



El mejoramiento de los sistemas de seguimiento y evaluación en Uganda ayudaría al gobierno a traducir las reformas del sector público en una mayor reducción de la pobreza. Se fortalecería la planificación, la presupuestación y los incentivos al concentrarse en los resultados, los impactos y los objetivos de reducción de la pobreza, en lugar de centrarse en el registro de insumos, actividades o productos inmediatos.

Fortalecimiento de las capacidades de
seguimiento y evaluación en Uganda:
Una perspectiva de gestión basada
en los resultados

DCE Serie de documentos de trabajo ? N° 8
Arild Hauge



Enero 2001
Banco Mundial
Washington, D.C.

www.worldbank.org/html/oed
www.bancomundial.org/evaluacion.html

Copyright 2001
Departamento de Evaluación de Operaciones
División de Partenariado y Programas de Conocimientos (OEDPK)
Dirección electrónica: eline@worldbank.org

Traducción: Aset International Services Corporation
Revisión técnica de la traducción: Verónica Viñas

El Desarrollo de la Capacidad de Evaluación (DCE) contribuye a fortalecer la gobernabilidad de los países – aumentando la transparencia y formando una cultura de desempeño dentro de los gobiernos que sustente una mejor gestión y diseño de políticas, entre las que se incluye el proceso presupuestario – a través del apoyo para la creación o fortalecimiento de sistemas nacionales o sectoriales de seguimiento y evaluación. El DEO se propone identificar y desarrollar propuestas de “buena práctica” en los países, y compartir el creciente conjunto de experiencias con los esfuerzos para el DCE.

La serie de documentos de trabajo del DEO difunde las conclusiones del trabajo en curso a fin de promover el intercambio de ideas sobre cómo aumentar la eficacia en materia de desarrollo a través de la evaluación. Un objetivo de la serie es mostrar rápidamente los resultados, aun si las presentaciones resultan informales. Los documentos llevan los nombres de los autores y deben citarse en la forma correspondiente.

Los hallazgos, las interpretaciones, las opiniones y conclusiones expresadas en este documento pertenecen exclusivamente a los autores. No representan necesariamente las opiniones del Departamento de Evaluación de Operaciones o de alguna otra unidad del Banco Mundial, sus Directores Ejecutivos, o los países que ellos representan.

ÍNDICE

Prefacio	v
Listado de Abreviaturas	vi
Resumen ejecutivo	viii
1.0 Introducción: Definición de la perspectiva conceptual	1
2.0 Descripción de las disposiciones existentes en materia de SyE	4
2.1 Contexto de la planificación y la gestión del desarrollo	4
2.2 Coordinación general del SyE	6
2.3 Objetivos y metas generales del PAEP	8
2.4 Seguimiento de la pobreza	10
2.5 Seguimiento del FAP	11
2.6 Función de la sociedad civil	12
2.7 Actividades de seguimiento y evaluación a cargo de los donantes	14
2.8 Adiestramiento y desarrollo de las capacidades en SyE	16
3.0 Directivas estratégicas para el desarrollo del SyE	18
3.1 Coordinación y armonización	18
3.2 Claridad en el desarrollo de objetivos, metas e indicadores de desempeño	19
3.3 Incentivos que contribuyen a obtener resultados	20
3.4 Devolución de la autonomía de gestión	21
3.5 Función de la sociedad civil en el control de la transparencia y la rendición de cuentas	22
3.6 Principios para el partenariado en el marco del PAEP	23
3.7 Destrezas y capacitación	24
4.0 LOS PRÓXIMOS PASOS	27
4.1 Perfeccionamiento de los objetivos y las metas del PAEP	27
4.2 Seguimiento continuo de la prestación de servicios	28
4.3 Ampliación de la armonización entre informes	28
4.4 Perfeccionamiento de la estrategia de seguimiento de la pobreza	28
4.5 Identificación y difusión del enfoque de la “buena práctica” para el SyE	28
Anexo 1: Contexto de la planificación y gestión del desarrollo	29
A: El PAEP como marco para el desarrollo nacional	29
B: Proceso presupuestario	30
C: Planificación sectorial	31
D: Prestación descentralizada de servicios	32
E: Asistencia externa	34
F: Instituciones a cargo de rendir cuentas	35
G: Iniciativas de gestión y reforma de los servicios públicos	36

Anexo 2:	Objetivos y metas del PAEP	38
Anexo 3:	Asistencia externa	41
Anexo 4:	Notas sobre metodología y lista de entrevistados	42

PREFACIO

Desde hace tiempo, el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco Mundial tiene un programa de apoyo al fortalecimiento de las capacidades de evaluación en los países en desarrollo, dada su importancia para el logro de una buena gestión pública. Para prestar este apoyo, el DEO trabaja en colaboración estrecha con las áreas de Operaciones del Banco, con los gobiernos y con otros donantes. Entre los países africanos que en los últimos años han recibido asistencia en el marco de este programa se encuentran, además de Uganda, Ghana y Benin.

Este informe sobre Uganda ha sido preparado en respuesta a la solicitud de las autoridades nacionales de ese país para que el Banco Mundial las asistiera en el análisis de oportunidades para fortalecer las funciones de seguimiento y evaluación (SyE). El gobierno es consciente de que el fortalecimiento de sus sistemas de SyE contribuirá a la preparación de las Estrategias para Reducción de la Pobreza y sus procesos de priorización y toma de decisiones en materia presupuestaria. También fortalecerá la gestión de las actividades del gobierno dentro de los ministerios y en los gobiernos locales, y brindará apoyo a la función de rendición de cuentas ante la sociedad civil, el parlamento y otros interesados.

En coordinación con la Región África del Banco, se enviaron dos misiones a Uganda en abril y octubre de 2000, durante las cuales se realizaron talleres y reuniones a los que asistieron funcionarios de jerarquía, ONG, académicos y donantes. Se presentó una versión preliminar de este trabajo en un taller dirigido a funcionarios de jerarquía, y en un taller separado organizado para la población civil. Estos talleres brindaron una oportunidad valiosa para recabar retroinformación, y para perfeccionar el análisis y las acciones prioritarias identificadas para el fortalecimiento de las funciones de SyE.

Este informe tiene por finalidad proporcionar un marco estratégico para que el GOU (Gobierno de Uganda) aborde y promueva el debate integral y sistemático de todos los procesos decisorios y responsabilidades institucionales de las que emanan las prácticas y necesidades de SyE. En definitiva, los esfuerzos en pos del desarrollo sólo tienen buenos resultados cuando se basan en las necesidades, las percepciones y las realidades institucionales locales. Para el desarrollo del SyE es preciso incluir las opiniones, experiencias y perspectivas de los funcionarios jerárquicos del GOU y otras partes interesadas, incluida la sociedad civil, el sector privado y otros donantes.

La preparación de este documento estuvo a cargo de Arild Hauge, consultor del DEO, bajo la supervisión de Keith Mackay (DEO). El apoyo brindado por Ritva Reinikka y Denyse Morin, de la región África del Banco, ha sido muy valioso.

Osvaldo Feinstein
Gerente, OEDPK
Departamento de Evaluación de Operaciones

ABREVIATURAS

AALU	- Asociación de Autoridades Locales de Uganda	IDH	- Informe sobre el Desarrollo Humano
ACBF	- Fundación para el Fortalecimiento de las Capacidades en África	IGG	- Inspector General del Gobierno
ACDI	- Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional	INDH	- Informe Nacional sobre Desarrollo Humano
AG	- Auditor General	MACGyP	- Ministerio de Agricultura, Cría de Ganado y Pesca
AIF	- Asociación Internacional de Fomento	MAGyP	- Ministerio de Agricultura, Ganadería
ANGMA	- Autoridad Nacional de Gestión del Medio Ambiente	MED	- Ministerio de Educación y deporte
ANP	- Autoridad Nacional de Planificación	MEI	- Ministerio de Ética e Integridad
ANP	- Autoridad Nacional de Planificación	MEI	- Ministerio de Ética e Integridad
APP	- Áreas Prioritarias del Programa	MGL	- Ministerio del Gobierno Local
APS	- Atención Primaria de la Salud	MGLP	- Marco de Gastos de Largo Plazo
ASDI	- Agencia Sueca de Desarrollo Internacional	MGMP	- Marco de Gastos de Mediano Plazo
AT	- Asistencia Técnica	MHPEyD	- Ministerio de Hacienda, Planificación Económica y Desarrollo
BafD	- Banco Africano de Desarrollo	MID	- Marco Integral de Desarrollo
BM	- Banco Mundial	MISR	- Instituto Makerere de Investigación Social
CAD	- Comité de Asistencia para el Desarrollo (de la OCDE)	MGTyD	- Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social
CALP	- Crédito de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza	S	
CCP	- Comité de Cuentas Públicas	MOPVyC	- Ministerio de Obras Públicas, Vivienda y Comunicaciones
CCRSP	- Comité de Coordinación para la Reforma de los Servicios Públicos	MRNyMA	- Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente
CFGL	- Comisión de Finanzas del Gobierno Local	MSP	- Ministerio de Servicios Públicos
CIPE	- Centro de Investigación de Políticas Económicas	OAG	- Oficina del Auditor General
COSUDE	- Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación	OCDE	- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CRRSP	- Comisión de Revisión y Reorganización de Servicios Públicos	ONG	Organización no Gubernamental
CSP	- Comisión de Servicios Públicos	OP	Oficina de Presidencia
DCE	- Desarrollo de la Capacidad de Evaluación	OPP	Oficina del Primer Ministro
DCSyE	- Desarrollo de las Capacidades de Seguimiento y Evaluación	OVP	Oficina del Vicepresidente
DELP	- Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza	PAEP	Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza
DEO	- Departamento de Evaluación de Operaciones	PDD	Plan de Desarrollo de Distrito
DGA	- Director General Administrativo	PDGL	Programa de Desarrollo de Gobierno Local
DMN	- Documento de Marco Normativo	PIEE	Programa de Inversión Estratégica en Educación
DMP	- Documento de Marco Presupuestario	PIV	Programa de Inversión pública
DMPGL	- Documento de Marco Presupuestario del Gobierno Local	POP	Presupuestación Orientada al Producto
DREPS	- Perfil de Dotación de Recursos del Distrito	PPME	Países Pobres Muy Endeudados
EAP	- Estrategia de Asistencia a los Países (Banco Mundial)	PRSP	Programa de Reforma del Sector Público
EF	- Ejercicio Fiscal	RDU	Red para la Deuda de Uganda
ENE	- Equipos Nacionales de Evaluación	SCC	Sistema de Control de Compromiso
ENI	- Encuesta Nacional de Integridad	SGF	Sistema de Gestión Financiera
ENPS	- Encuesta Nacional sobre Prestación de Servicios	SGI	Sistema de Gestión de la Información
EPPU	Evaluación Participativa de la Pobreza en	SGIC	Sistema de Información para la Gestión Comunitaria
		SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida

	Uganda		
EPU	Educación Primaria Universal	SP	Secretario Permanente
FAP	Fondo de Acción contra la Pobreza	SyE	Seguimiento y Evaluación
FMI	Fondo Monetario Internacional	TMI	Tasa de Mortalidad Infantil
GBR	Gestión Basada en los Resultados	TMM	Tasa de Mortalidad Materna
GC	Grupo Consultivo	UBOS	Oficina de Estadísticas de Uganda (Uganda Bureau of Statistics)
GL	Gobierno Local	UE	Unión Europea
GOR	Gestión Orientada a los Resultados	UGX	Chelín de Uganda
GOU	Gobierno de Uganda	UPS	Unidad productora de Servicios
GTS	Grupo de Trabajo Sectorial	USAID	Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional
IBM	Instituto del Banco Mundial	USAP	Unidad de Seguimiento y Análisis de Pobreza
		VyNEIN	Valores y Normas Éticas de Integridad Nacional

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe ha sido preparado como parte de un esfuerzo en curso del Gobierno de Uganda para fortalecer el aporte del seguimiento y la evaluación (SyE) en el proceso destinado a mejorar la eficacia de la ejecución del presupuesto nacional y la prestación de servicios públicos. Conjuntamente con este esfuerzo, y con el apoyo del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco Mundial, se han llevado a cabo una serie de talleres y consultas individuales con funcionarios clave del ámbito gubernamental y no gubernamental en Uganda. En este informe ha tenido especial importancia la información aportada por los participantes del taller destinado a funcionarios jerárquicos que se celebró en Kampala en octubre de 2000.

Uganda ha implementado un conjunto extraordinario de reformas en materia económica y de gestión presupuestaria. El desafío inmediato para la gestión del desarrollo nacional, en su conjunto, consiste en plasmar el éxito obtenido en el campo macroeconómico en un éxito aun mayor en la reducción de la pobreza. La eficiencia en el gasto, la calidad en la ejecución presupuestaria – o la eficacia de la prestación de servicios públicos son preocupaciones serias. Desde la perspectiva del SyE el principal problema radica en que tanto la gestión de la información como la toma de decisiones se concentra en el proceso administrativo del gasto y las actividades en lugar de centrarse en los efectos, los impactos y los objetivos de reducción de la pobreza que se persiguen. La planificación, la presupuestación y los incentivos se orientan hacia el rastreo de insumos, actividades y, en el último tiempo, en los productos inmediatos. Los gastos ordinarios y de desarrollo se examinan por separado, en lugar de examinarse en función de su impacto combinado en el logro de los objetivos generales. El seguimiento y la evaluación siguen centrándose demasiado en el cumplimiento de los requisitos y reglamentaciones gubernamentales en lugar de los resultados finales de los esfuerzos de políticas, programas y proyectos. Se premia a los empleados públicos por hacer bien sus tareas administrativas, y no por contribuir a mejorar la vida de la población.

El seguimiento y la evaluación en Uganda se encuentran fragmentados, y responden a múltiples formatos de planificación y de informes de progreso exigidos por los donantes y por el gobierno. La formulación de políticas, la planificación del trabajo y la presupuestación se realizan en forma independiente en el ámbito sectorial y de los distritos. Dada la proliferación de diferentes acuerdos de financiamiento, los funcionarios están sobrecargados con un gran volumen de información pero cuentan con escasa información sistemática sobre la eficacia en la prestación verdadera de los servicios públicos.

El GOU ha reconocido la importancia de mejorar la orientación hacia los resultados y ha fijado la eficacia en la prestación de servicios públicos como su máxima prioridad. Las iniciativas en curso para poner en práctica la “presupuestación orientada al producto”, “la gestión orientada a los resultados” y la reforma salarial se ocupan de mejorar la calidad de la gestión del gobierno. Sin embargo, estas iniciativas con frecuencia se han abordado desde la perspectiva de responsabilidades departamentales acotadas en lugar de objetivos integrales y una amplia identificación del gobierno con la iniciativa. Se requiere una coherencia y coordinación mucho mayor, particularmente en relación con la reforma del formato presupuestario MGMP (marco del gasto a mediano plazo), las condiciones del servicio público y los esfuerzos de descentralización. La tabla en la página xi presenta un resumen de los problemas y desafíos estratégicos en materia de SyE que enfrenta Uganda, y las posibles acciones para abordarlos.

Con el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP), Uganda ha puesto en marcha acciones políticas destinadas a encarar el objetivo de desarrollo nacional para reducir la pobreza absoluta a 10% para el año 2017. Un marco presupuestario móvil trienal, que incorpora la planificación por distrito y por sector, representa el nexo entre los objetivos de reducción de la pobreza y las actividades operacionales. La función de SyE consiste en ayudar a supervisar el progreso en pos de los objetivos y metas del PAEP/DELP y aprender en forma continua de esa experiencia. El punto de partida para el aporte de SyE es tener claro en qué consiste la erradicación de la pobreza. En este sentido, es preciso acordar un conjunto claro, coherente y significativo de objetivos y metas del PAEP para un marco a mediano plazo más operativo. Si los objetivos y las metas del PAEP emanan sistemáticamente del sistema de gestión nacional del desarrollo, esto permitiría asegurar que todos los responsables aúnan sus esfuerzos en la misma dirección.

La *práctica y uso* de SyE como parte del proceso decisorio es más importante que los requisitos formales de SyE. El verdadero producto de SyE no son los informes o los hechos *por sí mismos*, sino un proceso de toma de decisiones de mayor calidad. En esencia, el SyE debe brindar un flujo continuo de información para la acción acerca de la interrelación entre las actividades operacionales – especialmente las del gobierno – y la realidad de la pobreza entre la población. La función de SyE debe proporcionar un medio para que los responsables puedan diferenciar entre los programas que tienen un impacto discernible sobre la pobreza y aquellos que no lo tienen; hacer un seguimiento de los cambios en los factores ambientales o ajenos al programa que también guardan relación con la pobreza; y contribuir a orientar los cambios en la estrategia del programa o diseñar nuevas intervenciones.

En Uganda, el cambio social y económico actualmente es supervisado por una serie de instituciones y metodologías que no ponen suficiente atención en la relación que existe entre los esfuerzos para la prestación de servicios públicos y los efectos en materia de erradicación de la pobreza. El establecimiento de una red y un comité directivo para el seguimiento de la pobreza, y la formulación de una estrategia nacional para el seguimiento de la pobreza, representan un importante avance en materia de coordinación y concentración en el seguimiento de la pobreza. Se ha iniciado la armonización de los diferentes formatos para los informes de progreso en la ejecución de proyectos, lo que representa un ahorro de recursos potencialmente importante para el GOU. En el marco del Fondo de Acción contra la Pobreza, se están formulando once planes independientes para la planificación de tareas y elaboración de informes. Un amplio espectro de instituciones participa en las tareas de inspección y auditoría, pero no hay suficiente coordinación para las visitas, la elaboración de informes y el seguimiento.

Uganda aún debe enfrentar un gran desafío en materia de desarrollo de la capacidad institucional y de recursos humanos: la implementación de su programa de descentralización. La responsabilidad por la prestación de servicios se está descentralizando gradualmente hacia los distritos y los prestadores de servicios primarios, pero la administración central aún consume la mayor parte de los recursos y retiene el control de los patrones de gasto. El actual procedimiento del fondo de acción contra la pobreza, en el que se ejerce un fuerte control central sobre las subvenciones condicionadas destinadas a los distritos, disminuye la capacidad de los prestadores de servicios descentralizados para adaptar sus acciones a las necesidades locales. La devolución de responsabilidad gerencial debe estar acompañada por el establecimiento de capacidades de SyE en varios ámbitos: distrito, subdistrito y prestadores de servicios primarios.

A partir de la claridad y el consenso sobre los objetivos y las expectativas, el SyE puede constituir un vehículo para forjar relaciones de colaboración dentro del Gobierno y entre el Gobierno, la sociedad civil y la cooperación exterior. El SyE puede mejorar la comunicación con las partes interesadas y puede contribuir a lograr consenso sobre los efectos y estrategias que se consideran convenientes en materia de reducción de la pobreza. Uganda ha adoptado algunas medidas encomiables destinadas a aumentar la transparencia y la consulta en el proceso presupuestario. Los grupos de trabajo sectoriales que preparan las directrices presupuestarias agrupan a ministerios centrales y especializados, a la sociedad civil y a los donantes. Las decisiones acerca de la asignación de financiamiento han tenido gran difusión, incluyendo la utilización de los medios de comunicación y anuncios públicos. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para promover la transparencia en términos de recabar información de los usuarios de servicios públicos. Los sistemas de información para la gestión ministerial aún no están en condiciones de brindar registros sistemáticos sobre la prestación de servicios. También es posible aprovechar la condición piloto de Uganda dentro de la iniciativa del MID para obtener apoyo de los donantes para un mayor alineamiento de sus actividades con el PAEP y para desarrollar un sistema nacional unificado de SyE.

