:

Even if the contribution of one or more cost centres to the quarterly consolidated management report is delayed, DAG shall still submit it (along with the accompanying documents), to MPF and the Signatory Partners.

Once the late reports have been updated and submitted, the CGF shall decide if the cost centre will or will not later receive this portion (in accordance with PROSAUDE's Financial Management Procedure Manual).

A further condition for contributions by Signatory Partners to the FOREX account of PROSAUDE in MPF shall be timely three-monthly disbursements from Treasury to MISAU, both in relation to PROSAUDE and State funds, in accordance with the mutually agreed Treasury Plan for the Health Sector.

9. REPORTING ON EXPENDITURES /ACCOUNTS

Each central level cost centre shall submit the following reports:

- a) The monthly PROSAUDE management Balance Report in accordance with State management norms.
- b) Quarterly PROSAUDE management Report including:
 - i) Consolidated monthly management Balance Reports for the last quarter;
 - ii) Level of execution per programme;
 - iii) Brief financial report with comments (Due: Thirty days after the end of the month).
- c) Annual PROSAUDE management Report including:

- i) Relatórios trimestrais de gestão consolidados para o ano;
- ii) Análise financeira e avaliação do desempenho do programa PROSAUDE. (Prazo: Quarenta e cinco dias após o final do mês).

Estes relatórios devem respeitar:

- Os prazos definidos no Anexo 5 e
- Os modelos de relatórios definidos no Anexo 6.

A prestação de contas ao nível provincial manter-se-á nos moldes actuais.

10. Auditorias

- a) As auditorias anuais realizadas às contas do PROSAUDE (conta em Meticais da MISAU/DAG e conta em divisas para o Aprovisionamento Internacional) serão efectuadas por uma empresa de auditoria independente e internacionalmente reconhecida e de acordo com princípios de contabilidade geralmente aceites.
- b) A selecção da empresa será feita pelo MISAU e pelos Parceiros Signatários em colaboração com o Tribunal Administrativo, mediante um concurso, conforme aos procedimentos de selecção e Termos de Referência no Anexo 7. O relatório anual será apresentado ao Tribunal Administrativo, ao CGF e aos Signatários de acordo com o Anexo 5. Estas auditorias serão financiadas pelo PROSAUDE, e incluirão um parecer quanto à adequação dos lançamentos das transacções, à adequação dos sistemas de controlo interno, especificamente àqueles que dizem respeito à gestão financeira e aprovisionamento, e se os fundos estão a ser utilizados pelos fins pretendidos;
- c) Consoante o seu plano de actividades anual, a Inspeção Geral do MISAU poderá realizar revisões trimestrais aos centros de

- i) Consolidated quarterly management Reports for the year;
- ii) PROSAUDE programme financial analysis and performance evaluation (Due: Forty-five days after the end of the month).

These reports must comply with:

- The time limits defined in Annex 5 and
- The report formats defined in Annex 6.

Accountability at provincial level shall remain in the current form.

10. Audits

- a) The annual audits of PROSAUDE's accounts (including the FOREX account, MISAU/DAG's account in Meticais and the International Procurement foreign currency account) shall be carried out by an independent internationally recognized auditing firm in accordance with accepted accounting principles.
- b) The selection of the firm shall be made by MISAU and the Signatory Partners in collaboration with the Tribunal Administrativo upon tender, and in accordance with the selection procedures and Terms of Reference in Annex 7. The annual report will be submitted to the Tribunal Administrativo, to the CGF and to the Signatories in accordance with Annex 5. These audits shall be financed by PROSAUDE and shall provide an opinion on the appropriateness of transaction coding; the appropriateness of internal control systems, specifically those pertaining to financial management and procurement; and whether funds are being used for their intended purpose;
- c) Subject to their annual work plan, the MISAU's Inspectorate General may carry out quarterly reviews of the cost centers. These

custos. Os relatórios serão apresentados ao CGF de acordo com o Anexo 5.

reports shall be submitted to the CGF in accordance with Annex 5.

11. COMITÉ DE GESTÃO FINANCEIRA (CGF)

- a) Os procedimentos para a gestão e execução dos fundos e a realização dos objectivos do financiamento concedido nestes termos, serão executados através dum CGF, criado para tais efeitos.
- b) O CGF será presidido pela Secretária Permanente do MISAU e composto pelos seguintes funcionários:
- Director Nacional da Saúde (DNS);
 - Director de Planificação e Cooperação (DPC);
 - Directora de Administração e Gestão (DAG);
 - Director de Recursos Humanos (DRH);

Consoante os assuntos a serem tratados os Directores Nacionais poderão fazer-se acompanhar dos Directores Adjuntos e/ou Chefes de Departamento. Os representantes do MPF e os Parceiros Signatários serão convidados às sessões do CGF trimestralmente. Sempre que se justifique o CGF poderá reunir extraordinariamente e, caso se julgar necessário convidará os representantes do MPF e dos Parceiros Signatários.

