



**Junta Ejecutiva  
del Programa de las  
Naciones Unidas para  
el Desarrollo y del  
Fondo de Población de  
las Naciones Unidas**

Distr.  
GENERAL

DP/1996/12/Add.1  
6 de febrero de 1996

ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

Segundo período ordinario de sesiones de 1996  
Nueva York, 25 a 29 de marzo de 1996  
Tema 10 del programa provisional  
PNUD

PNUD: PROGRAMAS POR PAÍSES Y ASUNTOS CONEXOS

Examen de mitad de período del cuarto programa para Mozambique

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN . . . . .	1	2
II. EL PROCESO DE EXAMEN DE MITAD DE PERÍODO . . . . .	2 - 5	2
III. ANTECEDENTES DEL CUARTO PROGRAMA PARA EL PAÍS . . . . .	6 - 10	3
IV. PERTINENCIA Y LOGROS DEL PROGRAMA . . . . .	11 - 36	4
A. Continua pertinencia de las esferas de concentración . . . . .	11 - 15	4
B. Progresos logrados en la ejecución de los programas . . . . .	16 - 27	5
C. Enfoque programático . . . . .	28 - 29	7
D. Coordinación de la asistencia y movilización de recursos . . . . .	30 - 36	8
V. CUESTIONES OPERACIONALES . . . . .	37 - 52	9
A. Modalidades de la asistencia técnica . . . . .	42 - 52	10
VI. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES . . . . .	53 - 60	12
A. Conclusiones . . . . .	53 - 54	12
B. Recomendaciones . . . . .	55 - 60	13
<u>Anexo.</u> Resumen financiero . . . . .		16

## I. INTRODUCCIÓN

1. En febrero de 1995, el Gobierno de Mozambique y el PNUD iniciaron los preparativos para el examen de mitad de período del cuarto programa para Mozambique para el período 1993-1997 (DP/CP/MOZ/4). Luego de prolongadas consultas se llegó a elaborar el documento conjunto sobre las cuestiones, que fue presentado en las reuniones de examen de mitad de período de junio de 1995, conducidas conjuntamente por el Gobierno y el PNUD. También participaron en las reuniones algunos representantes de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y del personal de los proyectos en proceso de ejecución nacional. El objetivo de las reuniones era determinar la pertinencia del cuarto programa para el país y los progresos logrados en su ejecución, así como analizar y formular recomendaciones en las esferas de interés común. El proceso de examen de mitad de período brindó al Gobierno, al PNUD y a los organismos del sistema de las Naciones Unidas la utilidad de examinar las prioridades del programa y reorientar la labor del PNUD a la luz de las importantes modificaciones en el clima sociopolítico, en el cual el desarrollo está pasando a tener precedencia respecto de las actividades de socorro y asistencia humanitaria.

## II. EL PROCESO DE EXAMEN DE MITAD DE PERÍODO

2. La formulación del cuarto programa para Mozambique se terminó en el momento de la histórica firma en Roma del Acuerdo General de Paz de Mozambique. El Gobierno y el PNUD convinieron en que una asignación detallada de fondos sólo abarcaría los dos años iniciales del ciclo, y que a mediados de 1994 se emprenderían exámenes anuales y una evaluación a fondo del programa, de modo de asegurar que, de ser necesario, se reorientaran los objetivos del programa, a fin de que mantuviera la pertinencia y la capacidad de respuesta ante los cambios en el ambiente político y socioeconómico.

3. Debido a apremiantes cuestiones relacionadas con el proceso de rehabilitación, en particular, el proceso electoral, se adoptó la decisión de aplazar la fecha del examen de mitad de período, que inicialmente estaba prevista para mediados de 1994. A mediados de 1995, luego de la exitosa realización de las elecciones, la consolidación del proceso de paz y la culminación del mandato de la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ), y de que el nuevo gobierno presentara un nuevo programa amplio a los donantes en la reunión del grupo consultivo, el PNUD estuvo en mejores condiciones de calibrar su papel, habida cuenta del contexto operacional existente — las etapas finales de la rehabilitación y las señales de un cambio hacia un proceso de desarrollo a largo plazo del país.

4. En 1994, cuando se adoptó la decisión de aplazar el examen de mitad de período, el Gobierno y el PNUD llevaron a cabo una serie de exámenes, que produjeron evaluaciones de una página de cada proyecto. En febrero de 1995, cuando comenzaron en serio los preparativos del examen de mitad de período, se contrató a un consultor nacional para integrar las evaluaciones preliminares con información más profunda obtenida de las contrapartes gubernamentales, el personal de los proyectos, el personal del PNUD y las demás partes interesadas, incluidos los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Del informe resultante derivó el documento conjunto sobre las cuestiones.

5. La siguiente etapa de importancia en la programación consiste en la aplicación de las recomendaciones del examen de mitad de período. Tanto el Gobierno como el PNUD están listos para comenzar esta fase ulterior del proceso. Otra de las fases del proceso será la consolidación de los datos de evaluación reunidos durante el examen de mitad de período, que contribuirá a la formulación del marco de cooperación para el país, cuya iniciación está prevista para enero de 1997.