GOU ha reconocido la importancia de fortalecer la función de SyE. Progresar será necesariamente un proceso continuo y a largo plazo de fortalecimiento de la conciencia, vinculación institucional, ajustes de sistemas y adquisición de destrezas. Se requerirán consultas políticas y acciones operacionales en varios frentes. Entre las acciones más esenciales en el corto plazo que pueden contribuir al desarrollo de SyE se incluyen las siguientes:

Perfeccionamiento de los objetivos y metas del PAEP: La planificación sectorial y los esfuerzos de gestión deben regirse por un conjunto claro y coherente de objetivos y metas a mediano plazo. El objetivo a largo

plazo del PAEP (año 2017) debe desagregarse en mediciones del éxito alcanzado en la erradicación de la pobreza, por ejemplo, en 2002, 2005 y 2010.

Seguimiento continuo de la prestación de servicios: Es de fundamental importancia que no se aborde la actual encuesta nacional de prestación de servicios como “otro estudio más” a ser asimilado principalmente por académicos. Por el contrario, las conclusiones de la encuesta deben utilizarse para establecer un punto de referencia inicial, objetivos y metas sobre alcance del servicio y satisfacción del cliente que, a su vez, se utilizan para dar información para la planificación de las tareas, presupuestación y evaluación del desempeño de la gestión.

Mayor alcance de la armonización entre los informes: La exigencia de definir, en el marco de los esfuerzos en curso, un formato uniforme para los informes de progreso de proyectos debería ampliarse para integrar la armonización de informes relacionados con programas sectoriales y de reducción de la pobreza más amplios. Otro punto a considerar en el proceso de armonización serían los acuerdos de SyE con los donantes, según se expresa en los principios para el partenariado en el MID/PAEP.

Finalización de la estrategia de seguimiento de la pobreza: Los esfuerzos en curso por formular una estrategia nacional de seguimiento de la pobreza constituye una oportunidad importante para poner fin a la actual incertidumbre en torno a los objetivos, las funciones y responsabilidades de SyE. El MHPEyD se erige como el responsable natural de alinear, dar coherencia y sinergia al enfoque de Uganda hacia la gestión de resultados y las iniciativas y actividades de SyE.

Identificación y difusión de los enfoques de “buena práctica” para el SyE: Uganda ya tiene algunas actividades e iniciativas que abordan en forma general las inquietudes sobre SyE que se plantean en este informe. Sería útil buscar y promover en forma activa prácticas individuales e instrumentos, entre los existentes en el ámbito sectorial, de distrito y de dependencias, que mejor se ajusten a las necesidades generales de Uganda en gestión del desarrollo.

Resumen de temas estratégicos, desafíos y acciones posibles

Tareas generales de SyE	Hacer el seguimiento y generar retroinformación sobre el progreso en el alivio de la pobreza						
Temas estratégicos de SyE	1. Coordinación y armonización	2. Desarrollo de objetivos, metas e indicadores de desempeño	3. Incentivos que contribuyen a obtener resultados	4. Devolución de la autonomía de gestión	5. Función de la sociedad civil para exigir transparencia y rendición de cuentas	6. Principios del partenariado del PAEP	7. Capacitación en SyE
Elementos positivos en Uganda	<ul style="list-style-type: none"> * Borrador de la estrategia para el seguimiento de la pobreza * Grupos de trabajo sectoriales (GTS) como nexo de la planificación, presupuestación * Esfuerzos para armonizar los informes de progreso del proyecto * Destinar el 5% de los fondos del FAP a seguimiento y rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> * PAEP/DERP como marco general de las prioridades para reducción de la pobreza * Capacitación piloto en GOR (gestión orientada a los resultados) * “Jornada de análisis de indicadores” dentro del ciclo presupuestario 	<ul style="list-style-type: none"> * Reconocimiento de la eficacia en la prestación de servicios como imperativo de la gestión pública * Encuesta nacional sobre la prestación de servicios 2000 	<ul style="list-style-type: none"> * Responsabilidad descentralizada para la prestación de servicios * Introducción de presupuestación orientada al producto (POP) * Planes de distrito integrales * Desarrollo de las capacidades del PDGL 	<ul style="list-style-type: none"> * Naturaleza consultiva del proceso del PAEP * Transparencia del proceso presupuestario * Práctica de comunicaciones públicas * Importante capacidad de las ONG * Diálogo entre el gobierno y la sociedad civil en el ámbito central 	<ul style="list-style-type: none"> * Borrador de los principios del partenariado en el MID * Tendencia al apoyo presupuestario * Programación de reuniones del grupo consultivo como parte del ciclo presupuestario 	<ul style="list-style-type: none"> * Toma de conciencia sobre la importancia del SyE * Disponibilidad de los investigadores locales; tradiciones académicas y de capacitación locales
Desafíos encontrados	<ul style="list-style-type: none"> * Formatos de planificación e informes separados para distintas fuentes de financiamiento * Políticas, presupuestos y planes de trabajo por sector/ distrito abordados por separado * Alineamiento y coordinación de diferentes iniciativas para la gestión de resultados * 1/3 de la AOD corresponde a AT fuera del presupuesto del gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> * Inconsistencia en la claridad de las metas en el ámbito sectorial * Las metas del PAEP corresponden a actividades ministeriales más que a los efectos de reducción de la pobreza * Sólo algunos objetivos se definen con marcos temporales, puntos de referencia inicial y metas mensurables * Escasa vinculación entre los objetivos sectoriales y los de distrito 	<ul style="list-style-type: none"> * Evaluación de desempeño en función del gasto y la actividad burocrática * Escasa relación entre la asignación de recursos y el desempeño * Recompensas orientadas al buen cumplimiento de tareas burocráticas * Falta de coherencia en la aplicación de sanciones por mal desempeño * La corrupción con gran impunidad 	<ul style="list-style-type: none"> * En general, capacidades de gestión débiles en los ámbitos locales * Las proporciones de gasto establecidas en el régimen de subvenciones condicionadas conceden a los gerentes una escasa flexibilidad de adaptación a las necesidades locales * Cantidad y jerarquía de los cargos determinadas desde la administración central 	<ul style="list-style-type: none"> * Necesidad de consultar más a las partes interesadas para fijar las prioridades * 1/3 de la AOD corresponde a AT fuera del presupuesto del gobierno y las prácticas de SyE * Diálogo GOU/ONG en el ámbito central no reflejado en el ámbito local 	<ul style="list-style-type: none"> * 1/3 de la AOD corresponde a AT fuera del presupuesto y del SyE * Quedan casi 300 proyectos independientes * Veinte exámenes separados de programas anuales * Los donantes locales no pueden apartarse de las directrices de SyE corporativas 	<ul style="list-style-type: none"> * Debilidad de las destrezas de gestión en el ámbito de GL * Posible aumento de la demanda de gestión y SyE que aborde la interrelación entre la prestación de servicios y los efectos en materia de reducción de la pobreza
Posibles acciones para encarar los desafíos	<ul style="list-style-type: none"> * Identificar un ministerio/organismo a cargo de SyE * Establecer los acuerdos ‘básicos de SyE’ (por ej. a través de un marco formal para el SyE), armonización de terminología, formatos, y 	<ul style="list-style-type: none"> * Introducción de los objetivos y metas del PAEP a través de planificación, presupuestación y planificación de tareas en el ámbito sectorial, de distrito y de dependencias * Focalizar el MGLP en definir 	<ul style="list-style-type: none"> * Introducción del <i>alcance</i> y los efectos como criterio para medir el éxito y establecer las recompensas por desempeño * Uso de la ENPS para calcular las mejoras en la satisfacción del cliente 	<ul style="list-style-type: none"> * Permitir una mayor autonomía local sobre el reclutamiento de personal, salarios y gastos no remunerativos * En compensación, garantizar una supervisión local más fuerte 	<ul style="list-style-type: none"> * Extender las prácticas de transparencia desde la asignación a la ejecución * “Tarjetas de informe” del cliente como complemento de la ENPS * Incluir a las 	<ul style="list-style-type: none"> * Aprovechar el apoyo de los donantes al MID y al PAEP para aumentar la sinergia entre planificación, información y examen * Matriz política del CALP como mecanismo de 	<ul style="list-style-type: none"> * Fortalecer las capacidades locales para brindar capacitación en evaluación de programas, por ejemplo, a través de capacitación para formadores en instituciones nacionales

	<p>periodicidad de los informes</p> <p>* Mayor coordinación entre organismos de inspección y auditoría</p>	<p>objetivos y metas del PAEP a mediano plazo</p>	<p>* Introducción del concepto de eficiencia en la Ley de Finanzas Públicas</p> <p>* Introducir los estatutos de servicio al cliente</p>	<p>* Introducción de prácticas de SyE participativas como función clave de la gestión</p>	<p>ONG entre quienes pueden solicitar el financiamiento del “seguimiento y rendición de cuentas” del FAP</p> <p>* Introducir los estatutos de servicio al cliente</p>	<p>planificación y examen conjunto</p>	<p>* Coordinación del uso de fondos destinados para SyE, en el marco del FAP, PDGL y EFMPII (Segundo Proyecto de Gestión Económica y Financiera)</p> <p>* Creación de una asociación nacional de evaluación</p>
--	--	---	--	---	---	--	---

1. INTRODUCCIÓN: DEFINICIÓN DE LA PERSPECTIVA CONCEPTUAL

La perspectiva de la gestión basada en resultados para el desarrollo de las capacidades nacionales de seguimiento y evaluación se basa en cuatro principios clave:

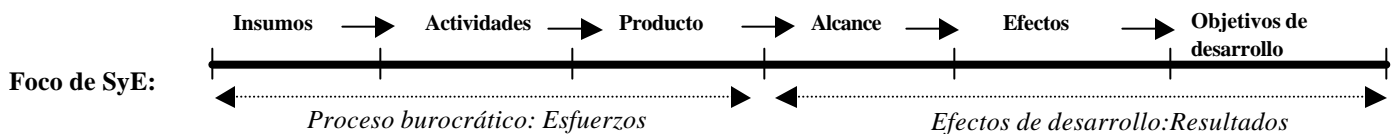
- (i) *Un buen SyE trasciende el proceso burocrático y contempla los resultados finales y efectos*

El propósito de toda actividad para el desarrollo es mejorar algunos aspectos de la condición humana, social o económica de un grupo identificado o implícito de personas. El enfoque de SyE que adopta la gestión basada en resultados (GBR¹) pone énfasis en los resultados finales – el progreso social económico al que aspira toda política, programa o proyecto (independientemente de que se exprese en forma explícita o implícita).

Los productos representan el resultado inmediato o el *cumplimiento* de actividades administrativas, por las cuales los gerentes deben rendir cuentas, como es el caso de la finalización de perforaciones o la construcción de salas de clase o distribución de medicinas en instalaciones de salud.

El concepto de alcance indica en qué medida los esfuerzos del gobierno satisfacen las necesidades de los clientes/beneficiarios, y habitualmente se los expresa en términos de cobertura relativa, acceso o utilización de programas, servicios o instalaciones. Este concepto también abarca el grado de *satisfacción* del cliente/beneficiario con estos productos y servicios.

Los efectos representan el cambio o respuesta a mediano plazo que se deriva del producto y de su alcance. Los efectos son los cambios convenientes y necesarios en el camino hacia el logro de los objetivos últimos de desarrollo, por ejemplo, la formación de destrezas y creación de oportunidades de empleo como medio para lograr la erradicación de la pobreza.



Si bien los gerentes necesitan en forma rutinaria información sobre los detalles administrativos en torno a su área de responsabilidad (insumos, actividades y productos), las indicaciones de esfuerzo o progreso burocrático *por sí mismos* no constituyen evidencia de los resultados finales que se pretende lograr. Por lo tanto es de vital importancia que controlen cómo sus esfuerzos se traducen en mejoras en la prestación efectiva de servicios y en el progreso en los efectos que espera la sociedad.

El establecimiento de metas cuantificables y la medición del cambio en el alcance y los efectos puede contribuir a cerrar la brecha entre la acción burocrática por un lado, y el seguimiento del progreso en el logro de objetivos de desarrollo a largo plazo, por otro lado.

Si la atención de SyE sólo se concentra en las intenciones y los esfuerzos, no hay garantía de que la información recabada servirá a los gerentes para contribuir en forma significativa. El SyE, por lo tanto, debe extenderse más allá del seguimiento del gasto, actividades burocráticas y cumplimiento de los requisitos y procedimientos administrativos, sino que además debe avanzar con los resultados concretos sobre el terreno.

¹ El Examen Anual sobre Eficacia en Términos de Desarrollo, 1999 del DEO, en el Anexo 6, "Gestión en función de los resultados" realiza una presentación de la GBR en un contexto de gestión para el desarrollo.

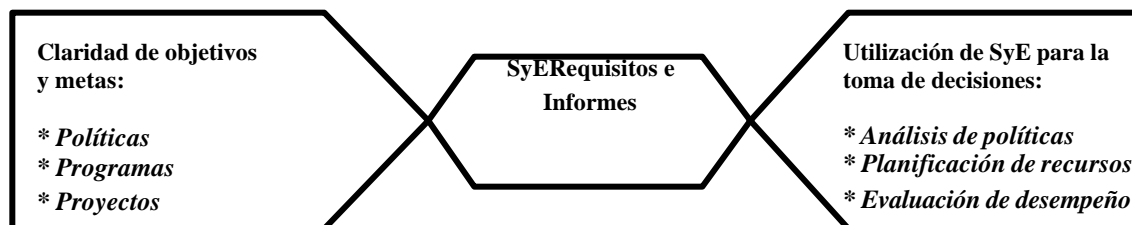
El seguimiento implica la supervisión continua de los diferentes insumos, actividades, productos y alcance, y efectos. La función más importante de la evaluación consiste en lograr una mejor comprensión de la interrelación entre los esfuerzos de prestación de servicios (es decir, insumos, actividades y productos) por un lado, y el alcance y efectos en la lucha contra la pobreza, por el otro.

(ii) ***La función de SyE está estrechamente relacionada con la claridad de los objetivos, por un lado, y la utilización de la información de SyE, por el otro***

El SyE no puede abordarse desde la perspectiva limitada de los informes de progreso, considerados independientemente del fundamento de su propósito y de la realidad de su utilización.

Ante todo, el SyE tiene por objetivo brindar apoyo al proceso de *generación* de resultados de desarrollo. Cuando se ha concebido y puesto en práctica correctamente, el SyE conduce a los gerentes hacia el logro de sus objetivos, independientemente de que sus responsabilidades correspondan al ámbito de políticas, programas o proyectos. El SyE permite que los gerentes, junto con las partes interesadas, sepan si se está progresando, y puedan distinguir entre las estrategias que funcionan y las que no. El punto de partida para un SyE significativo es por lo tanto la claridad de las metas y los objetivos, o los efectos, que se pretenden alcanzar.

En segundo lugar, las normas y reglamentaciones formales en torno al SyE (que suelen formularse como requisitos del diseño de programa o del informe de progreso) o la generación de la información de SyE son menos relevantes que la forma en que se *utiliza* la función de SyE, por ejemplo, en los procesos de análisis de políticas, asignación de recursos, planificación del trabajo y en la gestión diaria de las operaciones. El verdadero producto del SyE no son los informes o hechos *por sí mismos*, sino una mayor calidad del proceso de toma de decisiones.



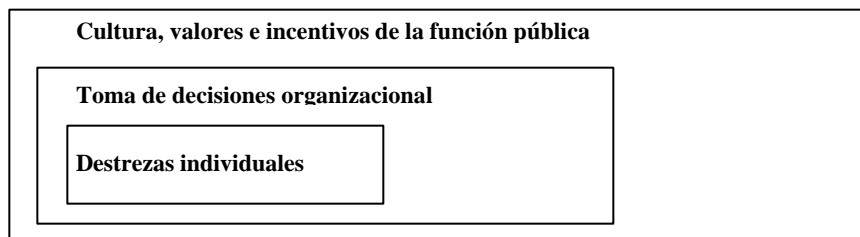
Además de la importancia que reviste la función de rendición de cuentas dentro de SyE, un enfoque de gestión basada en los resultados reconoce también su función de aprendizaje, al contribuir a que los gerentes y las partes interesadas actúen a partir de la comprensión de aquello que funciona y aquello que no. El alcance y los efectos establecen un rumbo para la *orientación* gerencial que puede contribuir a mejorar la eficacia en la prestación del servicio (“no perder de vista el objetivo”). La actividad de identificación, supervisión y análisis de efectos centra su atención en el diálogo de las partes interesadas, y contribuye a determinar la relevancia de los recursos intermedios y la planificación de actividades.

La información sobre cuáles acciones para luchar contra la pobreza son efectivas y cuáles no lo son debe incorporarse en sistemas e incentivos para la retroinformación, el aprendizaje, las sanciones y recompensas. De lo contrario no hay garantía alguna de que las acciones se orienten al logro de las metas que se han fijado.

(iii) ***El desarrollo de las capacidades requiere un enfoque de ‘sistemas’***

La capacidad manifiesta la habilidad para desempeñar funciones, resolver problemas, así como también fijar y lograr objetivos con eficacia, eficiencia y en forma sostenida. La capacidad constituye el *poder* que tiene algo o alguien (un sistema, una organización o una persona, ya sea en forma individual o colectiva) para realizar o producir. Sin embargo, una única persona con poder para realizar o producir sólo refleja la capacidad de esa persona, y no necesariamente la capacidad de una institución o un sistema.

La capacidad requiere de destrezas, personal, recursos logísticos, pero aun todo esto no es suficiente. La existencia de instalaciones físicas o la adquisición de destrezas no conduce a la generación de capacidades si se las aborda independientemente de los procesos de gestión esenciales de cualquier organización. Si las capacidades individuales no concuerdan con los patrones y los procesos de toma de decisiones, las destrezas adquiridas a través de la capacitación pueden no ser utilizadas. Por lo tanto, el desarrollo de capacidades, independientemente del campo de aplicación, no es sinónimo de capacitación técnica de los individuos. Por otra parte, las organizaciones tampoco funcionan en forma aislada, sino que operan dentro de un conjunto más amplio de valores y sistemas, y dependen de un complejo marco institucional y de políticas orgánicas. Por ejemplo, todo ministerio u organismo de gobierno es parte de un sistema de vinculación institucional más amplio dentro de la función pública, con el que comparte una misión y algunas características comunes en materia de cultura e incentivos.



Por lo tanto, el desarrollo exitoso de las capacidades requiere de un enfoque de 'sistemas', por medio del cual las destrezas se perciben dentro de un contexto más amplio de mandatos organizacionales, patrones para la toma de decisiones y vinculación institucional, y la cultura, valores e incentivos de gestión preponderantes.

(iv) Aprendizaje de la experiencia internacional, factores genéricos de éxito

Las realidades, oportunidades y limitaciones que enfrenta un país en particular serán únicas en muchos aspectos. Por lo tanto, para que los esfuerzos tendientes a fortalecer las funciones de SyE tengan éxito, es preciso adaptarlos cuidadosamente en función de la coyuntura política, institucional, social y cultural del país. Sin embargo, existen algunas características comunes y genéricas para el éxito de SyE. El DEO ha identificado que los esfuerzos exitosos de desarrollo de las capacidades de SyE con frecuencia presentan las siguientes características:

- Forma parte de un programa de reforma de la gestión pública
- Promueve la orientación hacia los resultados y se concentra en la reducción de la pobreza y en el crecimiento
- Relaciona la supervisión del gasto público en el ámbito central, sectorial y regional
- Promueve la participación de la sociedad civil, las ONG y el sector privado
- Apoya iniciativas paralelas de otros organismos de asistencia para el desarrollo
- Desarrolla e implementa un programa a medida de capacitación para DCE
- Establece vínculos con los programas de gestión financiera y rendición de cuentas
- Establece vínculos con las mejoras en los sistemas estadísticos
- Establece vínculos con las iniciativas de investigación
- Contribuye a un mejor SyE para las estrategias de asistencia a países/sectores y para los proyectos financiados por el Banco

Sobre todo, el SyE es una buena *práctica* de gestión. El enfoque del SyE basado en los resultados estimula algunos aspectos que suelen plantearse desde ángulos alternativos al análisis de la gestión nacional del desarrollo.