- c) Os termos de referência do CGF incluem as seguintes tarefas:
- 1) Verificar e aprovar os orçamentos anuais e os planos orçamentais trimestrais produzidos pelos centros de custo;
 - 2) Aprovar a proposta para a alocação de fundos e autorizar os desembolsos para os centros de custo, FCP, FCMSM e para a conta em divisas do MISAU destinados ao aprovisionamento internacional;
 - 3) Aprovar e rever trimestral e anualmente os Relatórios de Gestão PROSAUDE apresentados pelo GT CGF;

11. FINANCIAL MANAGEMENT COMMITTEE (CGF)

- a) The procedures for fund management and execution and the achievement of the objectives of the financing granted in these terms shall be executed through a CGF created for this purpose.
- b) The CGF shall be chaired by the MISAU Permanent Secretary and shall include the following officers:
- National Director of Health (DNS);
 - Director of Planning and Co-operation (DPC);
 - Director of Administration and Management (DAG);
 - Director of Human Resources (DRH);

Depending on the matters being addressed, the National Director may be accompanied by the Deputy Directors and/or Heads of Department. MPF representatives and the Signatory Partners shall be invited to the CGF meetings on a quarterly basis. Whenever justified, the CGF may meet extraordinarily and whenever it is deemed to be necessary, representatives from the MPF and the Signatory Partners shall be invited.

- c) The CGF's terms of reference include the following tasks:
- 1) Verifying and approving the annual budgets and the quarterly budget plans produced by the cost centres;
 - 2) Approving the proposal for the allocation of funds and authorizing disbursements to the cost centres, FCP, FCMSM and MISAU foreign currency account for international procurement;
 - 3) Quarterly and annually reviewing and approving PROSAUDE's Management Reports submitted by the GT-CGF;

- 4) Através do doador de primeiro contacto, manter a ligação com os Parceiros Signatários para assegurar que o plano de desembolsos respeite o plano trimestral de Tesouraria do PROSAUDE aprovado anualmente, promovendo diligências para encontrar soluções adequadas em caso de atraso nos depósitos na conta FOREX;
- 5) Autorizar as redistribuições anuais propostas e as despesas imprevistas;
- 6) Aprovar e rever os Relatórios de Auditorias Interna e Externa e assegurar a implementação das recomendações;
- 7) Avaliar o desempenho de cada centro de custo, incluindo os indicadores de avaliação do PESS, tomando as medidas adequadas para corrigir a situação;
- 8) Controlar o desenvolvimento do pessoal e o aumento da capacidade incluindo a informatização do sistema integrado de informação financeira;
- 9) Informar aos Parceiros Signatários das decisões tomadas por meio da distribuição das actas das reuniões e através do GT-SWAP e do CCS;
- 10) Propor soluções ao mais alto nível (Ministro da Saúde - Ministra do Plano e Finanças - Embaixadores dos Parceiros Signatários) no caso de atraso nos desembolsos ou no caso em que os compromissos dos Parceiros Signatários não foram cumpridos.

- 4) Maintaining the link to the Signatory Partners through the first contact donor in order to ensure that the Annual Approved Disbursement Plan complies with the PROSAUDE's Annual Approved Treasury Plan, taking the necessary steps to find adequate solutions in the event of a delay in the deposits into the FOREX account;
- 5) Authorizing the proposed annual redistributions and unforeseen expenses;
- 6) Reviewing and approving the Internal and External Audit Reports and ensuring the implementation of the recommendations;
- 7) Assessing the performance of each cost centre, including the evaluation indicators of the PESS, taking the appropriate steps to correct the situation;
- 8) Monitoring staff development and capacity improvements, including the computerization of the integrated system of financial information;
- 9) Informing the Signatory Partners about the decisions made by distributing minutes of the meetings and through the GT-SWAP and the CCS;
- 10) Proposing solutions at the highest level (Minister of Health - Minister of Plan and Finance — respective Ambassadors of the Signatory Partners) in the event of delays in the disbursements or commitments not being fulfilled by the Signatory Partners.