### III. ANTECEDENTES DEL CUARTO PROGRAMA PARA EL PAÍS

6. El cuarto programa para el país fue formulado durante el período de transición, cuando el Gobierno procuraba asistencia de la comunidad de donantes para enfrentar las cuestiones principales relacionadas con la mitigación de la pobreza, el desarrollo humano y el crecimiento económico. Así pues, el cuarto programa para el país fue formulado, en esencia, con el carácter de programa de recuperación que comprendía asistencia humanitaria, junto con políticas encaminadas a restaurar la estabilidad y mejorar la calidad de vida de la población.

7. Con el establecimiento de la ONUMOS y de la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de la Asistencia Humanitaria (ONUCAH), se financiaron las necesidades inmediatas de asistencia humanitaria mediante los fondos fiduciarios especiales creados a esos efectos. El cuarto programa para el país estuvo primordialmente concentrado en la abrumadora necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y humanas nacionales, una tarea sumamente vasta que exigía movilizar recursos adicionales del resto de la comunidad de donantes.

8. Otros de los importantes elementos del cuarto programa para el país eran los siguientes:

- a) Flexibilidad para permitir reorientar los recursos a fin de satisfacer las necesidades a corto plazo;
- b) Introducción del enfoque programático mediante preprogramas en varias esferas;
- c) Incremento de la propiedad nacional, promoviendo una mayor proporción de ejecución nacional en los principales preprogramas y proyectos;
- d) Hincapié en el apoyo institucional y la formación de capacidades, como instrumentos para ejecutar ulteriores programas de reconstrucción;
- e) Apoyo a la descentralización, mediante el fortalecimiento de las capacidades provinciales, y
- f) Limitación de las acciones a las zonas seguras, que eran principalmente las capitales provinciales, pues la libertad de circulación aún estaba restringida.

9. El Gobierno señaló tres esferas de concentración para la participación del PNUD: mitigación de la pobreza y rehabilitación de posguerra; gestión económica y financiera, y ordenación del medio ambiente y los recursos naturales. La esfera de la mitigación de la pobreza y la rehabilitación de posguerra comprende el restablecimiento de la producción rural, mediante el incremento de la producción de cultivos alimentarios en el sector de las familias; programas sociales, particularmente en las esferas de la salud, la educación y el saneamiento de bajo costo, y algunas actividades humanitarias.

10. La esfera de la gestión económica y financiera comprende actividades en materia de planificación y políticas económicas; gestión de las finanzas públicas; política monetaria, banca y mercados financiero y de divisas; coordinación, gestión y movilización de la asistencia; reforma de la administración pública; gestión del sector público; descentralización, y sistema de estadísticas. La ordenación del medio ambiente y de los recursos naturales comprende el apoyo a la ordenación de los recursos naturales en las esferas de la agricultura, la pesca, la silvicultura y la fauna y la flora silvestres, el medio ambiente, el agua, etc., por conducto de las instituciones pertinentes, así como la elaboración de un programa nacional de ordenación del medio ambiente.

#### IV. PERTINENCIA Y LOGROS DEL PROGRAMA

##### A. Continua pertinencia de las esferas de concentración

11. En diciembre de 1994, poco más de dos años y medio después de la formulación del cuarto programa para el país, asumieron sus cargos el Presidente y los legisladores electos democráticamente por primera vez, y el Presidente designó un nuevo gobierno. La nueva asamblea comenzó sus tareas en marzo de 1995 y el presupuesto del Estado fue aprobado en abril de 1995.

12. Si bien hubo importantes cambios en el contexto sociopolítico del país, el Gobierno y el PNUD examinaron las esferas de concentración existentes y estimaron que seguían siendo pertinentes, con leves cambios, lo cual es una prueba de la flexibilidad y la capacidad de respuesta del centro de atención del programa. Al mismo tiempo, se determinó una nueva esfera importante de concentración a fin de ayudar al país a continuar con los procesos democráticos recientemente iniciados.

13. Las nuevas esferas de concentración convenidas en el examen de mitad de período, concebidas como una continuación lógica de la primera mitad del programa, fueron las siguientes: a) erradicación de la pobreza; b) gestión económica y financiera; c) ordenación de los recursos naturales, y d) buena gestión de los asuntos públicos.

14. Se señaló que la meta final de todas las actividades programáticas es la erradicación de la pobreza, con toda su complejidad, y no la mitigación de la pobreza. Asimismo se decidió que el "medio ambiente" no debía ser una esfera de concentración, sino un tema presente en todas las esferas, lo mismo que el género. Por lo tanto, el PNUD propuso que se considerara a los panoramas ambientales de los programas como un instrumento útil para los proyectos. Se

aceptó que dichos panoramas ambientales se elaboraran sistemáticamente en la etapa de formulación.

15. Se estima que la inclusión de la esfera de la buena gestión de los asuntos públicos es un adecuado acompañamiento de los esfuerzos en materia de gestión económica y financiera, a fin de ayudar a Mozambique a alcanzar la estabilidad económica y política. El Gobierno considera que la buena gestión de los asuntos públicos es la esfera de concentración que permitirá fortalecer y fomentar a las instituciones encargadas de la consolidación del proceso democrático.