- *Rendición de cuentas*: eficiencia del gasto; seguimiento de prácticas indebidas y auditoría
- *Gobernabilidad*: participación, transparencia
- *Gestión pública*: implementación de políticas; gestión del desempeño
- *Gestión financiera*: ejecución presupuestaria; calidad del gasto

2.0 DESCRIPCIÓN DE LAS DISPOSICIONES EXISTENTES EN MATERIA DE SyE

2.1 Contexto de la planificación y la gestión del desarrollo²

Uganda ha emprendido reformas integrales en materia de gestión económica, y en la última década ha logrado estabilizar sus finanzas públicas. La tasa de crecimiento promedio del PIB real ha sido de 6,9 por ciento anual desde 1990/91, lo que se tradujo en un crecimiento anual de 3,7 por ciento en el PIB real per cápita y una reducción de 20% en la pobreza (índice de pobreza) entre 1992 y 1997. En el plano social, se han hecho importantes avances en relación con el número de alumnos matriculados en la escuela primaria y la reducción de la prevalencia del VIH/SIDA.

Con las aspiraciones y orientaciones nacionales hacia el desarrollo a largo plazo focalizadas en el ejercicio Visión 2025, el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP) ha guiado la formulación de la política del Gobierno en Uganda desde su instauración en 1997. La coordinación del PAEP ha estado a cargo del Ministerio de Hacienda, Planificación y Desarrollo Económico (MHPyDE) y representa la respuesta de Uganda a la iniciativa del Marco Integral de Desarrollo (MID), habiendo sido modificado para adaptarlo al formato del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) del Banco Mundial/FMI.

El objetivo global del PAEP consiste en reducir la incidencia de la pobreza absoluta de 44% en 1996/97 a 10% en el 2017. El actual sistema presupuestario móvil trienal según el MGMP obra de nexo entre los objetivos del PAEP y la gestión operacional. Existe un proceso consultivo que se nutre de las actividades de los grupos de trabajo sectoriales (GTS) y que culmina en Documentos de Marco Presupuestario (DMP) sectoriales consensuados que normalmente se completan hacia fines del mes de abril. Los GTS reúnen a ministerios clave de la administración central, los respectivos organismos técnicos, las ONG y la comunidad donante en el proceso de preparación de los DMP sectoriales. El PAEP cuenta con el apoyo del Fondo de Acción contra la Pobreza (FAP), que se ha establecido como vehículo para encauzar los recursos incrementales disponibles a través de PPME hacia las Áreas Prioritarias del Programa (APP) en materia de atención primaria de la salud, educación primaria, abastecimiento de agua y saneamiento, extensión agrícola y caminos rurales.

El proceso presupuestario en Uganda se caracteriza por su relativa transparencia y apertura, y en este sentido, el MHPyDE ha establecido algunas medidas destinadas a mantener al público informado y promover su participación en todo el ciclo, incluyendo una jornada anual de análisis con la sociedad civil y las partes interesadas de los donantes para analizar las experiencias del ciclo presupuestario anterior. A fin de fortalecer aún más la orientación hacia los resultados dentro del proceso MGMP, el MHPyDE está por introducir la presupuestación orientada al producto (POP). Dentro de sus esfuerzos por mejorar la gestión del gasto, el gobierno ha emprendido la modernización de sus sistemas fiscales. Tiene pensado comenzar este proceso con un estudio de gestión fiscal (EGF) en el marco del Programa de Gestión Financiera y Económica (*EFMPII*³) de AIF. El SGF proporcionará un plan para la informatización de los sistemas fiscales del GOU, comenzando por los procesos de contabilidad y presupuestación en el ámbito central y local. El *EFMPII* también contempla la armonización de los procesos de planificación central y local, y la institucionalización de la preparación de los DMP de gobiernos locales.

La política de descentralización⁴ del GOU se basa en la devolución de la responsabilidad de planificación, gestión de recursos y prestación de servicios a 45 distritos, con otras unidades administrativas correspondientes a condados, subcondados, municipios y aldeas. Si bien los gobiernos locales (GL) en

² En el Anexo 1 se incluyen mayores detalles sobre el contexto normativo e institucional.

³ Banco Mundial, Octubre 1999, “*Second Economic and Financial Management Project*”, Documento de evaluación de proyecto, Washington D.C.

⁴ El sistema de gobierno local en Uganda se establece en la Constitución de 1995 y en la Ley de Gobiernos Locales de 1997.

Uganda son entidades autónomas, el Ministerio de Gobiernos Locales (MGL) y su secretaría de descentralización tienen amplias facultades para la supervisión de su desempeño, y funcionan como coordinadores de las políticas y del mantenimiento central de las instalaciones para el trabajo descentralizado.

La mayor parte de las transferencias a los GL, actualmente 78%, tienen carácter de *subvenciones condicionadas*, que son negociadas entre los ministerios especializados y cada GL. Actualmente existen 23 regímenes diferentes de subvención condicionada, de los cuales 11 se financian a través del FAP. Cada GL prepara planes de trabajo “por actividades” en forma independiente para *cada* uno de los once regímenes de subvenciones condicionadas en el marco del FAP. La condición básica de las subvenciones condicionadas se relaciona con el cumplimiento de controles estrictos respecto de los tipos de gastos permitidos. Los gerentes de distrito requieren la aprobación de la autoridad central para cualquier reasignación de recursos superior al 10%. La liberación de los fondos del FAP está condicionada al cumplimiento de los requisitos de información. El Programa de Desarrollo de Gobiernos Locales (PDGL⁵) respaldado por la Asociación Internacional de Fomento (AIF) proporcionará los recursos técnicos y financieros para permitir el desarrollo, examen y aplicación de un conjunto de procedimientos para la planificación participativa, presupuestación y asignación de recursos así como sistemas de gestión de programas en un subgrupo de GL.

Uganda se encuentra entre los países en desarrollo con un rango medio de dependencia de la ayuda que se le destina, y según las estimaciones⁶ del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, Uganda recibió Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) equivalente a 12,1% y 7,1% de su PIB en 1997 y 1998, respectivamente. Una creciente participación, actualmente 19%, de la asistencia externa se encauza hacia el apoyo presupuestario, ya sea como apoyo general al FAP o mediante la asignación a sectores específicos, en particular los sectores de salud y educación. Esta asistencia está sujeta a un seguimiento y examen posterior con implicación de los donantes en el proceso de los GTS.

El gobierno ha reconocido la necesidad de aumentar la integridad y mejorar la rendición de cuentas de sus instituciones mediante (i) el aumento de la supervisión de la función pública a través de mayor transparencia, educación y toma de conciencia, (ii) la promoción del desarrollo de capacidades, y (iii) el fortalecimiento de la aplicación de las leyes y sanciones. Para ello, el Ministerio de Ética e Integridad (MEI)⁷ ha preparado una Estrategia y plan de acción gubernamental para combatir la corrupción y acrecentar la ética y la integridad en la administración pública, el que fue puesto en marcha por el Presidente en julio de 2000.

Un sistema novedoso para introducir la práctica de rendición de cuentas consiste en la actual exigencia de que los distritos publiquen anuncios trimestralmente por cada subvención condicionada que reciben en el marco del FAP, debiendo detallar los planes de trabajo, sus costos y los fondos liberados.

La Comisión de Servicios Públicos (CSP), que depende del Ministerio de Servicios Públicos (MSP), actúa como guía para los nombramientos, las condiciones de servicio y la nómina salarial del gobierno. También dentro de la órbita de ese ministerio se encuentra el Programa de Reforma del Sector Público (PRSP), 1997-2002, supervisado por el Comité de Coordinación para la Reforma de los Servicios Públicos (CCRSP)⁸. Uno de los objetivos de este programa es lograr un sector público racionalizado, mejor pago y con mejor desempeño. A fin de informar acerca de la Estrategia de Reforma Salarial⁹ formulada por el MSP, recientemente se han concluido estudios sobre evaluación de puestos de trabajo y patrones de comparación salarial. Se está poniendo a prueba un nuevo esquema de evaluación de desempeño, que permite evaluar a las personas en función de metas de desempeño consensuadas que sean claras, mensurables y se relacionen con los objetivos del gobierno. Se espera su implementación a partir de

⁵ Banco Mundial, octubre 1999, “Local Government Development Program”, Documento de evaluación de proyecto, Washington D.C.

⁶ <http://www.oecd.org/dac/images/AidRecipient/uga.gif>

⁷ El organismo que precedió al MEI, el Departamento de Ética e Integridad (DEI) en la Oficina de Presidencia, según se informa, se creó como resultado de una evaluación previa de la estrategia anticorrupción del gobierno (1998).

⁸ Presidido por el Vicepresidente, e integrado por los Secretarios Permanentes de los Ministerios de Educación, Servicios Públicos, Justicia y Asuntos Constitucionales, Hacienda, Planificación y Desarrollo Económico, y Gobiernos Locales.

⁹ MSO, agosto de 2000, “(Draft) Proposed Pay Reform Strategy for the Public Service”

comienzos de 2001. Se incorporaron *Contratos de desempeño* para los Secretarios Permanentes, y resta incorporarlos en los niveles gerenciales. En 1995 se puso en marcha un esquema de gestión orientada a los resultados (GOR), y el Gabinete acaba de aprobar un plan para su introducción en todos los ministerios y distritos. La GOR, coordinada por el MSP, introduce el concepto de marco lógico para la definición de objetivos y metas.

Tabla 1: Descripción general de las iniciativas de políticas y reformas más destacadas en Uganda

Iniciativa de políticas o de reformas	Responsabilidad de coordinación	Orientación al desempeño	Enfoque práctico crítico	Sector o grupo meta	Oportunidad principal de SyE
PAEP/ DELP	Grupo de trabajo + MFPyDE	objetivos y metas nacionales de desarrollo a mediano y largo plazo	definición y análisis de prioridades participativos y consultivos	salud, educación, abastecimiento de agua, caminos, agricultura	perfeccionamiento de efectos a mediano plazo e indicadores de progreso
PRSC	Grupo de tareas + MFPyDE	fortalecimiento de iniciativas transversales de reforma	adquisición de bienes y servicios; reforma salarial; rendición de cuentas financieras; SyE	organismos centrales + salud, educación, abastecimiento de agua	uso de los ministerios de salud, educación y abastecimiento de agua para fijar las pautas de SyE
MGMP/ POP	MHPyDE	asignación de gastos que vincula los recursos disponibles con las metas de desarrollo	cálculo del costo por unidad; vinculación entre actividades y producto	todos los solicitantes de partidas presupuestarias: ministerios, organismos centrales, gobiernos locales	incorporación del <i>alcance</i> y <i>los efectos</i> como patrones de éxito
GOR*)	MSP, Comisionado de Inspección	clarificación de las expectativas de resultados	talleres que introducen la definición de resultados en un marco lógico	* ministerios sectoriales * 45 administraciones de distrito	fortalecimiento de la vinculación entre presupuestación y evaluación de desempeño
Reforma salarial*)	CCRSP + MSP, CSP	eficacia de la prestación de servicios públicos; servicios públicos más pequeños, mejor remunerados y con un desempeño superior	clasificación de tareas, patrones de comparación salarial	empleados del sector público en general	vinculación entre desempeño y contribución a las metas de desarrollo
Evaluación de desempeño*)	MSP, CSP	evaluación del desempeño individual(enfoque piloto)	establecimiento de metas de desempeño consensuadas	empleados del sector público en general	vinculación entre desempeño y remuneración
Descentralización	MGL, Secretaría de descentralización	devolución de responsabilidad para la planificación, gestión de recursos y prestación de servicios	establecimiento de dependencias logísticas y capacidades de gestión en el ámbito local	*MGL * gobiernos locales y de distrito	incorporación de prácticas participativas de SyE como función clave de gestión
“Plan Integridad/ anticorrupción”	MEI, Oficina del Presidente	fortalecimiento de la rendición de cuentas, supervisión y aplicación	defensa de las prácticas anticorrupción; sanción de un Acta sobre “valores de integridad y normas de ética nacionales”	* público en general * instituciones responsables de rendir cuentas * todos los empleados del sector público	mayor transparencia en la toma de decisiones; coordinación entre las instituciones a cargo de rendir cuentas

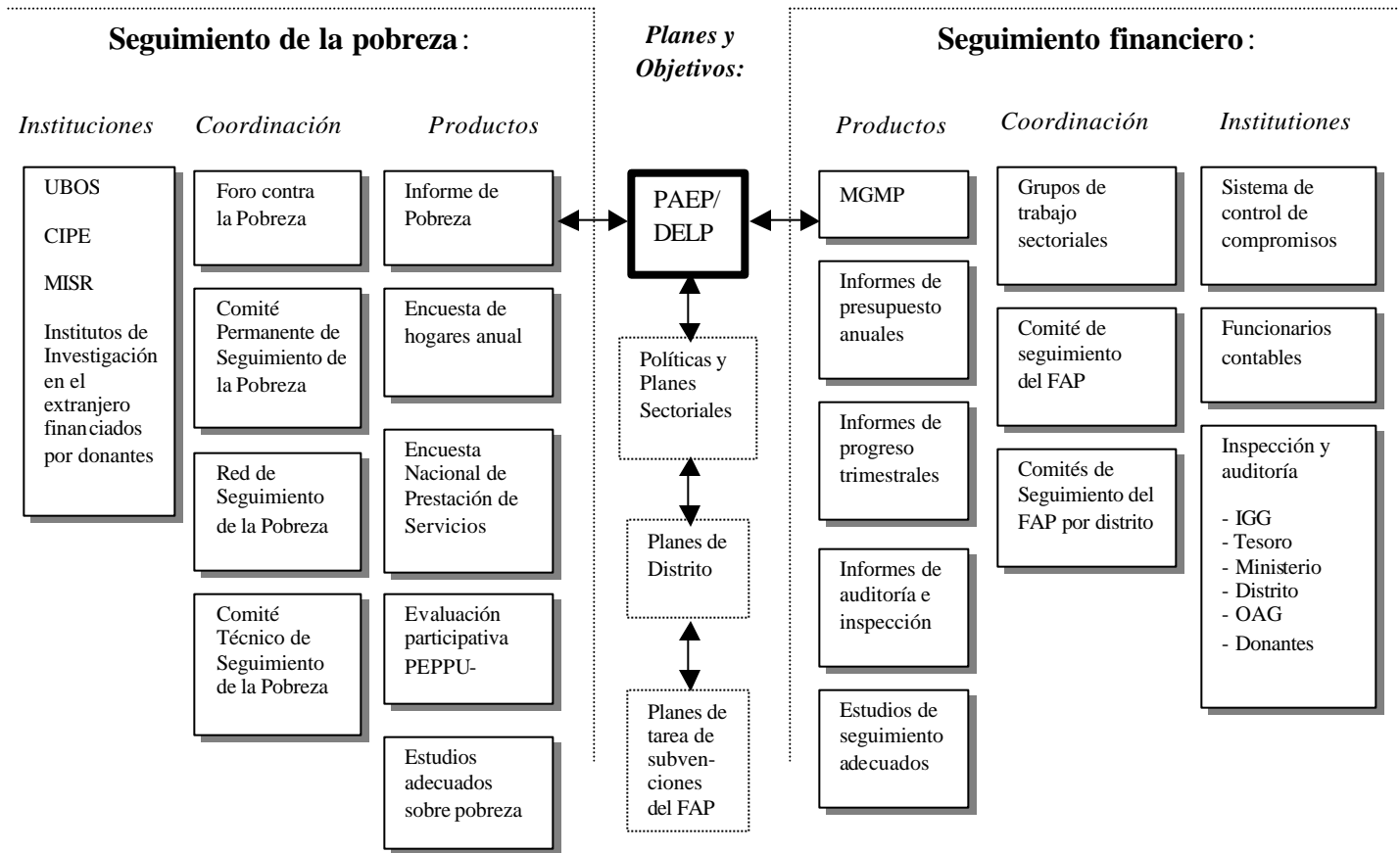
*) Componentes del programa de reforma del sector público, PRSP

2.2 Coordinación general del SyE

La característica más evidente del régimen de SyE del PAEP es la separación del seguimiento de la pobreza y del seguimiento de recursos, si bien ambos se encuentran coordinados por el MHPyDE. Las dos líneas de SyE tienen actores e informes independientes y utilizan criterios diferentes para la evaluación. El seguimiento de recursos financieros se asocia con los insumos, las actividades y, cada vez más, con el producto. Por su parte, el seguimiento de la pobreza se basa en analizar los efectos generales de la lucha contra la pobreza.

El MHPyDE no es el único coordinador de las actividades de SyE. Dentro de sus funciones, la Oficina del Presidente (OP) tiene a su cargo “garantizar el cumplimiento de las políticas/decisiones gubernamentales en materia económica y que se tomen las medidas pertinentes para resolver cualquier problema operacional”. Así también, la Oficina del Primer Ministro (OPM) tiene a su cargo la función de “garantizar la armonización y coordinación de todos los proyectos del gobierno para evitar la duplicación”.¹⁰ La OPM coordina los informes de progreso en los proyectos de gasto para el desarrollo, pero el grado de cumplimiento con los requisitos de información es bajo. En cambio, son precisamente los donantes que financian los proyectos de inversión pública (PIP) quienes establecen los requisitos de SyE y coordinan la actividad de SyE. El MHPyDE recopila los registros financieros. Afortunadamente la OP, la OPM y el MHPyDE, junto con los Ministerios de Educación y Agricultura, recientemente han formado un subcomité dedicado a armonizar los informes de progreso de proyectos (se analizan con mayor detalle a continuación).

Separación del seguimiento de la pobreza y el seguimiento financiero



La coordinación se ve aún más complicada por planes recientes¹¹ para la creación de una Autoridad Nacional de Planificación (ANP), según establece la Constitución de Uganda de 1995. El establecimiento de la ANP tendría un claro impacto en la dinámica de la planificación y gestión del desarrollo en el orden nacional, en virtud de las responsabilidades, funciones, y capacidades humanas reales conferidas a una

¹⁰ Definición de las funciones a partir de documentos preparados por el “Subcomité de armonización de informes de proyecto”. Entendemos que no existe ninguna Ley del Parlamento o reglamentación que describa en forma inequívoca las responsabilidades ministeriales.

¹¹ Entendemos que en septiembre de 2000 el Gabinete decidió realizar el procedimiento con el establecimiento de ANP. Se previó una partida de Ushs 50 millones en las estimaciones para el presupuesto 1999/2000.

nueva institución¹². Es de vital importancia que la posterior creación de la Autoridad Nacional de Planificación no provoque dispersión de responsabilidad y se confunda con las responsabilidades de SyE.

Es claro que el proceso del GTS ha sido un mecanismo muy útil para el SyE en el ámbito sectorial. Sin embargo, no todos los sectores han adoptado un enfoque integral de planificación. Además, el enfoque hacia el SyE varía según los sectores que lo ponen en práctica. El GTS de educación tiene un subgrupo de SyE¹³, mientras el GTS de salud tiene un subgrupo de “seguimiento y supervisión”. El énfasis puesto en la función de examen es encomiable, pero sus planes de trabajo e informes sugieren que poco se ha intentado coordinar el formato o dirección de sus respectivas tareas.

Debe darse transcendencia a otorgar al GTS un mandato para que fije su propia agenda de investigación y evaluación, que permita a las partes interesadas sectoriales sintetizar en forma conjunta el resultado de todas las consultas, informes e instrumentos de examen, y luego demostrar cómo las lecciones aprendidas guardan relación con las propuestas para el futuro. La iniciativa tendría gran efecto en términos de dar transparencia a las futuras intenciones de aprendizaje.