12. O GRUPO TÉCNICO DO COMITÉ DE GESTÃO FINANCEIRA (GT-CGF)

- a) O CGF será apoiado pelo Grupo Técnico GT para a gestão dos fundos alocados ao sector. O GT-CGF será coordenado pelos Directores de Planificação e Cooperação e, de Administração e Gestão e será composto pelos seguintes representantes de cada Direcção do MISAU:

12. THE TECHNICAL GROUP OF THE FINANCIAL MANAGEMENT COMMITTEE (GT-CGF)

- a) The CGF shall be supported by the Technical Group (GT) in the management of the funds allocated to the sector. The GT-CGF shall be coordinated by the Directors of Planning and Co-operation and of Administration and Management, and shall include the following representatives of each one of MISAU's Directorates:

- Director Adjunto de Finanças (DAG)
- Chefe Departamento de Finanças (DAG)
- Gestor dos fundos da DNS (DNS)
- Coordenador do Grupo Técnico de Planificação (GTP - DPC)
- Gestor dos fundos da DRH (DRH)
- Gestor dos fundos do Gabinete do Ministro.
- Representante da Logística (DAG);

b) O GT-CGF relatará as questões relativas ao PROSAUDE e deverá garantir:

1. A apresentação de requisições formais aos Parceiros Signatários para desembolsos dos fundos;
2. A documentação requerida para as requisições de desembolsos à DNT / MPF nos períodos acordados no Plano Anual Acordado de Desembolsos (Anexo 5);
3. Que os registos contabilísticos, incluindo os referentes às contas bancárias, sejam mantidos actualizados;
4. Que sejam criados e mantidos sistemas de controlo interno e de auditoria adequados para a alocação e re-alocação do orçamento e para monitorar a execução orçamental;
5. Que o Manual de Procedimentos Financeiros seja aplicado, respeitando os prazos acordados (O Manual deve por isso ser actualizado regularmente);
6. Que o Manual de Procedimentos para o Aprovisionamento seja aplicado, criando uma concordância entre as despesas suportadas pelos diferentes centros de custos na aquisição dos bens e serviços de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos;
7. Que a execução orçamental cumpra rigorosamente o fluxo financeiro estabelecido, e que o sistema dos relatórios mensais e trimestrais de gestão PROSAUDE respondam às expectativas;
8. Que nos relatórios mensais de gestão PROSAUDE sejam preparadas notas

- Deputy Director of Finance (DAG)
- Head of the Department of Finance (DAG)
- Manager of DNS's funds (DNS)
- Coordinator of the Technical Group for Planning (GTP — DPC)
- Manager of DRH's funds (DRH)
- Manager of funds for the Minister's Office
- Logistics Representative (DAG);

b) The GT-CGF shall report on issues relating to PROSAUDE and shall ensure:

1. The submission of formal requests to the Signatory Partners for disbursement of funds;
2. The documentation required to request disbursements from DNT/MPF for within the time limits agreed in the Agreed Annual Disbursement Plan (Annex 5);
3. That the accounting records, including those of the bank accounts, are kept up to date;
4. That adequate internal control and audit systems are created and maintained for budget allocation and re-allocation and for monitoring budget execution;
5. That the Financial Procedure Manual is applied, complying with the agreed time limits (the Manual is therefore to be regularly updated);
6. That the Procurement Procedures Manual is applied creating consistency among the expenses supported by the different cost centres in the procurement of goods and services in accordance with the established norms and procedures;
7. The execution of the budget rigorously follows the established financial flow, and that the monthly and quarterly PROSAUDE management reports system meets expectations;
8. That explanatory notes are prepared in the monthly PROSAUDE management

explicativas para justificar as despesas não previstas no plano da tesouraria trimestral, garantindo que estas despesas tenham sido aprovadas previamente pelo CGF;

9. A revisão e aprovação pelo CGF dos relatórios mensais, trimestrais e anuais de gestão PROSAUDE apresentados pelos centros de custo e pela DAG;
10. A avaliação dos relatórios apresentados por auditores internos/externos e assegurar a implementação das suas recomendações;
11. A monitorização e o acompanhamento da evolução dos mecanismos de gestão dos fundos de acordo com os indicadores de desempenho acordados no PESS;
12. A produção e distribuição das actas das reuniões para todos os membros do CGF.