#### B. Progresos logrados en la ejecución de los programas

##### Mitigación de la pobreza y rehabilitación de posguerra

16. Éste ha sido el principal objetivo de todas las actividades del PNUD y armoniza con la meta primordial del Gobierno, que según se indicó en el párrafo 14 consiste en reducir la pobreza absoluta.

17. La recuperación del sector rural, mediante el incremento de la productividad de los distintos productores agrícolas de pequeña escala (el 60% de los cuales son mujeres) es el eje de la estrategia gubernamental de mitigación de la pobreza. La producción agrícola no es sólo el motor principal del crecimiento del producto interno bruto, sino que es la clave tanto para lograr la seguridad alimentaria como para obtener excedentes para el intercambio. Durante el examen de mitad de período se reconoció que el preprograma de agricultura había creado condiciones para el desarrollo de la producción del sector de las familias, concentrándose en la planificación del uso de la tierra, la divulgación y la investigación, el crédito, la silvicultura y el apoyo institucional. A fin de fortalecer los esfuerzos de los donantes en apoyo a las actividades rurales, se convino en que era necesario establecer un diálogo sobre el suministro de crédito a las comunidades rurales, en el que se incorporaran algunas de las enseñanzas obtenidas mediante el preprograma.

18. La inversión en la gente, asegurando la mayor satisfacción posible de las necesidades básicas en materia de salud y educación, es un enfoque que Mozambique utiliza para complementar sus estrategias de reducción de la pobreza. En la esfera de los servicios sociales, se señaló que los sectores de la educación y la salud habían obtenido buenos resultados y elevado al máximo su impacto mediante una estrecha coordinación con otros donantes. Por ejemplo, un plan maestro de educación básica también brinda un marco eficaz para la coordinación interinstitucional y bilateral. En el sector de la salud, el PNUD, aceptando sugerencias de otros donantes, está administrando un fondo fiduciario de donantes múltiples, mediante el cual los donantes ponen en común su apoyo financiero para la prestación de asistencia técnica no condicionada.

19. El proyecto de saneamiento de bajo costo aportó una contribución esencial a la calidad de la vida de los grupos más necesitados de la población. En 1994 se concluyeron un informe de sostenibilidad y un plan maestro para el

período 1995-2000, que sirvieron de base para la formulación del documento de apoyo al programa, que a la brevedad pasará a ser operacional.

20. Se examinó el apoyo al sector de desarrollo urbano y vivienda, que se interrumpió en 1993, debido a la mala selección de estrategias y a la falta de una institución única plenamente responsable del resultado de las actividades. El PNUD indicó que tal vez considerara la necesidad de volver a invertir en ese sector, pues habían surgido indicios de una mayor coordinación, tras la creación de nuevas instituciones a partir de las elecciones.

21. Es importante señalar que a principios de 1995 se creó una Dependencia de Rehabilitación y Reconstrucción para ayudar a la oficina del PNUD en el país a supervisar aproximadamente 45 actividades iniciadas por la ONUCAH. La mayoría de esas actividades consisten en pequeñas intervenciones a nivel de base.

#### Gestión económica y financiera

22. Los proyectos de esta esfera de concentración contribuyeron a mejorar la coordinación vertical y horizontal de los instrumentos de gestión económica y planificación. Entre las actividades y los productos principales figuraron la actualización de las bases de datos, la creación de modelos econométricos y no econométricos y la afinación de programas de computación para apoyar la elaboración del Programa de Reconstrucción Nacional y el Plan Trienal de Inversiones Públicas. Se asignó prioridad al fortalecimiento de la capacidad nacional para gestionar y utilizar estos instrumentos de planificación y sistemas de información.

23. Durante la reunión de evaluación, el PNUD anunció que se preveía que a principios de 1996 se aprobara el nuevo documento de apoyo al programa para el sector económico y financiero, que toma como punto de partida al apoyo anterior. Las recientes ampliaciones del programa han incorporado el apoyo en materia de asuntos de planificación, finanzas y estadísticas.

#### Ordenación del medio ambiente y de los recursos naturales

24. Si bien Mozambique cuenta con abundantes recursos naturales inexplorados, algunas zonas del país (en particular las zonas urbanas, los corredores de transporte y la franja litoral) ya están sufriendo un agudo deterioro ambiental por la concentración de grandes cantidades de personas desplazadas.

25. Con la firma del acuerdo de paz, el reasentamiento de millones de personas y la motivación del Gobierno demostrada mediante la antigua Comisión Nacional del Medio Ambiente, el PNUD tuvo incentivos para apoyar al Gobierno en la elaboración de una política estratégica para la ordenación de los recursos naturales. Se estimó que constituía una exitosa culminación de los esfuerzos anteriores el reconocimiento de la importancia del desarrollo sostenible por parte del Gobierno, concretado en la creación de un Ministerio de Coordinación de la Acción Ambiental.

26. En las evaluaciones del apoyo prestado mediante preprogramas en las esferas de pesca y bosques se expresó satisfacción por sus resultados. El Gobierno comenzó a aplicar un plan maestro de pesca en septiembre de 1994.