Reviste vital importancia que el esfuerzo de descentralización no se vea acompañado por la proliferación de mecanismos de examen desiguales en el ámbito de distrito. El desarrollo de un mecanismo de examen integral de distrito puede generar sinergia y economía de escala, en comparación con la alternativa de realizar evaluaciones y exámenes independientes para los diferentes proyectos, sistemas de financiamiento y organismos de cooperación que funcionan dentro de un distrito.

2.3 Objetivos y metas generales del PAEP

El PAEP/DELP deberá revisarse cada dos años en función de las conclusiones y recomendaciones del *Informe de Situación de la Pobreza (ISP)*, que fue preparado por primera vez en 1999 y volverá a repetirse en el 2001. De hecho, se pretende que el ISP en sí mismo constituya la versión actualizada del DELP.

El GOU tiene el propósito de que el seguimiento del PAEP/DELP se base en un flujo continuo de información recíproca entre los beneficiarios, prestadores de servicio y diseñadores de políticas, para que el diseño y las estrategias de implementación se modifiquen en forma continua a partir del conocimiento adquirido sobre lo que funciona y lo que no funciona. No obstante, en el PAEP el tratamiento del seguimiento frecuentemente se expresa a modo de opción o aspiración en lugar de una intención en firme. Por ejemplo, en muchos párrafos se dice que una medida específica “..... debería ser” o “.... podría ser” en lugar de decir *va a ser* objeto de seguimiento. El peligro radica en que no se exigirá el cumplimiento de los requisitos de seguimiento e información pues poco importa si se cumple o no.

El objetivo general del PAEP es reducir el índice de pobreza al 10% para el año 2017. A partir de los pilares que constituyen el PAEP se han definido un total de 46 objetivos subsidiarios. Se han fijado metas para doce de ellos, en tanto en los otros 34 cuentan con indicadores de seguimiento relacionados sin haberse identificado metas. Los objetivos, objetivos subsidiarios, metas e indicadores de seguimiento del PAEP se presentan en el Anexo 2a. Por otro lado, dentro del *DELP* se ha destacado un subgrupo de ocho metas con los indicadores de seguimiento pertinentes (véase Anexo 2b).

Una observación general sobre la estructura del PAEP/DELP es que existe una brecha entre su único objetivo general a muy largo plazo, por un lado, y las múltiples estrategias y planes operacionales a corto plazo, por el otro. Es decir que la falta de claridad en la estructura de los objetivos y metas del PAEP se traduce en insuficiente coherencia en la planificación operacional. Los planes de *gasto* a mediano plazo, como están expresados en el DMP, no siempre reflejan las metas del PAEP ni tienen expectativas claras acerca de los resultados en el terreno. La terminología que se utiliza para describir los resultados con frecuencia es confusa: por ejemplo, el concepto de efectos con frecuencia se utiliza de manera

¹² La Constitución únicamente dispone la creación de la ANP, con un mandato que será fijado con posterioridad por el Parlamento.

¹³ Este subgrupo, entre otras cosas, ha elaborado su propio marco integral de SyE.

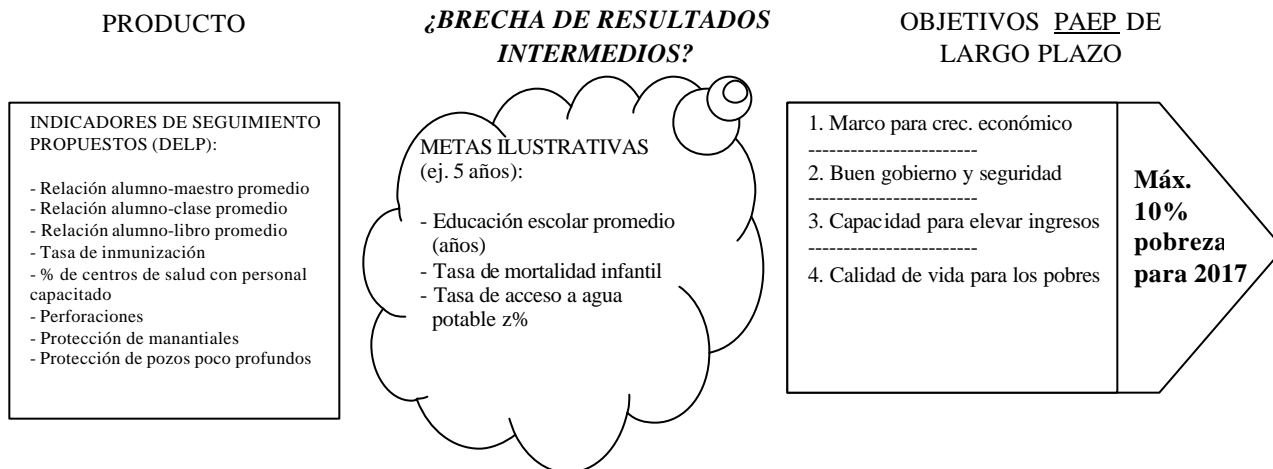
intercambiable con el concepto de producto. La preparación de las políticas, presupuestos y planes de actividad sectoriales y de distrito se emprende a modo de ejercicios independientes entre sí. Otros problemas técnicos que surgen del examen de los objetivos, metas e indicadores de seguimiento del PAEP incluyen los siguientes:

1. Los objetivos subsidiarios se corresponden fundamentalmente con las áreas de la actividad ministerial, en lugar de relacionarse con los efectos globales o transversales de la lucha contra la pobreza.
2. No se han fijado metas para la mayoría de los objetivos subsidiarios del PAEP.
3. No todas las metas son claras o acotadas en el tiempo.
4. Muy pocos indicadores de seguimiento tienen un valor de referencia inicial.
5. La responsabilidad por el seguimiento de los indicadores y la metodología aplicable no son claras.

Al haberse reconocido la necesidad de dotar de mayor claridad a la estructura de los objetivos y metas del PAEP, se ha incluido una jornada de análisis con la participación de los ministerios sectoriales dentro el actual proceso presupuestario; en la cual se discutirán los indicadores de desempeño. Además de la clarificación de objetivos, será necesario acordar una terminología común de resultados y desempeño, por ejemplo, cómo definir metas, patrones de referencia, acontecimientos importantes, indicadores, valor de referencia inicial, objetivos, alcance, efectos y productos.

¿LA EXISTENCIA DE UNA BRECHA EN EL PAEP PUEDE CONducIR A PLANES SECTORIALES POCO CLAROS?

El PAEP tiene un objetivo claro a largo plazo: reducir el índice de recuento de la pobreza al 10% de la población para el año 2017. También cuenta con cuatro “pilares” u objetivos de política cualitativa. Sin embargo, entre estos objetivos y los planes operacionales detallados que se elaboran, parece existir una brecha en materia de expectativas de resultados intermedios:



Es posible que como resultado, algunos DMP, por ejemplo educación, también presenten una combinación de objetivos de desarrollo vagos a largo plazo e insumos y actividades detallados a corto plazo. Una vez alcanzada una matrícula escolar casi completa, el desafío más crítico que enfrenta actualmente el sector de educación es la calidad. Esta afirmación fue confirmada por un PIEE. Pero el DMP del sector de educación se formula casi en su totalidad en función del dinero que se ha gastado en el pasado y las *categorías* de gasto propuestas. Los objetivos se expresan en función de incrementos en las relaciones alumno-maestro/clase/libros. Poco se debate y no se establecen metas en relación con las dimensiones críticas del problema de calidad: como por ejemplo, las tasas de deserción escolar, los años de educación completados, o las calificaciones alcanzadas. No se da respuesta a la pregunta: ¿cómo querríamos que influya la mejora de las relaciones alumno-maestro/clase/libros, en términos de calidad de la educación? ¿Y la mejora de estas relaciones sería la forma más eficaz en función de los costos de mejorar la calidad de la educación?

La orientación al desempeño basado en el producto plantea un riesgo: que los gerentes se vean motivados a fijar metas que saben que pueden alcanzar, sin tener en cuenta si realmente tienen influencia relevante sobre el terreno o si contribuyen a los objetivos a largo plazo.

2.4 Seguimiento de la pobreza

Para mejorar la claridad en lo que concierne a la focalización y responsabilidades de seguimiento de la pobreza, la unidad de análisis y seguimiento de la pobreza (UASP) en el MHPyDE ha facilitado la creación de una *red para el seguimiento de la pobreza*, con funciones clave de seguimiento, integrada por representantes del gobierno y de la sociedad civil. La red estará bajo la supervisión del *comité permanente para el seguimiento de la pobreza*, dentro de la órbita del SP. A fin de brindar apoyo a la red en la función de examen técnico de los indicadores de desempeño, se ha creado otro *subcomité técnico*.

Una versión preliminar de la *estrategia para seguimiento de la pobreza* se fija como objetivo “determinar si las políticas y programas del gobierno y sus asociados para el desarrollo logran realmente reducir la pobreza”. Por lo tanto, la finalidad es contribuir a cerrar la brecha existente entre el seguimiento de procesos burocráticos y los efectos en la lucha contra la pobreza.

En la actualidad, un gran número de instituciones participan en el seguimiento de la pobreza, entre las que se incluyen la Unidad de Análisis y Seguimiento de la Pobreza (UASP) en el MHPyDE, la Oficina de Estadísticas de Uganda (UBOS), y el proyecto de Evaluación Participativa de la Pobreza en Uganda (PEPPU). Existen otras instituciones nacionales que realizan investigación sobre política económica y social, entre las que se encuentran el Centro de Investigación sobre Política Económica (CIPE), el Centro de Investigación Básica (CIB) y el Instituto Makerere de Investigación Social (MISR por sus siglas en inglés), todos ellos pertenecientes a la Universidad Makerere en Kampala.

Las encuestas de hogares de la UBOS se realizan con frecuencia anual, y se utilizan para preparar estimaciones de tendencias en materia de pobreza y su composición demográfica. Es evidente que estudios como estos pueden utilizarse con mayor alcance, por ejemplo, para un análisis más detallado de las tendencias y los determinantes de la pobreza y la prestación de servicios en los ámbitos sectorial y local. Las encuestas demográficas y de salud se realizan en un ciclo de cinco años, en tanto el Censo se lleva a cada diez años. El próximo tendrá lugar en el 2002. Por último, la UBOS lleva la base de datos de los perfiles de dotación de recursos por distrito (EPDRD), que incluye información relacionada, por ejemplo, con características topográficas, recursos naturales y utilización del suelo en los distritos.

La recopilación de datos para la encuesta nacional de prestación de servicios (ENPS) se completó en el tercer trimestre de 2001. La ENPS constituye un conjunto integral de datos¹⁴ que cubre las percepciones de las unidades familiares respecto del acceso, utilización y satisfacción en las áreas de delitos, justicia, ley y orden público; servicios de transporte; buen gobierno; abastecimiento de agua y saneamiento; servicios de salud; educación; servicios de extensión en agricultura; veterinaria. El MSP y el MHPyDE han acordado que la UBOS asumirá la responsabilidad de coordinar las futuras encuestas ENPS, que se proyectan realizar con frecuencia anual conjuntamente con las encuestas de hogares.

La ENPS es una iniciativa de gran importancia sistémica, no por tratarse de un estudio, sino por su potencial para convertirse en un instrumento de gestión operacional. La ENPS puede hacer las veces de barómetro dinámico para medir el alcance del servicio del gobierno, y utilizarse para la fijación de metas y evaluación de desempeño en lo que concierne a las mejoras en la prestación de servicio y satisfacción del cliente. La información sobre la satisfacción del cliente tiene la ventaja de ofrecer la posibilidad de realizar comparaciones entre sectores, distritos, y marcos temporales. Otro uso operacional de la ENPS sería la articulación de “estatutos de servicio al cliente” – en donde se toma el compromiso de desempeño en el ámbito departamental y de las dependencias. Si los diseñadores de políticas en el marco nacional incorporan efectivamente el concepto de servicio al cliente, o de *alcance*, y se comprometen a orientar los sistemas y prácticas hacia ello, no limitándose a SyE sino incluyendo también iniciativas para la planificación de tareas, presupuestación y desempeño, es posible mejorar en forma substancial la eficacia en la prestación de servicios por parte del gobierno.

El Proyecto de Evaluación Participativa de la Pobreza en Uganda (PEPPU) utiliza enfoques cualitativos y participativos para el seguimiento de la pobreza. Estas tareas ya han servido de información para la revisión

¹⁴ Información recogida de una muestra de 15.000 encuestados en 1.350 pueblos y los 45 distritos.

del PAEP/DELP en la primavera de 2000, y han tenido una influencia directa sobre la política nacional en materia de asignaciones presupuestarias para el abastecimiento de agua así como en la prioridad que se ha dado a mejorar la seguridad.

2.5 Seguimiento del FAP

El Sistema de Control de Compromiso (SCC) ejerce funciones básicas de control del gasto en el orden nacional. La introducción del SCC ha contribuido a controlar compromisos excesivos y la acumulación de atrasos en los pagos de deuda interna.

El comité de seguimiento del FAP, que examina las políticas y operaciones, se reúne con frecuencia trimestral bajo la coordinación del MHPyDE, con la participación de donantes, ministerios especializados y la sociedad civil. Las reuniones de distrito para el seguimiento del FAP son coordinadas por una asociación civil, la Red para la Deuda de Uganda.

El MHPyDE ha elaborado directrices generales para la confección de informes y planificación de tareas en relación con las subvenciones condicionadas en el marco del FAP¹⁵; entre tanto, los respectivos ministerios sectoriales están preparando once directrices específicas en relación con las subvenciones que se completarán para enero de 2001. Los GL planifican y presentan informes para cada subvención condicionada del FAP y otras subvenciones condicionadas *en forma separada*.

Las directrices del FAP comprenden la planificación del trabajo e informe de progreso a partir del examen de los siguientes elementos:

- El objetivo nacional de la subvención
- Las prioridades y necesidades del distrito
- Las estrategias para alcanzar los objetivos
- Las actividades cuantificables
- El costo de las actividades

Los planes de tarea del FAP forman la base de la “Carta de Entendimiento” con los respectivos ministerios especializados y, posteriormente, se consolidan en el DMP a largo plazo. Se brinda orientación y asistencia técnica para la preparación de los planes de trabajo en las Reuniones del Marco Presupuestario Regional, así como también en forma independiente en los respectivos ministerios sectoriales.

Las directrices del FAP se aplican al componente no remunerativo del gasto. El hecho de que la mayoría de los gastos ordinarios y para el desarrollo se examinen por separado perjudica el objetivo de integrar la planificación y gestión de los resultados.

El principal vehículo para un SyE más operacional es el examen e inspección en relación con los informes de progreso trimestrales y anuales, que a su vez forma parte de la planificación de tareas y de los ciclos presupuestarios. En conformidad con las directrices del FAP, la información de progreso se ve complementada por el seguimiento mediante un sistema de *visitas físicas*:

- Visitas trimestrales por distrito (a las dependencias de servicio)
- Visitas trimestrales a cargo del Cuerpo de Inspectores del Tesoro que depende del MHPyDE
- Visitas trimestrales realizadas por los ministerios del ramo
- Auditorías semestrales sobre la eficiencia del gasto, a cargo del Auditor General
- Visitas ad hoc a cargo del MGL y del IGG

Las visitas de seguimiento tienen un formato de información que comprende:

¹⁵ “Fondo de Acción contra la Pobreza: 2000-2001 General Guidelines for the Planning and Operation of Conditional Grants”, MHPyDE, abril de 2000.

- Verificación del progreso informado
- Identificación de problemas en la etapa de ejecución y recomendaciones para su solución
- Descripción de los problemas que requieren un seguimiento
- Descripción del proceso logrado en la resolución de problemas planteados en informes de seguimiento anteriores

El tema prioritario en las visitas de inspección y seguimiento parece ser el mantenimiento de la rendición de cuentas en el orden financiero. Sin embargo, existen indicios de que pocos organismos participantes han logrado cumplir con la frecuencia y la cobertura deseada, principalmente a raíz de la falta de recursos humanos.

Las auditorías sobre eficiencia del gasto y los estudios sobre rastreo de gastos han aportado perspectivas más evaluativas y reflexivas. A la fecha se han emprendido tres estudios con estas características, dos en el sector de educación en 1996 y 2000, y uno en el área de salud en el año 2000 a través de consultores del sector privado.

El 5% de los fondos del FAP, que representa entre US\$ 2-4 millones por año, se destinan a la función de “Seguimiento y Rendición de Cuentas” (Tabla 2).

Deben definirse criterios inequívocos para la asignación de fondos del FAP destinados a las funciones de seguimiento y rendición de cuentas. Es importante que estos fondos no se utilicen simplemente para financiamiento incremental de las operaciones básicas que llevan a cabo las instituciones responsables por la rendición de cuentas en Uganda.

A partir del ejercicio fiscal 2001/2002, se incluye una subvención FAP adicional, es decir, complementaria a la asignación general de 5% del PAF, para fines de seguimiento y rendición de cuentas.

Tabla 2: Asignación de fondos del FAP para seguimiento y rendición de cuentas

	Real	Presupuesto	Propuesto 2000/2001	
	1998/1999	1999/2000	UGX	USD
	UGX (billones)	UGX (billones)	(billones)	(millones) ¹⁶
Inspector General del Gobierno	1,40	1,95	2,21	1,47
Auditor General	0,00	0,91	1,14	0,76
Directorio de Cuentas	0,11	0,19	0,23	0,15
Distritos	0,05	1,75	3,64	2,42
Ministerios especializados	1,17	1,32	1,66	1,10
Otras instituciones a cargo de rendir cuentas	1,44	1,16	1,46	0,97
MHPyDE	0,03	0,49	0,56	0,37
Total	4,20	7,76	10,90	7,26

Fuente: MHPyDE, *Background to the Budget 2000/01*, pag.48.

2.6 Función de la sociedad civil

Las medidas de transparencia y los esfuerzos consultivos que se han incorporado dentro del proceso presupuestario del GOU son en muchos aspectos únicos y, sin duda, han aumentado la credibilidad del gobierno dentro de la sociedad. Se mantiene informada a la sociedad civil a través de medidas básicas de

¹⁶ Tipo de cambio UGX/USD = 1.500/1.

transparencia, como es la publicación de la “Guía para el ciudadano sobre el proceso presupuestario”. Pero más importante aún, la sociedad civil tiene influencia en el proceso decisorio del presupuesto anual a través de su participación en talleres de reflexión con las partes interesadas, el foro sobre la economía de Uganda, y los grupos de trabajo sectoriales (véase el siguiente gráfico).

El MHPyDE continúa sus esfuerzos por promover la participación activa de los miembros del Parlamento en el proceso presupuestario.

Cada año, el Instituto Makerere de Investigación Social (MISR) convoca al Foro nacional de lucha contra la pobreza, que reúne al gobierno y a la sociedad civil para debatir las prioridades y estrategias destinadas a reducir la pobreza en el ámbito nacional.

Una práctica particularmente positiva y digna de destacar en Uganda es la publicación de anuncios en relación con asignaciones de fondos de subvenciones para la educación primaria universal (EPU) en los distritos escolares¹⁷. Esto conduce necesariamente a la transparencia y rendición de cuentas en el diálogo entre los administradores y su grupo de clientes o usuarios finales. La gente se acerca a la puerta de los administradores de escuelas y exige conocer que destino han tenido “sus” fondos. Las nuevas directrices del FAP exigen que se hagan públicos *todos* los planes de trabajo y fondos del FAP.