13. APROVISIONAMENTO

- a) Os centros de custo efectuarão a gestão dos processos de aprovisionamento do PROSAUDE definidos no Manual de Aprovisionamento do PROSAUDE (Anexo 8).
- b) Trimestralmente o CGF enviará ao MPF-DNT um pedido de transferência de fundos para a conta do MISAU em moeda externa para o aprovisionamento internacional segundo o plano anual acordado de desembolso do PROSAUDE.

14. CONSULTA, COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO

- a) O MISAU e os Parceiros Signatários manterão um diálogo permanente e procederão à troca de informações sobre os assuntos relacionados com a implementação do PESS e do PROSAUDE.

reports justifying unforeseen expenses in the quarterly treasury plan, guaranteeing that they have been previously approved by the CGF;

9. The review and approval by the CGF of the monthly, quarterly and annual PROSAUDE management reports submitted by the cost centres and the DAG;
10. The evaluation of the reports presented by the internal/external auditors and to guarantee that the auditors' recommendations are acted upon;
11. Monitoring and accompanying the development of the funds management mechanism in accordance with the performance indicators agreed in the PESS;
12. The production and distribution of minutes of the meetings to all CGF members.

13. PROCUREMENT

- b) The cost centres will carry out the management of the PROSAUDE's procurement processes defined in PROSAUDE's Procurement Manual (Annex 8).
- c) Every quarter, the CGF shall send a request to DNT-MPF for the transfer of funds into MISAU's foreign currency account for international procurement in accordance with PROSAUDE's Agreed Annual Disbursement Plan.

14. CONSULTATION, CO-ORDINATION AND SUPERVISION

- a) MISAU and the Signatory Partners shall maintain constant dialogue and exchange information on issues relating to the implementation of the PESS and PROSAUDE.

- b) Cada Parceiro Signatário deverá informar ao MISAU e aos outros Parceiros Signatários através do parceiro de primeiro contacto, com uma antecedência mínima de três meses, sempre que:
1. Se proponha alterar materialmente os seus acordos para o PESS;
 2. Tenha a intenção de suspender ou terminar, na totalidade ou em parte, o financiamento ao PESS através do PROSAUDE.
Nestes casos, uma reunião deverá ser convocada entre o MISAU e os Parceiros Signatários com um aviso prévio de pelo menos duas semanas.
- c) O CGF garantirá que, trimestral e anualmente, os relatórios de gestão PROSAUDE sejam apresentados a cada um dos Signatários nos prazos previstos;
- d) Os Signatários, com uma antecedência de três meses, decidirão juntos sobre calendários, termos de referência, e composição de eventuais missões conjuntas de avaliação do PROSAUDE ou missão específica de apoio ao desempenho do sector.
- e) Os Signatários fornecerão provas evidentes da autoridade da pessoa ou das pessoas que, em seu nome, tomarão qualquer acção ou executem quaisquer documentos exigidos ou permitam que seja tomada ou executada por si nos termos deste MdE, e que forneçam espécimes autenticados da assinatura de cada uma dessas pessoas.
- b) Each Signatory Partner shall inform MISAU and the other Signatory Partners through the first contact partner, with at least three months prior notice, whenever:
1. It is intended that their arrangements for the PESS be materially changed;
 2. It is intended that financing of the PESS through PROSAUDE be totally or partially suspended or ended.
In these cases, a meeting between the MISAU and the Signatory Partners shall be convened, with at least two weeks' prior notice.
- c) The CGF shall guarantee that, on a quarterly and annual basis, the PROSAUDE management reports are presented to each one of the Signatories within the anticipated timeframe;
- d) On three months prior notice, the Signatories shall decide jointly on timeframes, terms of reference and make up of the joint PROSAUDE evaluation missions or specific sector performance missions.
- e) The Signatories shall provide evidence of the authority of the person or persons who, on their behalf, shall take any action or execute any required documents or permit that any action be taken or be executed by them under the terms of this MoU, and shall supply signature specimens for each one of those persons.

15. CORRUPÇÃO

Os Signatários exigirão que o pessoal e os consultores afectos ao PROSAUDE não se sirvam das suas funções em benefício próprio ou em prejuízo de terceiros, designadamente não aceitando ou exigindo, como consequência do seu trabalho, quaisquer ofertas ou promessas

15. CORRUPTION

The Signatories shall require that both staff and consultants at PROSAUDE do not take advantage of their positions for their own benefit or in detriment of others, namely, by not accepting nor demanding, as a in return for their work, any gratuities or promises of gratuities. Should

de ofertas. Caso isso aconteça, a situação deverá ser analisada ao nível do CGF e submetida ao Ministro da Saúde para proceder de acordo com a legislação em vigor.