Funcionarios nacionales de nivel central y provincial están participando activamente en la elaboración de un programa nacional de forestación a gran escala, y de la fase experimental de implantación de leyes y reglamentos en materia de derechos hídricos surgió un modelo que podría utilizarse en diversas regiones del país. La cooperación con otros donantes en esos sectores mejoró la prestación de la asistencia técnica e incrementó su repercusión,

27. Se observó que en las tres esferas de concentración el alcance geográfico varió considerablemente entre 1992 y junio de 1995, fecha del examen de mitad de período. En 1992 y 1993, el cuarto programa para el país debió limitar su acción a las zonas seguras, que eran principalmente las capitales provinciales, pues había restricciones a la libertad de circulación. Sin embargo, a medida que iba tomando impulso el proceso de paz, el Gobierno fue incrementando el apoyo a una política de descentralización. Al haber aumentando la estabilidad, el PNUD estaba examinando actualmente la forma de apoyar al Gobierno y difundir hacia las provincias la capacidad de gestión. Se brindaba capacitación a nivel provincial en las esferas de silvicultura, educación, salud, abastecimiento de agua y saneamiento, y se contrataba a los órganos provinciales de gobierno como organismos de ejecución. El Gobierno y el PNUD preveían que los programas siguieran incrementando su alcance y formando capacidades en todos los niveles del gobierno en todo el país.

#### C. Enfoque programático

28. La promoción del enfoque programático por parte del PNUD se reflejó en el cuarto programa para el país. Sin embargo, la tardía publicación de las Directrices para el documento de apoyo a los programas y el mecanismo de prestación de apoyo a los programas, así como el estado de transición en que se encontraban las entidades gubernamentales durante el período inmediatamente posterior a la cesación del fuego, obstaron a la rápida implantación de ese enfoque. En cambio, el PNUD se concentró en los objetivos de formación de capacidades que apoyaran al Gobierno en la elaboración de políticas que reflejaran los objetivos programáticos nacionales. Como ya se indicó, los proyectos del PNUD ayudaron al Gobierno a establecer preprogramas y a formular planes maestros y estrategias nacionales. Como en la primera mitad del programa para el país se establecieron varios programas, el Gobierno y el PNUD dedicaron gran parte del año 1995 a la elaboración de los primeros documentos de apoyo a los programas, y se prevé que cuatro de ellos se aprueben a principios de 1996.

29. El escaso conocimiento del formato de documento de apoyo a los programas/mecanismo de prestación de apoyo a los programas existente en Mozambique, incluso en la comunidad de donantes y el conjunto de consultores, hizo necesario un alto grado de participación de los ministerios, lo cual fue una ventaja imprevista. En muchos casos, funcionarios ministeriales han escrito partes sustanciales de los propios documentos de apoyo a los programas. En abril de 1995, tres representantes gubernamentales y del PNUD recibieron capacitación respecto del formato de documento de apoyo a los programas/mecanismo de prestación de apoyo a los programas. Posteriormente, el PNUD organizó sesiones de capacitación para difundir la información

obtenida en la sesión inicial. El PNUD se propone seguir organizando actividades de capacitación respecto de dicho formato.

D. Coordinación de la asistencia y movilización de recursos

30. Una de las principales iniciativas adoptadas durante el cuarto programa para el país fue la formulación de la nota sobre la estrategia del país, proceso destacado en la resolución 47/199 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1992, encaminada a mejorar la coordinación institucional a nivel de los países, a fin de asegurar que los programas emanados del sistema de las Naciones Unidas satisficieran realmente las necesidades y prioridades nacionales. El proyecto definitivo de nota sobre la estrategia del país, completado en 1994, fue aprobado por el Consejo de Ministros en agosto de 1995. La nota sobre la estrategia del país brinda, entre otras cosas, una base para evaluar el resto del cuarto programa para el país y constituirá una de las principales referencias para la formulación del nuevo marco de cooperación del país.

31. Se emprendieron los esfuerzos iniciales para operacionalizar la nota sobre la estrategia del país mediante proyectos concretos. Por ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha trabajado con el PNUD para promover una política global de desarrollo vinculada con el desarrollo humano sostenible. PROAREA, un proyecto piloto de desarrollo rural sostenible contemplado en una carta de intención del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Banco Mundial y el PNUD, se está ejecutando en estrecha consulta con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). A principios de 1995, un retiro para jefes de los organismos del sistema de las Naciones Unidas les brindó la oportunidad de analizar en detalle sus esferas de acción y explorar sus enfoques, en términos concretos, a fin de incrementar la programación cooperativa.

32. Se observó que la Oficina del Coordinador Residente cumple un papel importante en el desarrollo del compromiso demostrado por los organismos del sistema de las Naciones Unidas en el sentido de trabajar conjuntamente en forma más estrecha dentro del marco propuesto en la nota sobre la estrategia del país.

33. Otro de los mecanismos introducidos por el PNUD en Mozambique es el acuerdo de puesta en común de recursos, que es un fondo fiduciario de donantes múltiples, en el cual los donantes participan en un comité directivo para decidir junto con los ministerios receptores acerca de la prestación de la asistencia técnica necesaria. Esta participación, que incrementa la comprensión de los informes posteriores por parte de los donantes, es lo que distingue a dicho acuerdo de la prestación de ayuda no condicionada "encomendada" al PNUD. Este mecanismo fue iniciado en el sector de la salud en 1994, y ha sido propuesto para el sector de la educación superior.