La Red para la Deuda de Uganda (RDU) coordina el seguimiento por parte de la sociedad civil de la actividad del FAP en los distritos, y presenta un informe trimestral en representación de la sociedad civil ante el comité nacional de seguimiento del FAP. La RDU también da a conocer los resultados de su seguimiento a la sociedad civil en general a través de la publicación de informes, documentos breves del FAP, boletines informativos, charlas en radio y televisión y en un sitio Web en Internet.

Indudablemente, la sociedad civil desempeña un papel importante en la lucha contra la corrupción al exigir transparencia y rendición de cuentas de parte del gobierno. Para facilitar esta función de la sociedad civil, el gobierno tiene intención de modificar la Ley sobre Secreto Oficial (*Official Secrets Act*) a la luz de mejores prácticas internacionales, y reemplazarla por un acceso moderno a la información del gobierno y leyes que protejan a quienes denuncien.

¹⁷ Este fue el resultado de una encuesta para el rastreo del gasto público realizada en 1996 que detectó malversación y ‘fuga’ de fondos gubernamentales en el sector de educación.

ACONTECIMIENTOS IMPORTANTES EN EL CICLO PRESUPUESTARIO (Abreviado)	O C T	N O V	D I C	E N E	F E B	M A R	A B R	M A Y	J U N	J U L	A G O	S E P	PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO
Primer taller consultivo sobre presupuesto													Taller destinado a las partes interesadas para reflexionar sobre el ciclo presupuestario anterior
Los grupos de trabajo sectorial analizan y preparan informes sobre el presupuesto													Publicación de la "Guía para la ciudadanía sobre el proceso presupuestario"
Segunda reunión consultiva sobre presupuesto con los gobiernos locales													Foro sobre la economía de Uganda
Negociación entre el ministro de finanzas y otros ministros													Participación en Grupos de Trabajo Sectoriales y del Gobierno Local
Preparación y presentación del documento del marco presupuestario ante el gabinete para su aprobación													Publicación de "Antecedentes del Presupuesto"
Presentación y análisis de las estimaciones de los ministerios													Documentación sobre el presupuesto disponible en el sitio Web del MHPyDE
Discurso de presentación del Presupuesto													Publicación de anuncios sobre financiamiento en los medios de comunicación o cartelera
Debate parlamentario y aprobación del Presupuesto													Informes sobre prácticas abusivas
Liberación de fondos y seguimiento													

Un aspecto de la receptividad y rendición de cuentas al público, que hasta el momento no ha sido muy utilizado en Uganda, es el cobro de derechos o aranceles a los usuarios de servicios públicos como matriculación de vehículos y emisión de pasaportes. En consecuencia, los ingresos no tributarios representan menos de un uno por ciento del PIB – a diferencia de un promedio de 3,5% en la región. Dado que los clientes sólo están dispuestos a pagar por servicios que son útiles y con precios razonables, los derechos y aranceles a usuarios constituyen un mecanismo importante para introducir la rendición de cuentas ante el usuario final de los servicios del gobierno. Por supuesto, también permite el financiamiento de servicios adicionales.

Si bien no existen registros en la administración central, se considera que las ONG internacionales y las de Uganda tienen una importante presencia y capacidad en muchos distritos y comunidades. Las ONG participan como prestadores directos de servicios en los sectores de salud y educación. El BM, en colaboración con la Oficina del Primer Ministro, actualmente planifica una encuesta para conocer la presencia y actividades de las ONG en todo el país.

Aproximadamente un tercio del valor de la AOD en asistencia externa que recibe Uganda es asistencia técnica suministrada directamente a instituciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Por lo tanto, estos fondos no pasan por los sistemas nacionales y los procesos de planificación, presupuestación y examen. Muchos participantes de la comunidad de ONG consideran que un paso hacia el apoyo presupuestario del gobierno plantea una posible amenaza para la sostenibilidad de su financiamiento.

2.7 Actividades de seguimiento y evaluación a cargo de los donantes

Existen sólidos mecanismos de diálogo entre el gobierno y los donantes en materia de coordinación general, a través del Grupo Consultivo (GC) y en el ámbito sectorial, que incluye al sector privado, el

desarrollo rural, la salud, la educación y el sector legal. También es buena la coordinación en las áreas de anticorrupción, seguimiento de la pobreza, reforma de la función pública y descentralización. En comparación con las áreas antes mencionadas, las áreas de abastecimiento de agua y saneamiento, rendición de cuentas de orden financiero, y la adquisición de bienes y servicios tienen mecanismos de diálogo más débiles. Las dos últimas negociaciones del GC se llevaron a cabo en Kampala, y Uganda es un país piloto dentro de la iniciativa MID. Se ha programado el próximo GC como parte integrante del proceso de preparación del presupuesto en el MGMP.

La experiencia de Uganda en materia de SyE en el ámbito de un proyecto surge en gran medida de los requisitos asociados a las actividades financiadas por los donantes. Actualmente se tiene registro de aproximadamente 300 proyectos independientes financiados por donantes en el marco del PIP de Uganda. Si bien no existen registros centralizados sobre lo que tradicionalmente se denomina “evaluación”, se espera una reducción del volumen de evaluaciones y exámenes de donantes en el ámbito de proyectos a medida que se implementa el apoyo general al FAP y el presupuesto sectorial.

Los diversos requisitos que exigen los donantes en materia de SyE imponen una carga pesada sobre las capacidades limitadas de SyE con que cuenta el GOU. El apoyo presupuestario y el mecanismo de GTS han reducido la necesidad de cumplir con estos requisitos, en particular en los sectores de salud, educación y agricultura. No obstante, para aquellos funcionarios que participan en las restantes actividades de los donantes en el ámbito de proyectos, el cumplimiento del SyE constituye una parte considerable de las tareas.

El DAC¹⁸, tiene registro de un total de 24 resúmenes de evaluaciones de proyecto de Uganda, la última data de 1997. Además, el Banco Mundial llevó a cabo 51 evaluaciones durante el periodo 1989-1997.

Tabla 3: Evaluaciones de proyectos financiados por donantes, 1989-1997

Sector	BAfD	ACDI	Dinamarca	COS UDE	ASDI	USAID	UE	Finlandia	BM	Total
Econ. gest. des. fin.	4					1			18	23
Desar. de áreas integradas		1							7	8
ONG, Desar. comunitario					1	2		1		4
Educación									3	3
Salud	1	3		1		1			5	11
Agricultura	2		1			1	1		12	17
Abastecimiento de agua				1	1				2	4
Caminos	1								4	5
Total	8	4	1	2	2	5	1	1	51	75

Además de las evaluaciones en el ámbito de proyectos, Uganda cuenta con reuniones anuales de evaluación de programas para el país con veinte donantes, que son coordinadas por el Comisionado, Departamento de Coordinación de Asistencia del MHPyDE. Uganda también es objeto de estudio en evaluaciones de programas temáticos y regionales patrocinadas por los donantes que se realizan en forma periódica.

¹⁸ Registrado en el Inventario de Reseñas de Evaluaciones en el CAD (<http://minweb.idrc.ca/cida/dacloge.htm>). El resultado bruto de la búsqueda para Uganda arroja 50 reseñas. Se ha ajustado el número informado de evaluaciones teniendo en cuenta los registros múltiples y las clasificaciones erróneas. El CAD observa que su base de datos no ha sido actualizada desde febrero de 1998. Es probable que se hayan realizado más evaluaciones que no se han ingresado en su base de datos.

2.8 Adiestramiento y desarrollo de las capacidades en SyE

La Universidad de Makerere ha establecido una tradición de estudios sobre políticas sociales y económicas en los que participan:

- Centro de Investigación de Políticas Económicas (CIPE)
- Instituto de Investigación Social de Makerere (MISR), y
- Centro de Investigación Básica (CIB).

Por supuesto, la investigación sobre temas sociales y económicos también está a cargo de la Oficina de Estadísticas de Uganda (UBOS). Todas estas instituciones reciben asistencia de los donantes, ya sea a través de esfuerzos para el desarrollo de capacidades generales (como es el apoyo de ACBF al CIPE o UBOS en asociación con el departamento de Estadísticas de Dinamarca), o través de la cooperación en relación con encuestas o proyectos de investigación ad hoc. La entidad *Uganda Management Institute* (UMI) también brinda capacitación gerencial y vocacional. En su programa regular de capacitación, el UMI ofrece algunos cursos de capacitación relevantes para las tareas de SyE (véase cuadro).

Capacitación relacionada con SyE en el UMI:

- Planificación y gestión de proyectos (de 2 semanas hasta obtención de Certificado, Diploma)
- Seguimiento y evaluación de proyectos (1 semana)
- Gestión orientada a los resultados (GOR) (2 semanas)
- GOR y mejora del desempeño para gobiernos locales (2 semanas)
- Enfoque del marco lógico para la planificación de proyectos, SyE (1 semana)
- Formulación y gestión de proyectos de investigación (2 semanas)
- Técnicas de evaluación participativa (1 semana)
- Seminario sobre transparencia y rendición de cuentas (3 días)

(*Uganda Management Institute Prospectus 2000/2001*)

Las destrezas y capacidades de SyE constituyen un *componente* de varios proyectos y programas de asistencia financiados por asociados del MID, por ejemplo, en apoyo a los objetivos de gestión y planificación ministerial. En otros proyectos, existen actividades para el desarrollo de capacidades y destrezas de SyE dirigidas a esos proyectos en particular.

Entre las actividades para el desarrollo de capacidades patrocinadas por donantes relacionadas con las destrezas generales de SyE se incluyen:

DDI: En líneas generales, el DDI ha apoyado la reforma y gestión del sector público en Uganda. Un importante proyecto en curso es el *Proyecto de Apoyo a la Descentralización y Rendición de Cuentas en el Orden Financiero*, que, entre otros propósitos, busca “mitigar el riesgo fiduciario en la gestión del gasto público, tanto para los contribuyentes como para los donantes; maximizar la racionalización, eficiencia y eficacia en la utilización de fondos públicos; y aumentar la transparencia y mejorar la función de rendición de cuentas”. Los objetivos de este proyecto son claramente congruentes con el apoyo del BM tanto para la gestión financiera como para la descentralización, lo que pone de manifiesto la necesidad de una coordinación más estrecha en esta área.

NU: Tanto para el PNUD como para UNICEF el seguimiento de la pobreza forma parte de las áreas estratégicas en que se concentran. La asistencia en curso y la planificada incluye apoyo para el Foro de lucha contra la Pobreza, el PUPPA, USAP/MHPyDE, INDH (PNUD) y el programa de sistema de información para la gestión comunitaria (SGIC) (UNICEF).

DANIDA: Dinamarca brinda apoyo a la UBOS, así como para las actividades de planificación y SyE en los sectores de agricultura y abastecimiento de agua.

BM: La SyE tiene relevancia para los objetivos y metas de los programas financiados por el BM en apoyo a la gestión del gobierno central y de los gobiernos locales, incluyendo el EFMPII, el PDGL y el CALP.

En el marco del PDGL, deberá elaborarse la versión preliminar de un manual de SyE, con las actividades de capacitación para ponerlo en funcionamiento. Entre las disposiciones tentativas se incluyen fondos para financiar la capacitación de 600 jefes departamentales en los gobiernos locales de distritos y municipales. Es importante que el MHPyDE y el MGL garanticen que este esfuerzo sea coordinado en términos de imperativos nacionales de SyE, en lugar de los intereses acotados de los proyectos.

Dados los actuales niveles de demanda, la actividad analítica y evaluativa no parece haberse restringido por la disponibilidad de economistas, estadísticos, o científicos dentro de Uganda con la idoneidad técnica para realizar encuestas, evaluaciones y otras investigaciones sociales. Hay muchos profesionales del sector académico, de ONG y del sector privado dispuestos a realizar dicho trabajo que cuentan con los recursos técnicos necesarios para el procesamiento, comunicación y presentación de datos, si bien la mayoría vive en Kampala. Sin embargo, en general se necesita fortalecer las capacidades de gestión y planificación, tanto en el ámbito central como de los distritos.

3.0 DIRECTIVAS ESTRATÉGICAS PARA EL DESARROLLO DEL SyE

El Gobierno de Uganda (GOU) se ha comprometido a prestar un servicio público eficaz que apoye a sus prioridades de reducción de la pobreza. El reconocimiento de la eficacia de la prestación de servicios como imperativo de la gestión para el desarrollo nacional es una muestra clara del compromiso con los resultados, que aparece reflejado también en las distintas prioridades y actividades de la gestión pública que actualmente están en curso.

El gran desafío del SyE en Uganda es supervisar el progreso alcanzado en los esfuerzos para la reducción de la pobreza, y aprender de ellos, a través del PAEP/DELP. El SyE no puede permanecer aislado de los incentivos y las prácticas de toma de decisiones que sustentan los sistemas y procesos para el desarrollo nacional.

Para agilizar los esfuerzos que realiza el GOU a fin de desarrollar un sector público orientado hacia los resultados, existen siete temas estratégicos principales que se analizan en el presente informe.

- Coordinación y armonización
- Desarrollo de objetivos, metas e indicadores de desempeño
- Incentivos que contribuyen a obtener resultados
- Devolución de la autonomía de gestión
- Función de la sociedad civil en el control de la transparencia y la rendición de cuentas
- Principios para el partenariado en el marco del PAEP
- Destrezas y capacitación

Estos son los “grandes temas” que permitirán comprender cómo el SyE puede beneficiar y mejorar la eficacia de la prestación de servicios públicos. El resumen del análisis se encuentra en la Tabla 4, al final de esta sección (página 25).

Estos temas se van superponiendo parcialmente y no pueden abordarse en forma aislada. A medida que se avanza, se hace necesario un abordaje integral de la función del SyE dentro del amplio marco de la reforma en la gestión del sector público.

3.1 Coordinación y armonización

Las responsabilidades y recursos para la ANP quedarán asignados luego del debate político nacional en los ámbitos más altos. Sin embargo, sugerimos actuar con prudencia y evitar la creación de nuevas estructuras de planificación a gran escala. Desde los tiempos en que se redactó la Constitución de Uganda, pareciera que la tendencia, en función de la práctica y el debate de la gestión del sector público, no es la de considerar que una de las funciones claras e independientes del gobierno es la planificación operativa “maestra”. Por otro lado, una amplia responsabilidad de supervisión que incluya la coordinación de la *evaluación* externa o independiente de la actividad operativa de los distintos niveles de gestión podría en sí representar un enfoque viable para la ANP.

Actualmente, los planificadores y gerentes de sector, de distrito y de dependencias tienen que vincular, por separado, las distintas disposiciones de SyE creadas y aplicables a las distintas subvenciones condicionadas, los planes de financiamiento nacional, y una gran cantidad de diversos requisitos impuestos por los donantes. La familiarización y el cumplimiento del conjunto de directrices y formatos de informes agregan una carga de trabajo importante a gerentes, funcionarios contables y planificadores. Tampoco es fácil agrupar o comparar la información de SyE que procede de diferentes vías, a fin de hacer un análisis más amplio de las políticas intersectoriales.

Se podrían conseguir importantes ahorros al racionalizar los requisitos y las actividades de SyE que difieren en términos de criterios, formato y periodicidad. En especial, es importante que exista una cierta lógica y sinergia en las directrices de las subvenciones condicionadas individuales del PAF que actualmente están formulando los ministerios especializados. El desarrollo de una terminología y periodicidad de la información comunes sería un punto de partida práctico para la coordinación y armonización.

La reciente creación de un comité interministerial para la armonización de los informes de progreso de proyectos es una iniciativa importante. No obstante, es fundamental que la coordinación no se limite al ámbito del proyecto y de los informes de progreso. Existen varias iniciativas del GOU que se fundamentan en los conceptos de la gestión basada en los resultados que tienen, en general, objetivos similares pero cuyo abordaje hasta ahora no ha sido coordinado. Tal es el caso de la POP, la reforma de pagos y la GOR. Quienes participaron en el taller de SyE en Kampala realizado junto con la misión pre-evaluadora del CALP en octubre de 2000¹⁹, reconocieron la necesidad de crear un comité interministerial que asumiera la responsabilidad de coordinar todos los temas nacionales de SyE. Las estructuras creadas para preparar una estrategia de control de la pobreza, *supervisadas por un comité permanente con rango de secretaría*, pueden representar el foro que se necesita para llevar a cabo dicha coordinación.

Junto con el creciente énfasis en los resultados y en el SyE, la experiencia en otros países sugiere la importancia de designar un ministerio y un alto funcionario dentro de él como nexo para la coordinación, la formación de opinión y la creación de capacidades. Debido a la función central que desempeña en torno al PAEP/DELP y a los procesos presupuestarios, el MHPyDE se erige como responsable lógico del SyE en Uganda.

3.2 Claridad en el desarrollo de objetivos, metas e indicadores de desempeño

Si bien el PAEP tiene un objetivo de pobreza preciso para el año 2017, no hay claridad respecto de los avances o progresos necesarios o los efectos esperados, por ejemplo para 2002, 2005 y 2010. Si el sistema de gestión para el desarrollo nacional no cuenta con una serie de objetivos y metas claros y comunes, la planificación y la actividad de gestión no serán coherentes, ni tampoco los esfuerzos estarán dirigidos en el mismo sentido (ver gráfico):

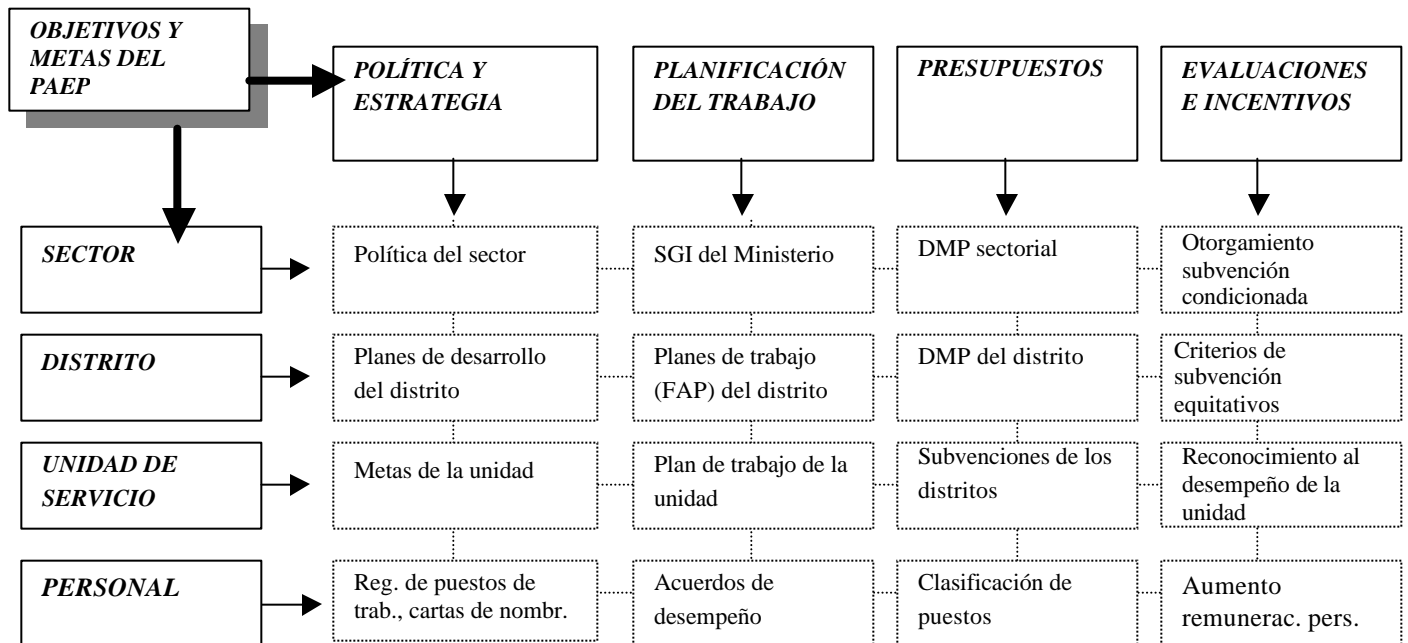
Horizontalmente: entre las políticas para la reducción de la pobreza, estrategias, planes de trabajo, presupuestos y evaluación de desempeño.