O MISAU actuará com todo rigor na aplicação da legislação em vigor para impedir e/ou corrigir quaisquer situações anómalas que comprometam o bom funcionamento do PROSAUDE.

16. SUSPENSÃO DE DESEMBOLSOS

No caso do não cumprimento do estipulado nos Parágrafos 8, 9, 10, 15 ou 17 do presente MdE, os Parceiros Signatários terão o direito de suspender os desembolsos ao PROSAUDE. Antes de qualquer suspensão, os Parceiros Signatários informarão o MISAU atempadamente sobre a possibilidade desta se dar e especificarão as ações necessárias que têm que ser tomadas dentro de um prazo específico para evitar esta suspensão dos desembolsos. Em qualquer dos casos, antes da execução de uma suspensão de desembolsos, todos os Parceiros Signatários reunir-se-ão com o CGF de modo a encontrar uma solução para a implementação e /ou submissão da informação em questão.

Na eventualidade de quaisquer disputas que possam surgir na aplicação ou interpretação deste MdE, os Signatários consultar-se-ão uns aos outros com vista a alcançar uma solução amigável.

17. OUTRAS OBRIGAÇÕES DO GOVERNO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

A fim de facilitar o êxito da implementação do PROSAUDE, o Governo da República de Moçambique envidará todos os esforços possíveis para:

such a situation arise, it must be analysed at the CGF level and submitted to the Minister of Health who shall act in accordance with the legislation in force.

MISAU shall act with full rigor in applying the legislation in force in order to prevent and / or correct any anomalous situations that may compromise the good operation of PROSAUDE.

16. SUSPENSION OF DISBURSEMENTS

In the event of non-compliance with the provisions of Sections 8, 9, 10, 15 or 17 of this MoU, the Signatory Partners shall have the right to suspend disbursements to PROSAUDE. Prior to any suspension of disbursements, the Signatory Partners shall timely inform MISAU of that possibility and shall specify the necessary actions that must be taken within a specific time limit in order to prevent this suspension of disbursements. In any event, before the execution of a suspension of disbursement, all the Signatory Partners shall hold a meeting with the CGF in order to seek a solution for the implementation and / or submission of the information in question.

In the event of any disputes that may arise in the application or interpretation of this MoU, the Signatories will consult with each other with a view towards reaching an amicable solution.

17. OTHER OBLIGATIONS OF THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF MOZAMBIQUE

In order to facilitate the success of the implementation of PROSAUDE, the Government of the Republic of Mozambique shall make all possible efforts to:

- a) Garantir todas as autorizações necessárias, incluindo autorizações de trabalho para os consultores, licenças de importação e autorizações cambiais, que possam ser necessárias em conexão com a implementação do PROSAUDE;
 - b) O Governo deverá manter, ou deverá fazer manter, sistemas de contabilidade, de pessoal, registos e contabilidade adequados que reflectam, os sistemas de contabilidade correntes, as operações, recursos e despesas, em relação ao PROSAUDE dos sectores ou agências do Governo responsáveis pela execução do PROSAUDE ou de qualquer dos seus componentes;
 - c) O Governo deverá manter a informação referida anteriormente acessível aos Parceiros Signatários
 - d) O Governo, através do MPF, deverá garantir a disponibilidade dos montantes depositados pelos parceiros na conta FOREX SAUDE para o Sector da Saúde, de acordo com o plano de Tesouraria mutuamente acordado, assim como os fundos alocados para o Sector da Saúde pelo Orçamento do Estado.
- a) Guarantee all necessary authorizations, including work permits for consultants, import licenses and foreign exchange license authorizations that may be required in connection with the implementation of PROSAUDE;
 - b) The Government shall maintain, or cause to be maintained, accounting systems, staff systems, registration systems and adequate accounts that together reflect, in accordance with the prevailing accounting systems, the operations, resources and expenses related to PROSAUDE of the government sectors or agencies responsible for the execution of PROSAUDE or any of its components;
 - c) The Government shall make the information referred to above available to the Signatory Partners.
 - d) The Government, through the MPF, shall ensure the availability of the funds deposited by Signatory Partners to the FOREX PROSAUDE in accordance with the mutually agreed Treasury Plan, as well as the availability of allocated State Budget funds to the Health Sector

18. FUNDOS NÃO UTILIZADOS

Desembolsos subsequentes dos Parceiros Signatários terão em conta os fundos remanescentes do ano anterior.