34. La oficina del PNUD en Mozambique ha hecho grandes esfuerzos por movilizar recursos, así como por administrar los programas financiados por otros donantes. Debe reconocerse la disponibilidad de recursos provenientes de la comunidad de donantes para financiar importantes etapas del proceso de



reconstrucción del país, como las elecciones y los programas de apoyo a los soldados desmovilizados. Esos esfuerzos se manifestaron en importantes actividades de cofinanciación, que se ejecutaron mediante modalidades de participación en la financiación de los gastos y fondos fiduciarios. Un estudio de la composición de los fondos administrados por el PNUD revela que sólo el 41% de ellos proviene de los recursos de la cifra indicativa de planificación (CIP), mientras que el 51% proviene de fondos fiduciarios y el 5% de arreglos de participación en la financiación de los gastos.

35. El PNUD asumió un papel predominante conduciendo la coordinación del apoyo técnico al proceso electoral. El proyecto general fue iniciado a mediados de 1993 y empleó como capital generador 600.000 dólares de fondos de la CIP. Atrajo cerca de 60 millones de dólares de la comunidad de donantes. La celebración pacífica de las elecciones fue un triunfo para el país, la comunidad de donantes y la ONUMOZ, y el PNUD compartió esa victoria.

36. El programa electoral fue un buen ejemplo de lo que el PNUD puede lograr con su papel de coordinador. El PNUD y los donantes han aprovechado esa coordinación, que comenzó con el proceso electoral, manteniendo un Grupo de trabajo de donantes de ayuda para la democracia, que se reúne semanalmente, así como un Grupo de trabajo sobre la reforma del sector público.

#### V. CUESTIONES OPERACIONALES

37. Para la ejecución del cuarto programa para el país, se asignaron a Mozambique 92,9 millones de dólares de la CIP del quinto ciclo del PNUD. Debido a préstamos correspondientes a 1992 y a la prolongación del tercer programa para el país, así como a la creciente conciencia de las limitaciones presupuestarias en la sede, la CIP para el período 1992-1996 se redujo posteriormente a 62,3 millones de dólares.

38. Si bien el descenso de los fondos disponibles determinó la alteración de las actividades y recortes de los programas presupuestarios, tuvo el efecto positivo de obligar a la oficina del país a dedicar su acción a una menor cantidad de sectores, concentrándose en programas más vastos de alcance nacional, en lugar de distribuir los fondos entre proyectos más pequeños, como en el anterior programa para el país. Según los datos obtenidos, la cantidad de proyectos se redujo de 70 en 1992 a 28 a fines de 1994. Entre las esferas de los proyectos figuraban la aviación civil, la vivienda, el comercio, el turismo y el apoyo a la Autoridad Nacional de Emergencia.

39. Pareció existir consenso en que, en el actual clima financiero, el enfoque que se ha descrito resulta apropiado en la mayoría de los casos. En el examen de mitad de período, el PNUD indicó su intención de continuar la tendencia de reducir la cantidad de esferas de intervención, así como la cantidad de proyectos, de modo de dedicarse a programas de mayor repercusión. La formulación de proyectos y programas permitirá que los donantes participen prestando el apoyo técnico y financiero necesario.

40. Habida cuenta de la reducción de la cuantía de los fondos de la CIP, el Gobierno y el PNUD convinieron en que la tasa de ejecución era un importante

indicador para evaluar la cuantía de la financiación básica a asignar. La tasa de ejecución prevista para 1995 es del 83% y la oficina del PNUD en Mozambique ha exhortado a sus asociados gubernamentales a trabajar conjuntamente con ella para mantener el elevado nivel de ejecución hasta el final del ciclo de programación.

41. Como el PNUD dedicó mucho tiempo a la clausura de proyectos para simplificar sus actividades, se determinó que uno de los principales obstáculos para el proceso radicó en las dificultades vinculadas con la transferencia de equipo. De hecho, numerosos proyectos inactivos permanecen abiertos debido a los problemas relacionados con la transferencia, que provienen sobre todo de la falta de fondos gubernamentales para pagar los derechos. Como medidas temporales para resolver el problema, se recomendó que los proyectos para 1996 se registraran en el Ministerio de Planificación y Finanzas dentro del Plan Trienal de Inversiones Públicas, y que se promovieran las compras locales para los proyectos de 1995.

#### A. Modalidades de la asistencia técnica

42. El incremento de los recursos destinados a la ejecución nacional, que pasaron del 13% en 1992 al 84% en 1994, fue destacado por el Gobierno y por el PNUD. En la ejecución nacional se han obtenido buenos resultados a nivel de la administración de los programas y proyectos. El PNUD espera que la Dependencia de Ejecución Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación asuma una función de conducción para cumplir el deseo del Gobierno de extender la ejecución nacional a aspectos más sustantivos del programa.

43. Si bien el PNUD y el Gobierno elogiaron el incremento de la ejecución nacional, se expresó cierta preocupación ante ciertas dificultades que el proceso de descentralización planteaba a la participación del Gobierno en la ejecución de los programas ejecutados nacionalmente, en particular en la gestión de preprogramas. Reconociendo los elementos de franqueza contenidos en dichos comentarios, se propuso organizar una reunión tripartita para examinar la función de los organismos de cooperación en la ejecución nacional.