Verticalmente: entre los ámbitos de gestión central, sectorial, de distrito y de unidad.

La ausencia de metas de desarrollo que incluyan a los distintos niveles del sistema contribuye a que se produzcan importantes ineficiencias en la actividad de planificación, seguimiento, análisis y evaluación, que arrojan finalmente una carga de trabajo burocrático innecesario y la superposición de las operaciones. La evaluación del desempeño se transforma en un hecho subjetivo, en ocasiones opaco

Por esta razón, el MHPyED debe coordinar esfuerzos y hacer un nuevo análisis del PAEP a fin de trazar metas de desarrollo, objetivos e indicadores de desempeño claros y coherentes. Las políticas de los sectores y distritos correspondientes, los planes de trabajo y los presupuestos deben estar expresados en función de los aportes a los objetivos acordados del PAEP/DELP.

¹⁹ Celebrado el 19 de octubre, contó con participantes de: MHPyED, MGL, MEI, MOPVyC, MED, MACGyP; Oficina de la Presidencia, Oficina del Primer Ministro; IGG; administraciones de los distritos de Moroto y Gulu, UBoS, MISR.



Los planes del MHPyED para formular un marco de gastos de largo plazo (MGLP) constituyen una buena oportunidad para trazar una serie clara y coherente de objetivos, metas e indicadores de desempeño para el PAEP.

También se podrán aprovechar los resultados que surgirán próximamente de las encuestas nacionales de prestación de servicios, para expresar las metas de mejora de prestación de servicio y satisfacción del cliente como medida representativa de los objetivos de desarrollo.

3.3 Incentivos que contribuyen a obtener resultados

La mejor forma de determinar si los gerentes estén motivados para lograr resultados es alinear los incentivos con esos resultados.

Los principios de equidad están profundamente arraigados en la cultura de la función pública en Uganda. En el proceso de reforma de la administración pública, el MSP sigue considerando como elementos clave la clasificación de puestos de trabajo -en lugar del desempeño individual- y los incrementos generales de salario. No existe una fuerte aplicación de sanciones por mal desempeño o negligencia, y los despidos en la función pública son poco comunes.

Cuando se analiza el presupuesto, se sigue analizando el desempeño en función del dinero gastado o de la “capacidad de absorción”, en lugar de hacerlo en función de los aportes a la reducción de pobreza. Hay muy poca diferencia entre el tope presupuestario indicativo y el tope fijado en el presupuesto final para el sector, lo que sugiere que poco importa el análisis del progreso en el logro de objetivos durante el proceso de asignación presupuestaria. De la misma manera, la liberación de fondos en el marco del sistema de subvenciones condicionadas se ha transformado en una práctica casi automática, separada totalmente de las consideraciones de aporte a los resultados reales.

Cuando el financiamiento depende del cumplimiento de todos los requisitos contemplados en el informe de avance, los gerentes y los programas tienen un reconocimiento efectivo por su labor burocrática y no por haber hecho algún aporte a la calidad de vida de sus clientes.

Es necesario recurrir a una sólida coordinación central a fin de fijar los estándares de los productos y costos unitarios dentro del proceso de reforma del MGMP. El riesgo que presenta el presupuesto orientado al producto es que cuando los gerentes definen sus propios indicadores de desempeño, tienden a elegir los que pueden medirse con facilidad en lugar de medir los importantes. La realización de una serie de talleres, o la producción de folletos bien pueden ser productos, pero de un orden muy inferior.

Para reforzar la atención de los empleados públicos en los efectos alcanzados en la reducción de la pobreza, la definición de objetivos, desempeño y éxito de ejecución debe ampliarse y así pasar del énfasis en los procesos y productos, a incluir realizaciones que contribuyan a los efectos. Un primer paso sería ampliar el enfoque puesto en los productos físicos e incluir las medidas de alcance: acceso, cobertura, uso de las instalaciones de servicios y satisfacción del cliente.

La introducción de recompensas por contribuir a los efectos del PAEP²⁰ o mejorar la prestación de servicios — como elementos determinantes para la asignación de recursos y la evaluación individual de desempeño — constituiría un fuerte incentivo para aprovechar al máximo la eficacia de los esfuerzos por reducir la pobreza. Una de las debilidades que presenta la iniciativa de la GOR hasta hoy es que sus actividades hacen hincapié en el dictado de talleres, desarrollan destrezas relacionadas con la *definición de resultados* sin vínculos claros con la realidad operativa básica del presupuesto, la planificación del trabajo o la evaluación de desempeño. Visto en forma aislada, lo que se aprende puede ser el lenguaje ampuloso con intenciones grandilocuentes, que a menudo está muy alejado de lo que es prácticamente factible. El éxito de la GOR no se puede alcanzar al finalizar el taller ni tampoco cuando todos saben de qué se trata, sólo funciona si todos cambian la forma de *actuar* en sus actividades diarias. En reconocimiento de la necesidad de unir más la GOR a los procesos operacionales, el MDHPyDE está trabajando a fin de poder alinearse con la iniciativa de la POP.

Cuando el enfoque clave de fijación de metas y definición de objetivos en el plano departamental, del distrito y de la dependencia está centrado en el alcance de la prestación del servicio y la satisfacción del cliente, se pueden medir con mayor precisión las mejoras en la eficacia de los esfuerzos destinados a reducir la pobreza.

3.4 Devolución de la autonomía de gestión

Aun cuando la responsabilidad de la prestación de la mayoría de los servicios públicos haya sido transferida al gobierno local, el grueso de los recursos presupuestarios y el personal profesional sigue estando en los organismos centrales.

Una de las dificultades que enfrenta el proceso actual del MGMP es que la liquidación de salarios está en gran medida fuera del proceso de asignación de gastos que llevan a cabo los grupos de trabajo sectoriales. Esto sucede porque habitualmente las categorías de personal se toman como están y los aumentos salariales se asignan en forma generalizada. En consecuencia una parte importante del total de gastos está efectivamente circunscripta a las asignaciones de gastos de los grupos de trabajo sectoriales. Sería útil brindar una función más amplia a los grupos de trabajo sectoriales para que puedan hacer recomendaciones explícitas respecto de las categorías de personal y escalas salariales, y de los posibles incrementos por categoría cuando estén relacionados con el mejoramiento de la prestación del servicio.

²⁰ Efectos y rendición de cuentas o responsabilidad: Es obvio que el problema que surge con los efectos en el desarrollo es a quién se atribuyen, ya que esos cambios generalmente provienen de los esfuerzos colectivos de diversos gerentes, programas o instituciones. Los aportes que hacen por *separado* rara vez pueden determinarse en forma objetiva. Por este motivo, la medición mecánica del cambio en los indicadores de efectos no es satisfactoria cuando se toma como único fundamento para evaluar el desempeño individual o el cumplimiento de la responsabilidad. Sin embargo, los gerentes pueden y deben hacerse responsables de mantener la atención en lo que sucede, y para ello:

- (i) determinar los efectos sobre los que intentan influir.
- (ii) evaluar si se efectúa el seguimiento de los cambios a nivel de los efectos.
- (iii) explicar cuál es la importancia de las actividades y productos que tienen a su cargo en función de los efectos que se persiguen.

La evaluación del aporte a los efectos es, en definitiva, cualitativa. Sin embargo, es preferible contar con información aproximada sobre los temas importantes, en lugar de tener información exacta sobre hechos o situaciones que pueden ser irrelevantes.

El FAP destaca la contradicción existente entre las aspiraciones de descentralización por un lado y la mayor influencia central sobre la asignación de recursos, por otro. Tanto el gobierno como los donantes reconocen que el sistema de subvenciones condicionadas limita la capacidad de los GL para presupuestar las necesidades locales. Los GL, por ejemplo no están autorizados a abonar salarios que permitan atraer y conservar al personal debidamente calificado. En algunas áreas, la falta de flexibilidad respecto de la combinación óptima y medios y formas de brindar los servicios ha comprometido el suministro óptimo del servicio²¹. Para que los distritos presten servicios en forma eficaz, necesitan contar con información y más autoridad para poder compensar los gastos por remuneraciones, los gastos ordinarios excluidas las remuneraciones y los gastos de capital.

3.5 Función de la sociedad civil en el control de la transparencia y la rendición de cuentas

El GOU ya ha reconocido la importancia que tiene la movilización de los usuarios de los servicios para controlar la prestación de los servicios públicos. En un taller²² que organizó el BM recientemente en Kampala, dictado conjuntamente con la preparación de este informe, las ONG y los parlamentarios presentes destacaron el papel de la sociedad civil para evaluar el desempeño del sector público y para exigir la rendición de cuentas.

La práctica de las comunicaciones públicas ha dado muy buenos resultados y el éxito obtenido tendría que expandirse al máximo. La experiencia se puede reproducir en una amplia gama de operaciones sectoriales y locales de planificación y gestión. Las comunicaciones podrían aplicarse no sólo a la asignación de recursos, sino también a otros aspectos de las operaciones del sector público como por ejemplo citas y promociones, planificación de trabajo y criterios para la toma de decisiones.

Para facilitar la práctica, se recomienda solicitar a *todas* las unidades operativas que asignen un espacio adecuado para colocar las noticias. La práctica de poner estos anuncios en los diarios y transmitirlos por radio le concede una importancia aún mayor. El hecho de no facilitar los anuncios públicos adecuados será considerado como una infracción de la responsabilidad de gestión que puede ser sancionado, y las ONG participarán en el seguimiento del cumplimiento.

Para conocer la opinión directa del usuario final respecto de la calidad del servicio que presta la dependencia²³, los usuarios pueden completar mini-encuestas instantáneas o “tarjetas de informes”, cuando se retiran de una dependencia, y evaluar en ellas los distintos aspectos de la prestación del servicio de esa dependencia. Las tarjetas de informes pueden usarse para controlar diariamente los distintos aspectos de la satisfacción del cliente, se pueden confeccionar según las necesidades de cada dependencia, y tenerlas en cuenta como elemento importante a la hora de tomar decisiones operativas. Las tarjetas de informes complementan la ENPS, ya que constituyen una práctica continua más que un ejercicio esporádico e instantáneo. Se pueden usar para controlar el desempeño relacionándolo con las normas nacionales establecidas a través de la ENPS o con los compromisos asumidos con los clientes, establecidos por cada ministerio o por los mismos prestadores del servicio.

La iniciativa del Sistema de Información de Gestión Comunitaria (SIGC), que propone ayudar a las comunidades a articular sus necesidades y prioridades de desarrollo, así como también los esfuerzos del MITyDS para movilizar a las comunidades en el proceso de planificación y gestión del desarrollo local, pueden ser aprovechados para reforzar la transparencia y la participación en la función de SyE.

²¹ NORAD, SIDA y Danida, Octubre 2000, “*Public Financial Management Issues in Uganda*”, Reseña conjunta.

²² “*Assessing public sector performance – a role for civil society*”, dictado en Kampala el 16 de octubre de 2000.

²³ Los “buzones de sugerencias” constituyen una práctica muy difundida. No obstante, las respuestas no se analizan en forma sistemática ni tampoco se toman en cuenta; en todo caso, son muy vulnerables a parcializar los errores de muestreo.

Para mantener la credibilidad que han promovido las iniciativas iniciales de transparencia, es importante que se perciba que el gobierno actúa si, a través del seguimiento de los servicios públicos realizado por los miembros de la sociedad civil, se descubren prácticas indebidas.

3.6 Principios para el partenariado en el marco del PAEP

En función del apoyo brindado a la iniciativa del MID, se recomienda solicitar a los donantes que colaboren para poder determinar si todos los esfuerzos de desarrollo interno están plenamente alineados con las prioridades de la política nacional y las prácticas de SyE. Se debe dar una intensa promoción a los principios del partenariado en el marco del PAEP²⁴.

Además, se puede solicitar a las asociaciones del MID que apoyen la unión de la gestión de programas y proyectos y de los componentes y actividades de la capacitación/destrezas de SyE, en un amplio esfuerzo coordinado que permita desarrollar la capacidad en la función pública. A pesar de que las agencias locales de los donantes pueden tener escasa autonomía sobre sus políticas, se puede aprovechar la condición piloto de Uganda dentro de los PPME y las iniciativas del MID para introducir cambios a mediano plazo en las prácticas.

Debido al énfasis que pone en la claridad y el consenso en el desarrollo de objetivos y metas, el proceso de planificación y conducción del SyE puede mejorar la comunicación entre la política y los participantes del programa, puede contribuir a crear un acuerdo sobre los efectos esperados y las estrategias del programa, y puede ayudar a identificar superposiciones en la responsabilidad operacional. De esta forma, el SyE se transforma en un vehículo para la creación de asociaciones dentro del Gobierno y entre el Gobierno, la sociedad civil y los asociados externos.

Principios propuestos para el partenariado en el marco del PAEP:

Compromiso compartido : Sólo se buscará o se recibirá el apoyo de donantes para los programas que integran el PAEP

Además el Gobierno deberá

1. Continuar trabajando con mayor énfasis en la erradicación de la pobreza (como mínimo los programas que reciben financiamiento del FAP tendrán un porcentaje asignado constante en el presupuesto total)
2. Continuar desarrollando esfuerzos para aumentar la recaudación fiscal
3. Asumir plenamente el liderazgo en el proceso de coordinación de los donantes
4. Rechazar ofertas de proyectos de donantes independientes
5. Fortalecer el seguimiento y la rendición de cuentas (inclusive las evaluaciones de eficiencia)
6. Seguir mejorando la transparencia y combatir la corrupción
7. Seguir fortaleciendo la capacidad de los distritos
8. Desarrollar programas integrales estableciendo costos y sectores prioritarios que abarquen todo el presupuesto
9. Promover la participación y coordinación de todas las partes interesadas (inclusive de los parlamentarios)
10. Fortalecer la capacidad de coordinación en todo el Gobierno (para que exista una sola voz)

Además los donantes deberán

1. Asumir conjuntamente todo el trabajo analítico, evaluaciones y exámenes
2. Fijar en forma conjunta los indicadores de producto/efectos
3. Desarrollar reglas uniformes para los desembolsos
4. Desarrollar reglas de rendición de cuentas uniformes y más eficaces
5. Garantizar todo el apoyo si está totalmente integrado en los programas sectoriales y si es plenamente coherente con las prioridades establecidas por cada programa sectorial
6. Continuar aumentando el nivel de apoyo no condicionado a los sectores
7. Aumentar la delegación de funciones a las oficinas del país
8. Suprimir los suplementos salariales individuales del personal de proyectos
9. Finalizar los programas individuales y paralelos del país y los proyectos independientes
10. Reducir en forma progresiva los condicionamientos en la adquisición de bienes y servicios

²⁴ Serie original de principios que se establecieron en la Conferencia de Estocolmo patrocinada por el MID "Making Partnership Work on the Ground", Agosto de 1999. Citado en el PAEP (Vol. I) versión 3, julio de 2000.

3.7 Destrezas y capacitación

El fortalecimiento del SyE no puede quedar reducido a la capacitación técnica en un solo tipo de destreza. El SyE en última instancia recurre a una amplia variedad de campos técnicos que incluyen economía, contabilidad, metodología de la investigación en ciencias sociales, administración de contratos, gestión de la información, gestión general y “facilitación del proceso” o destrezas consultivas. Uganda posee una infraestructura bastante bien desarrollada para la capacitación en estos campos, y aunque el análisis exhaustivo de las necesidades de desarrollo de recursos humanos excede el alcance del presente documento, existen indudablemente deficiencias y necesidades para lograr el fortalecimiento institucional. Se necesitan destrezas en el gobierno central, en el aparato administrativo del distrito y en las dependencias que prestan los servicios primarios.

Las destrezas técnicas y el entrenamiento son una condición previa necesaria, aunque no suficiente para el desarrollo de las capacidades. Las deficiencias de destrezas técnicas, por sí mismas, no parecen constituir un impedimento significativo para lograr eficacia en la ejecución de las políticas. Más bien, el impedimento lo constituye la estructura de incentivos y la dinámica y cultura de la toma de decisiones. El SyE sólo prosperará cuando exista un nivel de políticas y demanda de gestión para lo que se produce a través del SyE; cuando su práctica se continúe como consecuencia de incentivos arraigados en la función pública, en donde el reconocimiento y las sanciones estén guiados por los resultados; y cuando los gerentes colectivamente perciban un interés propio en adoptar herramientas de evaluación y aprendizaje continuos.

Con el giro gradual y continuo en el énfasis del GOU hacia los resultados finales, será necesario que SyE trascienda el seguimiento mecánico de los gastos y de la actividad burocrática. Se espera que se produzca el incremento correspondiente en la demanda de uso de propuestas de evaluación que contribuyan a mejorar el conocimiento acerca de las interrelaciones entre los programas operacionales y la prestación de servicios por un lado, y la realidad de la pobreza o los cambios en el desarrollo por otro. En la capacitación que se ofrece en Uganda, una ausencia notoria es la planificación y ejecución de una *evaluación de programas*. Otra área de destrezas cuya demanda puede crecer será la de planificación y conducción de las encuestas de satisfacción del cliente y las tarjetas de calificación, en especial en los distritos y las dependencias del prestador de servicios.

En virtud de los proyectos del PDGL y de los proyectos EFMPII de la AIF existen oportunidades de financiamiento que son importantes para el desarrollo de capacidades y destrezas para el SyE²⁵. Además, parte del 5 por ciento del FAP destinado a “seguimiento y rendición de cuentas” debe ser considerado una fuente de financiamiento para el desarrollo de destrezas en evaluación.

Las destrezas en SyE pueden ubicarse en la agenda del Marco de la política de capacitación del Gobierno, que está en preparación, así como los esfuerzos de desarrollo de la capacidad de gestión del distrito que se planifican en virtud del PDGL.

Un elemento más del desarrollo de destrezas y capacidades sería el establecimiento de una asociación nacional de evaluación, propuesta que fue presentada por los participantes del taller de SyE que organizara en MHPyDE en Kampala, en octubre de 2000.

²⁵ El componente 4 del PDGL, valuado en USD 12,7m, está dirigido a respaldar las funciones de gestión, seguimiento y evaluación dentro del contexto del programa de descentralización de Uganda.