Ao nível da Conta do PROSAUDE da DAG e ao nível de cada centro de custo, o saldo será deduzido da alocação para o ano seguinte. O Manual de Procedimentos para a gestão financeira do PROSAUDE define como serão separados os fundos do Orçamento do Estado e os fundos dos Parceiros Signatários.

18. FUNDS NOT USED

Future disbursements by the Signatory Partners shall take into account the funds remaining from previous years.

At the DAG PROSAUDE Account and at cost centre levels, the balance shall be deducted from the allocation for the following year. PROSAUDE's Financial Management Procedure Manual defines the manner in which State Budget funds and Signatory Partners' funds shall be segregated.

19. REVISÃO DO MDE

Este MdE será revisto com regularidade, a fim de assegurar que as lições aprendidas com as primeiras experiências quer na gestão do PROSAUDE quer com o novo SISTAFE, são tomadas em consideração.

Qualquer alteração ao presente MdE e aos seus anexos apenas será válida quando acordada por escrito por todos os Signatários. Anexos que não são aprovados quando for assinado este MdE serão aprovados pelas assinaturas de todos os Signatários.

Os novos procedimentos previstos no SISTAFE deverão ser incluídos no Manual de Procedimentos de Gestão Financeira e no Manual de Procedimentos para o Aprovisionamento para sua aplicação a todos os níveis.

20. ENTRADA EM VIGOR DO MDE

O MdE entra em vigor logo após a sua assinatura e a assinatura dos respectivos arranjos bilaterais entre o Governo da República de Moçambique e cada um dos parceiros signatários.

Posteriormente, a observância dos pontos abaixo especificados, será condição necessária para a entrada em vigor deste MdE:

- a) A constituição e operacionalização do CGF e do GT-CGF no MISAU;
- b) A abertura:
 - 1. Da Conta FOREX do PROSAUDE no BM em nome do MPF.
 - 2. Da Conta, em Meticais, PROSAUDE na DAG / MISAU e da Conta, em divisas, do MISAU para o aprovisionamento internacional.
 - 3. Duma Conta, em Meticais, para cada centro de custo.

19. REVISION OF THE MOU

In order to ensure that the lessons learnt from first experiences, both in the management of PROSAUDE and the new SISTAFE, are taken into consideration, this MoU shall be regularly revised.

Any alteration to the present MoU or its annexes shall only be valid when agreed in writing by all Signatories. Annexes that are not approved at the time of signing this MoU shall be approved by signatures of all Signatories.

The new procedures foreseen in the SISTAFE shall be included in the Financial Management Procedure Manual and the Procurement Procedure Manual to be applied at all levels.

20. ENTRY INTO FORCE OF THE MOU

The MoU enters into force upon its signature and the signature of the respective bilateral arrangements between the Government of the Republic of Mozambique and each Signatory Partner.

Further, the points specified below shall be conditions for this MoU to enter into force:

- a) Constitution and functioning of the CGF and the GT-CGF at MISAU;
- b) Opening of:
 - 1. PROSAUDE's FOREX Account at BM in the name of MPF
 - 2. PROSAUDE Account in Meticais at DAG / MISAU and the MISAU Account in US dollars for international supplies.
 - 3. An Account in Meticais for each cost centre.

- c) A inscrição na Direcção Nacional do Plano e Orçamento (DNPO) do orçamento do PROSAUDE.
- d) A existência e adopção do Manual de Procedimentos de Aprovisionamento para a operacionalização do PROSAUDE (Anexo 8).

O Governo da República de Moçambique será responsável por assegurar que a criação de Condições de entrada em vigor deste MdE , e uma vez criadas, providenciar a respectiva evidência aos Parceiros Signatários.

Qualquer outro parceiro que desejar posteriormente juntar-se ao PROSAUDE, deverá assinar uma adenda ao presente MdE. Tal Adenda constituirá, então, parte integrante do presente MdE.

O MdE não rege o modo através do qual outras formas de apoio possam ser fornecidas ao PESS.

- c) The registering of the PROSAUDE budget at the National Directorate of Planning and Budget (DNPO).
- d) The adoption and use of the Procurement Procedure Manual in order to operationalise PROSAUDE (Annex 8).

The Government of the Republic of Mozambique shall be responsible for ensuring that the Conditions for the entry into force of this MoU are met and, once they have been met, to provide proof thereof to the Signatory Partners.

Any other partner wishing to join PROSAUDE at a later stage shall sign an addendum to the present MoU. This addendum shall then constitute an integral part of the present MoU.

The MoU does not govern the manner in which other forms of support may be given to the PESS.