44. Otro rasgo destacado del cuarto programa para el país era el incremento de la cantidad de expertos nacionales contratados, especialmente en el caso de los programas de ejecución nacional. Era un indicador positivo el hecho de que la mayor parte de los coordinadores de proyectos eran nacionales o expatriados contratados localmente. Sin embargo, la contratación nacional aún no había llegado al nivel deseado por el PNUD y el Gobierno. Por lo tanto, debían realizarse mayores esfuerzos por apoyar la tendencia a la contratación local.

45. En lo tocante a la contratación de nacionales, se examinaron detenidamente la cuestión salarial y los problemas vinculados a la utilización de diversas escalas de remuneración. Se convino en realizar una reunión entre representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación, el PNUD y el UNICEF a fin de examinar las condiciones salariales y buscar soluciones para los problemas causados por la contratación con cargo a los rubros

presupuestarios de personal de apoyo administrativo y personal nacional de programas y proyectos.

46. Si bien siguen siendo necesarios los servicios de expertos extranjeros, el Gobierno y otros donantes desearían contar con los servicios menos costosos de expertos residentes. Se propuso que sólo vinieran a Mozambique consultores de alto nivel para misiones de corto plazo, quizás con visitas de seguimiento para evaluar los progresos realizados durante su ausencia. En el examen de mitad de período se reconoció el papel vital de los 305 especialistas de los Voluntarios de las Naciones Unidas en el proceso de paz y el proceso electoral.

47. El PNUD planteó su preocupación por las multas aplicadas a los expatriados que no poseyeran el Documento de Identidad para Extranjeros durante su trabajo para el sistema de las Naciones Unidas. Se convino en que el PNUD y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación se reunieran para llegar a una solución satisfactoria sobre las tarifas y sobre el cumplimiento. Análogamente, se convocará una reunión para examinar la forma de acelerar la conclusión del proceso de contratación de cooperantes (personal técnico extranjero de las Naciones Unidas contratado directamente por el Gobierno y financiado mediante contribuciones no condicionadas de donantes).

48. Una de las principales preocupaciones del cuarto programa para el país fue incluir a las mujeres como participantes y beneficiarias de los programas. Los datos presentados en el examen de mitad de período revelaron que el nivel de participación de mujeres, como proporción de los totales de voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) o de receptores de becas, se situaba en torno al 30%, por lo cual debe incrementarse. Varios proyectos se encaminan a beneficiar a las mujeres, entre ellos, el apoyo a las mujeres para que lleguen a ser empresarias (212 beneficiarias); las actividades integradas de desarrollo comunitario para incrementar la producción de alimentos, y el fortalecimiento de la capacidad institucional de las organizaciones no gubernamentales para ocuparse de las mujeres.

49. Si bien los planes de cooperación técnica entre países en desarrollo fueron limitados durante la primera mitad del cuarto programa para el país, funcionaron particularmente bien a medida que la asistencia técnica Sur/Sur progresaba en Mozambique, con financiación proveniente del PNUD, de otros donantes o de aquél y éstos. El fondo fiduciario para la salud, que combinará recursos de diversos donantes, apoya particularmente la contratación de especialistas médicos y no médicos en la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo y en los países latinoamericanos. Para el programa de educación se ha contratado a una empresa brasileña de educación a distancia, que cofinancia sus gastos con el Banco Mundial.

50. El sector nacional de organizaciones no gubernamentales todavía está en una etapa incipiente. Las organizaciones no gubernamentales nacionales son beneficiarias de varios proyectos formulados en 1994. El PNUD heredó de la ONUMOZ diversas actividades que son ejecutadas por organizaciones no gubernamentales y espera que se incremente la tendencia a utilizar a las organizaciones no gubernamentales para la ejecución, a medida que las actividades a nivel de base se difundan por todas las partes del país. El

Gobierno reconoce que las organizaciones no gubernamentales tienen una función que cumplir en las actividades de desarrollo. La oficina del PNUD en Mozambique se propone seguir desarrollando su cooperación con las organizaciones no gubernamentales.

51. Al evaluar la primera experiencia de Mozambique con las actividades de SAT-1 y SAT-2, el PNUD indicó que SAT-2 es un mecanismo claramente definido que ha funcionado bien. Las instituciones receptoras han participado junto con el organismo de cooperación y el PNUD en las decisiones relacionadas con la utilización de los fondos de SAT-2.

52. En cambio, SAT-1 aún no ha demostrado ser tan útil como se preveía, principalmente porque ha producido estudios excesivamente teóricos y de difícil operacionalización. Durante el examen de mitad de período se sugirió que se incrementara la descentralización desde la sede a las oficinas de los países para la adopción de decisiones acerca de los organismos comprendidos en los estudios estratégicos abarcados por SAT-1,

## VI. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### A. Conclusiones

53. El examen de mitad de período puso de relieve la pertinencia de las prioridades del cuarto programa para Mozambique para el período 1993-1997, a saber, la mitigación de la pobreza y la rehabilitación de posguerra, la gestión económica y financiera y la ordenación ambiental y de los recursos nacionales.