Tabla 4: Resumen de los temas estratégicos, desafíos y acciones posibles

Tareas generales de SyE	Hacer el seguimiento y obtener retroinformación sobre el progreso en el alivio de la pobreza						
Temas estratégicos del SyE	1. Coordinación y armonización	2. Desarrollo de objetivos, metas e indicadores de desempeño	3. Incentivos que contribuyen a obtener resultados	4. Devolución de la autonomía de gestión	5. Función de la sociedad civil para exigir transparencia y rendición de cuentas	6. Principios de las asociaciones que participan del PAEP	7. Capacitación en SyD
Elementos positivos en Uganda	<ul style="list-style-type: none"> * Borrador de la Estrategia para el seguimiento de la pobreza * Grupos de trabajo sectoriales (GTS) como nexo de la planificación, presupuestación * Esfuerzos para armonizar los informes de progreso de proyectos * Destinar el 5% de los fondos del FAP a seguimiento y rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> * PAEP/DELP como marco general de las prioridades para reducción de la pobreza * Capacitación piloto en GOR (gestión orientada a los resultados) * “Jornada de análisis de indicadores” dentro del ciclo presupuestario 	<ul style="list-style-type: none"> * Reconocimiento de la eficacia en la prestación de servicios como imperativo de la gestión pública” * Encuesta nacional sobre la prestación de servicios 2000 	<ul style="list-style-type: none"> * Responsabilidad descentralizada para la prestación de servicios * Introducción de presupuestación orientada al producto (POP) * Planes de distrito integrales * Desarrollo de las capacidades del PDGL 	<ul style="list-style-type: none"> * Naturaleza consultiva del proceso del PAEP * Transparencia del proceso presupuestario * Práctica de comunicaciones públicas * Importante capacidad de las ONG * Diálogo entre el gobierno y la sociedad civil en el ámbito central 	<ul style="list-style-type: none"> * Borrador de los principios del partenariado en el MID * Tendencia al apoyo presupuestario * Programación de reuniones del grupo consultivo como parte del ciclo presupuestario 	<ul style="list-style-type: none"> * Toma de conciencia sobre la importancia del SyE * Disponibilidad de los investigadores locales, tradiciones académicas y de capacitación locales
Desafíos encontrados	<ul style="list-style-type: none"> * Formatos de planificación e informes separados para distintas fuentes de financiamiento * Políticas, presupuestos y planes de trabajo por sector/ distrito abordados por separado * Alineamiento y coordinación de diferentes iniciativas para la gestión de resultados * 1/3 de la AOD corresponde a AT fuera del presupuesto del gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> * Inconsistencia en la claridad de las metas en el ámbito sectorial * Las metas del PAEP corresponden a actividades ministeriales más que a los efectos de reducción de la pobreza * Sólo algunos objetivos se definen con marcos temporales, puntos de referencia inicial y metas mensurables * Escasa vinculación entre los objetivos sectoriales y los de distrito 	<ul style="list-style-type: none"> * Evaluación de desempeño en función del gasto y la actividad burocrática * Escasa relación entre la asignación de recursos y el desempeño * Recompensas orientadas al buen cumplimiento de tareas burocráticas * Falta de coherencia en la aplicación de sanciones por mal desempeño * La corrupción con gran impunidad 	<ul style="list-style-type: none"> * En general, capacidades de gestión débiles en los ámbitos locales * Las proporciones de gasto establecidas en el régimen de subvenciones condicionadas conceden a los gerentes una escasa flexibilidad de adaptación a las necesidades locales * Cantidad y jerarquía de los cargos determinadas desde la administración central 	<ul style="list-style-type: none"> * Necesidad de consultar más alas partes interesadas para fijar las prioridades * 1/3 de la AOD corresponde a AT fuera del presupuesto del gobierno y las prácticas de SyE * Diálogo GOU/ONG en el ámbito central no reflejado en el ámbito local 	<ul style="list-style-type: none"> * 1/3 de la AOD corresponde a AT fuera del presupuesto y del SyE * Quedan casi 300 proyectos independientes * Veinte exámenes separados de programas * Los donantes locales no pueden apartarse de las directrices de SyE corporativas 	<ul style="list-style-type: none"> * Debilidad de las destrezas de gestión en el ámbito de GL * Posible aumento de la demanda de gestión y SyE que aborde la interrelación entre la prestación de servicios y los efectos en materia de reducción de la pobreza
Acciones posibles para encarar los desafíos	<ul style="list-style-type: none"> * Identificar un ministerio/organismo a cargo de SyE * Establecer los acuerdos ‘básicos de SyE’ (por ej. a través de un marco formal para el SyE). 	<ul style="list-style-type: none"> * Introducción de los objetivos y metas del PAEP a través de planificación, presupuestación y planificación de tareas en el ámbito sectorial, de distrito 	<ul style="list-style-type: none"> * Introducción del <i>alcance</i> y los efectos como criterio para medir el éxito y establecer las recompensas por desempeño * Uso de la ENPS para medir las 	<ul style="list-style-type: none"> * Permitir una mayor autonomía local sobre el reclutamiento de personal, salarios y gastos no remunerativos * En compensación, 	<ul style="list-style-type: none"> * Extender las prácticas de transparencias desde la asignación a la ejecución * “Tarjetas de informe” del cliente como complemento de la ENPS 	<ul style="list-style-type: none"> * Aprovechar el apoyo de los donantes al MID y al PAEP para aumentar la sinergia entre planificación, información y examen 	<ul style="list-style-type: none"> * Refuerzo de las capacidades locales para brindar capacitación en evaluación de programas * Disponibilidad de fondos para el

	<p>armonización de terminología, formatos, y periodicidad de los informes. *Mayor coordinación entre organismos de inspección y auditoría</p>	<p>y de dependencias * Focalizar el MGLP en definir objetivos y metas del PAEP a mediano plazo</p>	<p>mejoras en la satisfacción del cliente * Introducción del concepto de eficiencia en la Ley de Finanzas Públicas * Introducir los estatutos de servicio al cliente</p>	<p>garantizar una supervisión local más fuerte * Introducción de prácticas de SyE participativas como función clave de la gestión</p>	<p>* Incluir a las ONG entre quienes pueden solicitar el financiamiento del “seguimiento y rendición de cuentas” del FAP * Introducir los estatutos de servicio al cliente</p>	<p>* Matriz política del CALP como mecanismo de planificación y examen conjunto</p>	<p>SyE dentro del PAP, PDGL, y del EFMPII * Crear una asociación nacional de evaluación</p>
--	---	--	--	---	--	---	---

4.0 LOS PRÓXIMOS PASOS

Las autoridades de Uganda reconocen la importancia de orientar los esfuerzos hacia resultados concretos para erradicar la pobreza. La eficacia de la prestación del servicio público ha sido definida como la temática actual de la gestión de desarrollo y reforma. Están en marcha una serie de acciones e iniciativas que se relacionan con el imperativo de orientación dirigida a los resultados. El principal problema, por ejemplo con la formulación del PAEP, la OOP, la GOR, la reforma salarial, el desarrollo de la capacidad del gobierno local y el seguimiento de la reducción de la pobreza y la prestación de servicios, ha sido que estos esfuerzos se trataron como temas separados y sin ninguna vinculación entre sí.

Desde una perspectiva de SyE, el desafío fundamental para el gobierno es la coordinación: alinear y dar coherencia y sinergia a los objetivos de desarrollo, las medidas para el progreso en la erradicación de la pobreza, los instrumentos de planificación del trabajo, los incentivos de gestión, el análisis de programas y las prácticas de evaluación de desempeño. El MHPyDE ha demostrado su capacidad para acercar la labor consultiva y de coordinación a las tareas nacionales multisectoriales, como por ejemplo la formulación del PAEP y la reforma de la gestión económica. Con la inevitable responsabilidad que tiene el componente recursos en la ecuación de la toma de decisiones, el MHPyDE se presenta como el responsable lógico de la tarea de coordinación.

En la sección previa se buscó destacar algunas de las principales áreas estratégicas en las que se pueden introducir mejoras, vistas desde la perspectiva del SyE. Para hacerlo se requieren consultas políticas y acciones operativas en varios frentes. El afianzamiento de la orientación hacia los resultados y el SyE es necesariamente un proceso continuo a largo plazo de defensa y fortalecimiento de la conciencia y formación de opinión, la coordinación institucional, la adaptación de los sistemas y la formación de destrezas. Se alienta al GOU a reconocer en forma explícita y trabajar para consolidar este afianzamiento dentro del PAEP/DELP y los marcos de la EAP/CALP. La matriz política preparada para el CALP define adecuadamente el SyE como una reforma interdisciplinaria del sector público dentro del contexto de una gestión orientada hacia los resultados.

El presente informe pone de relieve algunos temas estratégicos que parecen importantes en el contexto específico de Uganda. No obstante, el GOU debe validar y fijar prioridades entre las diversas maneras de encarar los temas que se plantean. La prioridad inmediata sería elaborar un plan de acción más detallado y un calendario para coordinar los exámenes técnicos y la asignación de responsabilidades. En la sección siguiente, se proponen algunas acciones específicas a corto plazo indispensables para avanzar en el SyE y la orientación hacia los resultados.

4.1 Perfeccionamiento de los objetivos y las metas del PAEP

En el ciclo presupuestario actual y la revisión continua del PAEP, se debe enfatizar la depuración clara y coherente de los objetivos y metas de pobreza y los indicadores de desempeño, correspondientes al alcance y a los efectos del cambio, cubriendo un horizonte a mediano plazo como por ejemplo 2, 5 y 10 años. Si el proceso de identificación de indicadores de desempeño queda totalmente en manos de los ministerios, es muy probable que respondan con medidas que reflejan primariamente esfuerzos y procesos. Por esta razón, la coordinación central y la participación de la sociedad civil serán necesarias para garantizar que las medidas identificadas reflejen amplia y coherentemente el progreso real hacia la erradicación de la pobreza.

4.2 Seguimiento continuo de la prestación de servicios

La encuesta nacional de prestación de servicios 2000, cuyos resultados serán publicados en breve, representa una oportunidad inmediata para poner en funcionamiento el alcance del servicio y la satisfacción del cliente. Es fundamental que el abordaje de la ENPS no sea el de “un estudio más” sino que sea un instrumento en el que se tracen los objetivos y se definan metas en función de las mejoras del servicio y las normas para la evaluación de desempeño, a través de un instrumento como los estatutos de servicio al cliente. En este sentido, será importante realizar la ENPS en forma periódica y que los datos de la prestación de servicios queden integrados a los sistemas para la gestión de información ministerial.

4.3 Ampliación de la armonización de los informes

Los esfuerzos que se realizan para definir un formato uniforme para los informes de progreso de los proyectos deben ampliarse para incluir la armonización de los informes de un sector más amplio y los programas para la reducción de pobreza. Sería útil establecer un inventario de todas las directrices internas de SyE y de información a fin de establecer un “conjunto básico” de disposiciones de SyE comunes a todos los regímenes de financiamiento, tipos de gastos, sectores y ámbitos administrativos. Una preocupación inmediata sería el examen de las directrices del FAP específicas de cada sector que están preparando los ministerios especializados. Otro tema de armonización importante serían las disposiciones de SyE del donante, tal como está redactada en los principios propuestos para el partenariado en relación con el MID/PAEP.

4.4 Perfeccionamiento de la estrategia de seguimiento de la pobreza

Los esfuerzos continuos, coordinados por el MHPyDE para preparar una estrategia nacional de seguimiento de la pobreza representan una oportunidad importante para poner fin a las indefiniciones que pesan sobre los objetivos, funciones y responsabilidades del SyE. El foro nacional contra la pobreza, el comité permanente de seguimiento de la pobreza y la red de seguimiento de la pobreza son foros que reúnen a representantes del gobierno y de la sociedad civil que ocupan cargos jerárquicos y técnicos. Se puede recurrir a estas estructuras para tratar las necesidades mencionadas anteriormente y perfeccionar los indicadores de resultado del PAEP y armonizar el sistema de informes. La estrategia de seguimiento de la pobreza debe comprender más de un examen técnico de los indicadores de seguimiento del PAEP. La estrategia debe buscar cómo establecer un vínculo entre el seguimiento de la pobreza y de los recursos, que actualmente corren por caminos separados.

4.5 Identificación y difusión del enfoque de “buena práctica” para el SyE

Uganda ya tiene un número de actividades e iniciativas que se relacionan ampliamente con las inquietudes de SyE que ha recogido este informe. Aprovechar la oportunidad significa aportar alineamiento, coherencia y sinergia a lo que ya existe. Es to también requerirá economía y fijación de prioridades entre los distintos abordajes y metodologías. Creemos que sería útil buscar y promover activamente prácticas individuales e instrumentos tomados de los que existen en el sector, distrito o dependencia, y que parezcan ser los que mejor se adaptan a todas las necesidades de gestión del desarrollo de Uganda. La cuestión no es imponer un sistema uniforme de SyE, que sume más responsabilidades a los sobrecargados gerentes, sino que el GOU fije una postura integral sobre lo que representa un equilibrio apropiado entre lo ideal y lo práctico.

ANEXO 1: CONTEXTO DE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO

Uganda ha emprendido amplias reformas en su gestión económica, y en los últimos diez años ha logrado estabilizar sus finanzas públicas. La tasa real promedio de crecimiento del PIB ha sido del 6,9 por ciento anual desde 1990/1991; esto ha dado como resultado un crecimiento del 3,7 por ciento anual en el PIB real per cápita y una reducción del 20 por ciento en la pobreza (*índice de pobreza*) desde 1992 hasta 1997. En el plano social se han hecho importantes avances en las áreas de matriculación en escuelas primarias y reducción de la prevalencia del VIH/SIDA. El índice de desarrollo humano de Uganda, una medida compuesta de las tasas de alfabetización, ingresos y longevidad, ha experimentado una mejora del 0,329 en 1992 al 0,509 en 1999²⁶. Sin embargo, aunque la proporción de habitantes que viven en situación de pobreza reflejada en el consumo cayó del 56% en 1992 al 44% en 1997, continúa habiendo grandes desigualdades en la tasa de bienestar.

Los elogios del sector externo a los recientes esfuerzos de Uganda en el área de gestión del desarrollo se han traducido en su ventajosa posición dentro de la iniciativa para los Países pobres muy endeudados (PPME). Uganda fue el primer país que cumplió con los requisitos necesarios para obtener el incremento del alivio de la deuda para los PPME por parte de dicha iniciativa, así como la tendencia de asistencia programática confiada a las autoridades nacionales.

A: El PAEP como marco para el desarrollo nacional

Con las aspiraciones nacionales y las directivas para en el desarrollo a largo plazo, que quedaron plasmadas en el ejercicio Visión 2025, el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP) ha orientado la formulación de la política gubernamental de Uganda desde el año 1997.

El PAEP ha surgido de un amplio proceso de análisis, reflexión y consultas, que incorporó el aporte de comunidades locales, la sociedad civil, la comunidad de donantes y el gobierno. La formulación del PAEP ha sido coordinada por el Ministerio de Hacienda, Planificación y Desarrollo Económico (MHPyDE).

El PAEP constituye la respuesta de Uganda a la iniciativa del Marco Integral de Desarrollo (MID), y se ha modificado para adaptarla al formato del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), elaborado por el Banco Mundial y el FMI.

El objetivo global del PAEP consiste en reducir la incidencia de la pobreza absoluta del 44 por ciento en 1996/97 al 10 por ciento para el año 2017.

El PAEP se afirma sobre cuatro grandes pilares:

- Crear un marco para la transformación y el crecimiento económico
- Garantizar el buen gobierno y la seguridad
- Incrementar directamente la habilidad de los pobres para aumentar sus ingresos
- Mejorar la calidad de vida de los pobres

²⁶ “Uganda National Human Development Report 2000”, PNUD, Kampala, de próxima aparición

B: Proceso presupuestario

El sistema presupuestario móvil trienal del MGMP constituye la interfaz entre las metas del PAEP y su gestión operativa. El ejercicio fiscal abarca de julio a junio, y el ciclo anual del presupuesto se inicia en octubre, con un taller interministerial en el que el MHPyDE anuncia topes tentativos para el presupuesto. A esto sigue un proceso consultivo que parte de las actividades de los grupos de trabajo sectoriales o GTS, que se detallan más adelante en este documento, y culmina con un Documento de Marco Presupuestario (DMP) que normalmente se concluye hacia fines de abril. En forma paralela, pero a partir de noviembre, se emprende un proceso similar con los 45 distritos coordinados por el Ministerio de Gobierno Local (MGL). Como aporte a la preparación del Documento de Marco Presupuestario, la mayoría de los distritos elaboran un Plan de Desarrollo de Distrito (PDD). Por último, los DMP sectoriales y de distrito se consolidan para formar el MGMP. El MHPyDE realiza su revisión del proceso del MGMP a través de la serie de reuniones consultivas de los DMP, y ha creado una unidad para Política y Evaluación del Presupuesto, conducida por un Comisionado.

El proceso presupuestario en Uganda se caracteriza por una relativa transparencia y apertura; el MHPyDE ha introducido una serie de medidas para mantener al público informado y promover su participación a lo largo del ciclo²⁷, que incluyen una jornada anual de análisis a la que asisten miembros de la sociedad civil y las partes interesadas de los donantes para examinar experiencias del ciclo presupuestario anterior²⁸.

Tanto los ministerios como los distritos cuentan con unidades de planificación con funcionarios responsables de coordinar la planificación estratégica, la preparación de informes y presupuestos y el seguimiento. Los funcionarios contables son responsables de la gestión de cuentas, el control de gastos y la vinculación con las funciones de auditoría. Cada unidad administrativa cuenta con un Director General Administrativo (CAO); en los ministerios, el cargo equivalente es el de Secretario Permanente (SP).

El PAEP cuenta con el respaldo del Fondo de Acción contra la Pobreza (FAP), que ha sido creado como vehículo para canalizar los recursos adicionales puestos a disposición del país a través del programa para PPME y encauzados hacia las Áreas Prioritarias del Programa (APP) de salud primaria, educación primaria, abastecimiento de agua y saneamiento, extensión agrícola y caminos rurales. Además del PPME, el FAP incluye fondos de apoyo al presupuesto comprometidos por donantes externos. Las proyecciones indican que los gastos del FAP se incrementarán en un 35 por ciento en 2000/01, un 10 por ciento en 2001/02 y un 17 por ciento en 2002/03. Los gastos del FAP expresados como parte de los gastos del Gobierno de Uganda se aumentarán de un 22,7 por ciento en 1998/99 a un 32,5 por ciento en 2002/03.

El formato de presupuesto del MGMP ha tenido significativa influencia para la introducción de un horizonte de planificación que se extiende más allá de los proyectos individuales y los ejercicios financieros. En la actualidad se está considerando un Marco de Gastos de Largo Plazo (MGLP) que abarque un período de diez años, con miras a expandir el horizonte de planificación de recursos.

El sistema de presupuesto con restricción de recursos fomenta el realismo en la planificación sectorial. Con el fin de fortalecer aún más la orientación a los resultados del proceso de MGMP, el MHPyDE está introduciendo la presupuestación orientada hacia el producto (POP). Este método parte de la determinación de costos unitarios, aún por establecerse, en la que se asigna a los tipos de producto un valor estándar determinado, y se evalúan las propuestas de presupuesto y desempeño con dicho valor como parámetro. Recomendamos aplicar una fuerte coordinación central al establecer los valores estándar de productos y costos unitarios. El riesgo que presenta la presupuestación orientada hacia el producto es que, cuando los gerentes definen sus propios indicadores de desempeño, tienden a elegir los que pueden medirse con facilidad en lugar de los que revisten mayor importancia. La realización de una serie de talleres, o la producción de folletos, bien pueden ser productos, pero de un grado muy inferior.

²⁷ MHPyDE, “*Improving Budget Transparency in Uganda: Informing stakeholders and including them in the budget process*”, Informe Fase I. Ver también Gariyo, Zie, mayo de 2000, “*Citizen involvement in the budgetary process in Uganda*”, Uganda Debt Network, Glasgow (<http://www.worldbank.org/participation/ugandabudget.htm>).

²⁸ MHPyDE, octubre de 2000, “(Draft) *Report on Forum on Stakeholder’s Reflection on the Previous (FY1999/01) Budget Process*”.

Como parte de la iniciativa de mejorar aún más la gestión del gasto, el gobierno ha emprendido la modernización de sus sistemas fiscales, y ha planeado dar comienzo a este proceso con un Estudio de Gestión Fiscal (EGF) que se realizará dentro del Programa de Gestión Económica y Financiera (EFMPPII)²⁹ de la AIF. El Estudio de Gestión Fiscal dará como resultado una hoja de ruta para la informatización de los sistemas fiscales del Gobierno de Uganda, comenzando por los procesos locales y centrales de presupuestos y contabilidad. El EFMPPII también aborda la armonización de los procesos de planificación locales y centrales y la institucionalización de la preparación de los DMP de los gobiernos locales.