54. Las conclusiones generales fueron las siguientes:

a) El programa y sus prioridades fueron considerados suficientemente flexibles y comprensivos para dar una respuesta adecuada a las recientes transformaciones políticas, sociales y económicas resultantes de la aplicación del acuerdo de paz de octubre de 1992;

b) En realidad, la flexibilidad del cuarto programa para el país permitió que el PNUD emprendiera una serie de tareas nuevas vinculadas con el éxito del reciente proceso de paz;

c) Si bien hay graves problemas que obstaculizan el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, ha sido satisfactoria la respuesta global de la mayoría de los ministerios de contraparte a la colaboración con el PNUD. El hecho de que las contrapartes gubernamentales que actúan como directores nacionales de proyectos sean en muchos casos directores nacionales o jefes de departamentos, aun cuando incrementa su volumen de trabajo, ha producido efectos positivos en algunos aspectos del proceso de adopción de decisiones.

d) En la formulación y la aplicación del cuarto programa para el país se tuvieron plenamente en cuenta las principales preocupaciones de la Junta Ejecutiva del PNUD: el desarrollo humano sostenible, la ejecución nacional, el enfoque programático, etc. Se destacó que el crecimiento de la modalidad

de ejecución nacional era un logro particular, que debía afirmarse y ampliarse;

e) Se reconoció que el incremento del uso de expertos nacionales, especialmente dentro de los programas de ejecución nacional, era un hecho positivo, que debía continuar, así como el recurso en gran escala a personal de los VNU, particularmente durante las elecciones;

f) La participación de las organizaciones no gubernamentales en los programas del PNUD aún no se ha ampliado hasta alcanzar el nivel deseado;

g) La experiencia en materia de mecanismos de coordinación de la asistencia, como los arreglos de puesta en común de recursos y los foros análogos al Grupo de trabajo de Ayuda para la democracia, están demostrando ser medios eficientes de fortalecer la coordinación entre los donantes, y se reconoció que era necesario seguir promoviendo esos tipos de mecanismos.

#### B. Recomendaciones

55. Se convino en un nuevo enfoque estratégico, que comprende cuatro grandes esferas de concentración, como base para el resto del período del cuarto programa para el país. Los programas en las esferas de erradicación de la pobreza, la gestión económica y financiera, la buena gestión de los asuntos públicos y la ordenación de los recursos naturales comprenderán los siguientes aspectos:

a) Fortalecimiento de instituciones gubernamentales seleccionadas que desempeñan un papel predominante en la gestión económica nacional;

b) Promoción de programas que constituyan una contribución y un estímulo al actual proceso de rehabilitación y reconstrucción;

c) Consolidación del gobierno democrático mediante el apoyo a las instituciones y organizaciones del Estado y la sociedad civil que desempeñen un papel vital en dicha esfera;

d) Apoyo a las iniciativas de base con el objetivo explícito de mitigación de la pobreza, mediante la creación de empleos y la prestación de servicios básicos;

e) Participación de las comunidades en la gestión de los recursos locales.

56. Las siguientes cuestiones estarán presentes en todas las actividades del PNUD:

a) Los principios del desarrollo humano sostenible;

b) El recurso cada vez mayor a los expertos nacionales;

- c) Una mayor utilización de modalidades menos costosas de cooperación técnica internacional: subcontratación dentro de la subregión, VNU, cooperantes, etc.;
  - d) Una atención especial a la cuestión de las mujeres como participantes y beneficiarias de los programas:
  - e) Inclusión de panoramas ambientales en los programas y los proyectos:
  - f) Selección de los lugares de actividad sobre la base de una gran concentración de poblaciones anteriormente afectadas por la guerra;
  - g) Continuación de la reducción de los proyectos pequeños provenientes del ciclo anterior e incremento del hincapié en el enfoque programático;
  - h) Incremento de la asistencia a la elaboración de políticas Sectoriales nacionales en las esferas consideradas prioritarias por el Gobierno:
  - i) Inclusión de fondos generadores con cargo a la CIP;
  - j) Mecanismos para mejorar la gestión y la coordinación de la asistencia por parte del Gobierno;
  - k) Actividades que realcen la coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas;
  - l) Mayor expansión de la colaboración con las organizaciones no gubernamentales y de la participación de éstas en los programas del PNUD.
57. El nuevo enfoque estratégico que se ha descrito tiene la finalidad de permitir que el PNUD apoye plenamente la transición de las actividades de emergencia y socorro a la reconstrucción y la rehabilitación a largo plazo.
58. Luego de un análisis de los aspectos problemáticos que afectaron a la ejecución de la primera mitad del cuarto programa para el país, el PNUD y el Gobierno se han comprometido a realizar una serie de acciones encaminadas a mejorar la repercusión y la eficiencia de la parte restante del programa.
59. En el caso del PNUD, la organización habrá de:
- a) Alentar a los oficiales de programas a que realicen esfuerzos adicionales por obtener un conocimiento de primera mano de las cuestiones relacionadas con el desarrollo de Mozambique. En la contratación de personal se debe tener en cuenta la necesidad de combinar la experiencia, las capacidades, la innovación, el dinamismo y el dominio del portugués;
  - b) Aprovechar su experiencia y su vocación como coordinador entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas y la comunidad de donantes en general, tomando la iniciativa en la proposición de nuevas ideas y esferas de intervención conjunta y brindando una coordinación intersectorial capacitada;

c) Intensificar su enfoque agresivo de la movilización de recursos y fortalecer su perfil dinámico.

60. A su vez, el Gobierno habrá de:

a) Nombrar sin demora contrapartes experimentadas y profesionales;

b) Comprometerse, con la asistencia de la comunidad de donantes, a la realización de importantes reformas del sector público, mediante la elaboración de una política estratégica para el sector que permita evitar la actual fuga y mejorar la eficacia de la asistencia técnica internacional;

c) Concentrarse menos en los aspectos materiales y más en el mejoramiento de los beneficios potenciales de la asistencia técnica;

d) Facilitar todos los procedimientos vinculados con la ejecución de las actividades relacionadas con la asistencia técnica.

Anexo

RESUMEN FINANCIERO

I. RECURSOS

A. Recursos disponibles para el período del programa para el país

	<u>Dólares EE.UU.</u>
CIP	46 170 000 a/
Estimación de la participación en la financiación de los gastos	10 392 000
Financiación conjunta de programas	<u>-</u>
<b>Total</b>	<b><u>56 562 000</u></b>

B. Obligaciones

Presupuestos aprobados para programas y proyectos b/

CIP aprobada y asignada	40 456 000	
CIP aprobada y no asignada	<u>5 215 000</u>	
<b>Total parcial</b>		<b>45 671 000</b>

Participación en la financiación de los gastos aprobada y asignada	9 010 000	
Participación en la financiación de los gastos aprobada y no asignada	<u>646 000</u>	
<b>Total parcial</b>		<b>9 656 000</b>

Programas/proyectos en tramitación

CIP	499 000	
Participación en la financiación de los gastos	<u>736 000</u>	
<b>Total parcial</b>		<b><u>1 235 000</u></b>
<b>Total</b>		<b><u>56 562 000</u></b>

C. Saldo de recursos disponibles para programación ulterior

CIP	-	
Participación en la financiación de los gastos	<u>-</u>	
<b>Saldo de recursos disponibles</b>		<b><u>-</u> c/</b>

a/ En comparación con la cifra de 92.969.000 dólares prevista originalmente para la CIP del quinto ciclo; la disminución se debe a la revisión de la CIP que la redujo al 70% de su nivel original, al arrastre negativo del ciclo anterior (2.696.000 dólares) y a los gastos de 1992 (16.212.000 dólares).

b/ "Aprobado y asignado" se refiere a los programas y proyectos aprobados por el Comité de Acción o el Comité de Evaluación de Proyectos de la Dirección sobre los que existen documentos de proyectos y presupuestos detallados y firmados. "Aprobado y no asignado" representa el saldo de fondos de que dispone el programa o proyecto y que aún no se han reflejado en partidas concretas del presupuesto.

c/ Esta cifra representa el saldo neto de CIP y recursos de participación en la financiación de los gastos disponible más la financiación conjunta de programas menos la financiación aprobada y asignada o no asignada de la CIP y de la participación en la financiación de los gastos menos la CIP y la participación en la financiación de los gastos de proyectos en tramitación.



II. ASIGNACIÓN PROPUESTA (P) Y REAL (R) DE RECURSOS POR ESFERA DE CONCENTRACIÓN a/  
(En miles de dólares EE.UU.)

Esfera de concentración	CIP		Participación en la financiación de los gastos				Total		Porcentaje del total	
	(P)	(R)	(P)	(R)	(P)	(R)	(P)	(R)	(P)	(R)
Mitigación de la pobreza	45 234	25 171	3 661	2 099	48 895	27 270	51	48		
Gestión económica y financiera	13 932	8 796	-	-	13 932	8 796	15	16		
Ordenación ambiental y de los recursos naturales	8 059	7 733	967	431	9 026	8 164	10	14		
Buena gestión de los asuntos públicos	-	323	-	5 688	-	6 011	-	11		
Otras prioridades programáticas del país	-	4 147	-	2 174	-	6 321	-	7		
Reserva no programada	<u>23 242</u>	-	-	-	<u>23 242</u>	-	<u>24</u>	-		
Total	<u>90 467</u>	<u>46 170</u>	<u>4 628</u>	<u>10 392</u>	<u>95 095</u>	<u>56 562</u>	<u>100</u>	<u>100</u>		

a/ Teniendo en cuenta la reducción de la CIP para el quinto ciclo en un 30%.

III. ESTIMACIÓN DE LA ASISTENCIA COMPLEMENTARIA DE OTRAS FUENTES  
(En miles de dólares EE.UU.)

	En la fecha de formulación del programa para el país	En la fecha del examen de mitad de período
Fondos administrados por el PNUD <u>a/</u>	23 854	-
Otros recursos de las Naciones Unidas <u>b/</u>	106 431	106 431
Recursos de fuera de las Naciones Unidas <u>c/</u>	<u>127 970</u>	<u>127 970</u>
Total	<u>258 255</u>	<u>234 401</u>

a/ Recursos Especiales del Programa, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Fondo Fiduciario de la Operación de Emergencia de las Naciones Unidas, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

b/ Fondo de Población de las Naciones Unidas, Programa Mundial de Alimentos, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Programa de Cooperación Técnica.

c/ Banco Mundial y Organismo Sueco de Desarrollo Internacional.

-----