C: Planificación sectorial

El PAEP ofrece un marco de referencia para los programas de inversión y los planes sectoriales y de distrito.

Planes sectoriales para la implementación del PAEP:	
<i>Caminos:</i>	Plan a diez años para el desarrollo del sector de caminos principales (1996); En preparación: planes independientes para caminos rurales y urbanos secundarios
<i>Desarrollo rural:</i>	Plan para la modernización del sector agrícola (versión de abril de 2000)
<i>Educación:</i>	Plan de inversión en el sector educativo (noviembre de 1998)
<i>Salud:</i>	Plan estratégico para el sector de salud (octubre de 1999)
<i>Abastecimiento de agua:</i>	En preparación: planes independientes para abastecimiento de agua en zonas rurales y urbanas
<i>Tierras:</i>	Plan de implementación de la ley de tierras, en preparación por parte del Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente
<i>Desarrollo social:</i>	En preparación por parte del Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social (MGTYDS)
<i>Medio ambiente:</i>	En preparación por parte de la Autoridad Nacional de Gestión del Medio Ambiente (ANGMA)
<i>Justicia/Legislación y orden jurídico:</i>	Redacción de planes independientes para la Reforma del Sistema de Justicia Comercial y Penal (julio de 2000)

El ciclo anual de planificación del trabajo y elaboración del presupuesto comienza con los topes de recursos del MHPyDE, con la coordinación de los ministerios especializados y el apoyo de los Grupos de Trabajo Sectoriales. El MHPyDE publica los términos de referencia de las deliberaciones de los grupos de trabajo al inicio del ciclo de planificación anual del presupuesto (septiembre/octubre).³⁰

Los grupos de trabajo sectoriales reúnen a los ministerios centrales clave, los organismos técnicos respectivos, las ONG y la comunidad de donantes en torno al proceso de preparación de los DMP sectoriales. Las conversaciones entre el MHPyDE y los grupos de trabajo sectoriales tienen el objetivo de identificar dificultades en la implementación, ineficiencia en las operaciones en curso y potenciales desequilibrios insostenibles en el tamaño relativo de los programas permanentes y de desarrollo. Las conversaciones también contemplan cualquier iniciativa política prevista, a fin de garantizar que cada nueva política esté acompañada por una completa determinación de costos, para mostrar la totalidad de sus implicaciones fiscales.

Gradualmente, los grupos de trabajo sectoriales se están convirtiendo en un nexo en el proceso de planificación sectorial, así como en las consultas y la coordinación entre las partes interesadas. Los DMP sectoriales abarcan los siguientes elementos:

²⁹ Banco Mundial, octubre de 1999, “*Second Economic and Financial Management Project*”, documento de evaluación de proyecto, Washington D.C.

³⁰ MHPyDE, 1999, “*Budget Framework Paper 2000/01-2002/03: Sector Working Group Discussions – Terms of Reference*”.

1. Declaración de la misión, metas generales y objetivos del sector/ministerio
2. Análisis y evaluación de productos y servicios prestados a lo largo del año fiscal (anterior)
3. Análisis de las consecuencias de las reformas políticas y de temas relacionados para el desempeño sectorial
4. Planificación de productos, actividades y asignaciones de recursos para el MGMP

En la actualidad, diversos ministerios se encuentran desarrollando sistemas para la gestión de la información con miras a orientar sus iniciativas de planificación, gestión técnica y asesoramiento. No obstante, todavía no existen normas para el agregado o comparación de datos. En cambio, existen múltiples microsistemas independientes que en general no son compatibles ni han sido concebidos para el intercambio de información.

Deberá contemplarse la posibilidad de otorgar a los grupos de trabajo sectoriales un mandato para establecer la agenda con respecto a investigación y evaluación, permitir a las partes interesadas sectoriales sintetizar en forma conjunta las conclusiones de la totalidad de las consultas, los informes y los instrumentos de análisis y luego demostrar cómo se relacionan las lecciones aprendidas con las propuestas para el futuro. La iniciativa tendría importantes efectos en términos de establecer transparencia para los objetivos de aprendizaje futuros.

D: Prestación descentralizada de servicios

La política de descentralización del gobierno de Uganda³¹ se basa en la devolución de la responsabilidad por la planificación, la gestión de recursos y la prestación de servicios a 45 distritos con otras unidades administrativas correspondientes a condados, subcondados, municipios y aldeas. Si bien los gobiernos locales de Uganda son entidades autónomas, el Ministerio del Gobierno Local (MGL) y su secretaría de descentralización tienen amplias facultades para la supervisión de su desempeño, y actúan como coordinadores de políticas y dependencias centrales de apoyo para la tarea de descentralización. La Comisión de Finanzas del Gobierno Local (CFGL) respalda las actividades del MGL y de los GL en la rendición de cuentas y la transparencia, y está facultada para supervisar los presupuestos de los gobiernos locales con el fin de determinar si se encuentran alineados con las prioridades del gobierno de Uganda.

En el ámbito de los distritos, los Consejos de Distrito (CD) elegidos supervisan las operaciones. Los miembros del consejo no tienen facultades ejecutivas, pero reciben asignaciones por cada sesión. Gradualmente, las Comisiones de Servicios de Distrito están asumiendo responsabilidades en las áreas de nombramiento y remuneración del personal que hasta ahora se manejaban desde el gobierno central. Conforme a la Ley de Gobiernos Locales de 1997, los ministerios especializados están obligados a ofrecer asesoramiento, apoyo, supervisión y capacitación en sus respectivas áreas a los gobiernos locales. El Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social (MGTyDS) también está obligado a apoyar a los gobiernos locales y a fomentar el desarrollo comunitario.

En las dependencias de los prestadores de servicio, se han introducido comités de gestión para las áreas de salud y educación, que actúan como representantes de los pobladores y proporcionan orientación estratégica y operativa a los gerentes de las dependencias.

Los instrumentos primarios de planificación de distrito que se están introduciendo son:

- Documentos de Marco Presupuestario del Gobierno Local (DMPGL)
- Planes de Desarrollo de Distrito (PDD)
- Planes de trabajo del FAP para cada distrito

El DMPGL es un documento único consolidado por el Ministerio del Gobierno Local. Hasta el presente, aproximadamente la mitad de los distritos han elaborado PDD.

³¹ El sistema de gobierno local de Uganda ha sido establecido en la Constitución de 1995 y la Ley de Gobierno Local de 1997.

La mayor parte de las transferencias a los gobiernos locales, que en la actualidad conforman el 78 por ciento del total, corresponden a *subvenciones condicionadas*, negociadas entre los ministerios especializados y cada gobierno local. Por otra parte, las *subvenciones no condicionadas* son subvenciones mínimas que se asignan a los gobiernos locales por prestar servicios descentralizados, que se deben complementar con los ingresos propios del gobierno local. Además, se conceden subvenciones de *nivelación* por otorgar subsidios o por asignar recursos especiales a los distritos menos desarrollados, que se deben basar en la medida en que una unidad de gobierno local se encuentra retrasada con respecto al estándar promedio nacional para un servicio en particular.

En la actualidad existen 23 regímenes distintos de subvenciones condicionadas, de los cuales 11 reciben financiamiento a través del FAP. Los gobiernos locales elaboran planes de trabajo independientes, “por actividades”, para *cada uno* de los regímenes de subvenciones condicionadas (ver recuadro).

Subvenciones condicionadas del FAP:

- Caminos rurales;
- Extensión agrícola;
- Atención primaria de salud;
- Atención primaria de salud por ONG;
- Asignación para alimentación en Unidades Sanitarias de Distrito;
- Abastecimiento de agua en zonas urbanas y en distritos;
- Desarrollo de abastecimiento de agua en distritos;
- Educación primaria;
- Desarrollo de la educación primaria;
- Salarios de docentes de escuelas primarias;
- Seguimiento y rendición de cuentas.

La naturaleza condicionada de las subvenciones se relaciona básicamente con la adhesión a los controles de los tipos de gastos que se permiten (consultar en el recuadro el ejemplo de una *subvención para infraestructura escolar*), que son sumamente exigentes. Los gerentes de distrito necesitan la aprobación de la autoridad central para toda reasignación que exceda el 10 por ciento de los recursos. La liberación de fondos del FAP está condicionada al cumplimiento con los requisitos de elaboración de informes.

Tanto el gobierno como los donantes reconocen que las subvenciones condicionadas resultan sumamente exigentes para los distritos en términos de la carga de informes, además de limitar su capacidad de presupuestar conforme a las necesidades locales. Los gobiernos locales deben mantener cuentas bancarias y contables separadas para las distintas subvenciones condicionadas, así como para los proyectos de distintos donantes. Como consecuencia, algunos gobiernos locales deben mantener más de 50 cuentas bancarias distintas.

El Programa de Desarrollo de Gobiernos Locales (PDGL³²), con el apoyo de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), suministrará recursos técnicos y financieros para posibilitar el desarrollo, la puesta a prueba y la aplicación de una serie de procedimientos participativos de planificación, presupuestación y asignación de recursos, así como de sistemas de gestión de programas, en algunos de

Condiciones para subvenciones a dependencias escolares:

i) Para salas de clase nuevas, el % de trabajo para cada etapa se fija en:

* Movilización (pago anticipado):	8%
* Cimientos/sub-estructura:	22%
* Paredes, con vigas y aguilonos:	25%
* Techos, con placas de techo:	25%
* Terminaciones (revoque, pisos, carpintería):	15%
* Retención por período de rectificación defectos (6 meses):	5%

ii) Por terminación de aulas, el % para cada etapa se fija en:

* Movilización:	8%
* Viga de fundación:	22%
* Techos:	35%
* Terminaciones, con losa de piso y guías:	30%
* Retención:	5%

iii) Para letrinas, el % de trabajo para cada etapa se fija en:

* Cimientos/sub-estructura:	20%
* Paredes:	30%
* Techos:	25%
* Terminaciones (pisos, carpintería):	20%
* Retención:	5%

(Extracto del documento “*School Facilities Grant for Primary Schools: Planning and Implementation Guidelines for District and Urban Councils*”, Ministerio de Educación y Deporte, enero de 2000)

³² Banco Mundial, octubre de 1999, “*Local Government Development Program*”, documento de evaluación de proyecto, Washington D.C.

los gobiernos locales.

E: Asistencia externa

Uganda se encuentra entre los países en desarrollo con un rango medio de dependencia de la ayuda que se le destina; el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE estima³³ el total de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) para Uganda en el equivalente al 12,1% y el 7,1% del PIB en 1997 y 1998 respectivamente. La asistencia externa total se traduce en aproximadamente el 85 por ciento del presupuesto de desarrollo o el plan de inversión pública (PIP) de Uganda. El PIP³⁴ incluye un total de 46 donantes, de los cuales 19 son multilaterales, 21 son bilaterales y 6 son ONG, con desembolsos globales proyectados para el período 1999/00-2001/02 de USD 995 millones. En el Anexo 2 se consignan las proyecciones del MHPyDE para desembolsos en concepto de asistencia, clasificados por donante.

Una parte cada vez mayor (en la actualidad el 19 por ciento) de la asistencia externa se está canalizando hacia el apoyo al presupuesto, ya sea para apoyo general al FAP o destinada a sectores específicos, en particular a los de salud y educación. Esta asistencia está sujeta a un seguimiento y examen posterior con los donantes que intervienen en el proceso de los grupos de trabajo sectoriales.

La nueva Estrategia de Asistencia a los Países (EAP) del Banco Mundial propone cambiar las modalidades de asistencia de la AIF, que actualmente se concentran en la asistencia a proyectos, por el apoyo al presupuesto para las iniciativas de reducción de la pobreza. Con el propósito de respaldar una reforma aún más profunda del sector público, la AIF está contemplando el desarrollo de una línea de Créditos de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza (CALP). El objetivo principal de esta operación sería colaborar con los esfuerzos del gobierno de Uganda por mejorar la prestación de servicios en todas las áreas, en el marco del PAEP/DELP y el MGMP. En este contexto, se adoptarían medidas dentro de las reformas transversales de seguimiento y evaluación, adquisición de bienes y servicios, empleo en el sector público y reforma salarial, gestión financiera, transparencia/rendición de cuentas y lucha contra la corrupción, así como medidas para mejorar la calidad y la eficacia en función de costos en la prestación de servicios públicos.

³³ <http://www.oecd.org/dac/images/AidRecipient/uga.gif>

³⁴ MHPEyD, agosto de 1999, “*Public Investment Plan, incorporating the PEAP volume II 1999/2000-2001/02 priority projects*”.

Recursos del Fondo de Acción contra la Pobreza para 1999/00 (Millones de UGX, miles de USD)

		Presupuesto 1999/00	
		UGX (en mill)	miles de USD
Recursos propios del gobierno		47.750	31.833
PPME y recompra de la deuda (Austria)		70.100	46.733
Apoyo general de los donantes al FAP (Suecia, Países Bajos)		12.190	8.126
Apoyo presupuestario asignado por los donantes		63.940	42.626
<i>De los cuales:</i>			
<i>Países Bajos</i>	<i>(Educación primaria, desarrollo en el distrito)</i>	9.440	6.293
<i>Suecia</i>	<i>(General, Rendición de cuentas, Salud)</i>	6.180	4.120
<i>Gran Bretaña</i>	<i>(Educación primaria, Salud)</i>	17.000	11.333
<i>Bélgica</i>	<i>(Atención primaria de la salud)</i>	6.000	4.000
<i>República de Irlanda</i>	<i>(Educación primaria, Salud)</i>	5.110	3.406
<i>UE</i>	<i>(Educación primaria)</i>	12.220	8.146
<i>USAID</i>	<i>(Educación primaria)</i>	8.000	5.333
Recursos totales del Fondo de Acción contra la Pobreza		193.980	129.320

Fuente: MHPyDE: *Background to the Budget*, junio de 2000. Base UGX/USD = 1.500

El CALP propuesto exige un acuerdo con respecto a los indicadores clave y los patrones de referencia a los que se deberá realizar un seguimiento en las áreas de educación y abastecimiento de agua. Con el propósito de coordinar una posterior implementación, se ha creado una Fuerza de Trabajo interministerial para el CALP, presidida por el secretario de planificación del MHPyDE. Es posible que diversos donantes estén dispuestos a proporcionar indicaciones de flujos de recursos predecibles para el mediano plazo destinados al presupuesto (Departamento de Desarrollo Internacional, *Ireland Aid*, ASDI, Comisión Europea, Banco Africano de Desarrollo) en forma paralela con el CALP.

F: Instituciones a cargo de rendir cuentas

La Encuesta Nacional sobre Integridad de 1998 reveló que cuatro de cada diez clientes de servicios públicos informaron haber tenido que pagar un soborno para obtener la prestación de servicios. En el sector de salud, un estudio reveló que casi el 80 por ciento de los medicamentos y los suministros desaparecían de las unidades sanitarias. Un estudio reciente del sector comercial de Uganda reveló a su vez que la mayoría de las firmas perciben a la corrupción como un obstáculo importante a la expansión.

Las instituciones de Uganda que revisten una importancia fundamental a la hora de rendir cuentas, son entre otras:

Anticorrupción	Inspección	Auditoría
<i>Ministerio de Ética e Integridad</i>	<i>Cuerpo general de inspectores del gobierno;</i> <i>Cuerpo de inspectores Hacienda;</i> <i>Cuerpo de inspectores de ministerios sectoriales;</i> <i>Cuerpo de inspectores de distrito</i>	<i>Comisión Parlamentaria de Cuentas Públicas;</i> <i>Oficina del Auditor General;</i> <i>Auditoría interna de ministerios sectoriales;</i> <i>Comisiones locales de cuentas públicas,</i> <i>Auditorías internas de distrito;</i> <i>Auditorías de donantes externos</i>

El gobierno ha reconocido la necesidad de acrecentar la integridad y la rendición de cuentas de parte de sus instituciones de las siguientes formas: (i) incrementando la supervisión pública mediante una mayor transparencia y más educación y conciencia, (ii) promoviendo el fortalecimiento de las capacidades y (iii) reforzando la aplicación de leyes y sanciones. Con este fin, el Ministerio de Ética e Integridad ha elaborado un documento denominado Estrategia y plan de acción gubernamental para combatir la corrupción y acrecentar la ética y la integridad en la función pública³⁵, que fue lanzado en julio de 2000 por el presidente ugandés.

Existen aún diversas restricciones a la implementación del plan de acción, como falta de recursos (humanos y financieros), bajos salarios en el sector público, gestión deficiente de la información, así como factores sociales, históricos y culturales que contribuyen a que las normas informales predominen sobre las formales.

Claramente, las instituciones que deben rendir cuentas y las inspecciones ministeriales tienen que mejorar la coordinación de las visitas, la selección de distritos y el examen del seguimiento a las primeras conclusiones y recomendaciones resultantes de las inspecciones. Una cuestión adicional que afecta a la rendición de cuentas es que la Ley de Finanzas Públicas de 1964 no obliga a los funcionarios del área contable a conseguir una mayor eficiencia, y el Auditor General no está obligado a examinar y validar este aspecto. Por lo tanto, continúa existiendo un considerable grado de incertidumbre en cuanto a si se han racionalizado los gastos durante la ejecución del presupuesto. En forma consecuyente con la evaluación de la responsabilidad financiera del país, de reciente redacción³⁶, recomendamos abordar este tema en la revisión de la Ley.

Por otra parte, un sistema novedoso para introducir la práctica de rendición de cuentas consiste en la actual exigencia de que los distritos publiquen trimestralmente anuncios por cada subvención condicionada que reciben en el marco del FAP, debiendo detallar los planes de trabajo, sus costos y los fondos liberados.

G: Iniciativas de gestión y reforma de los servicios públicos

La Comisión de Revisión y Reorganización de Servicios Públicos (CRRSP), de 1989, detectó que el servicio público de Uganda se caracterizaba por su estructura sobredimensionada, su ineficiencia y su escaso rendimiento. Entre los problemas identificados se contaban una organización disfuncional, habilidades de gestión deficientes, pago insuficiente, segundos empleos, corrupción y falta de disciplina.

La cantidad de empleados en el área de Servicios Públicos se ha reducido de 320.000 en 1990 a 157.000 en 1997. La cantidad de ministerios se ha reducido de 38 en 1992 a 14 en 1998.

La Comisión de Servicios Públicos (CSP), que depende del Ministerio de Servicios Públicos (MSP), actúa como guía para los nombramientos, las condiciones de servicio y los salarios del personal de gobierno. También dentro de la órbita de ese ministerio se encuentra el Programa de Reforma del Sector Público (PRSP), 1997-2002, supervisado por el Comité de Coordinación para la Reforma de los Servicios Públicos (CCRSP)³⁷.

Una meta general de la reforma gubernamental consiste en poner en marcha un sector público más pequeño, mejor pago y con mejor desempeño. Los empleados públicos de algunas categorías han recibido aumentos salariales de casi el 1000% a lo largo del período 1993—97. El Ministerio de Servicios Públicos estima que, en promedio, la remuneración en el área de servicios públicos aún representa el 42 por ciento de los salarios por puestos de trabajo comparables en el sector privado. La brecha salarial es mayor en el

³⁵ La institución que precedió al Ministerio de Ética e Integridad en la Oficina de Presidencia, el Departamento de Ética e Integridad, había sido creada como resultado de una evaluación previa (realizada por un donante) de la estrategia de lucha contra la corrupción del gobierno (1998).

³⁶ Banco Mundial, septiembre de 2000, “*First Draft: Republic of Uganda Country Financial Accountability Assessment*”, Washington D.C.

³⁷ Presidido por el Vicepresidente, e integrado por las Secretarías Permanentes de los Ministerios de Educación, Servicios Públicos, Justicia y Asuntos Constitucionales, Hacienda, Planificación Económica y Desarrollo, y Gobierno Local.

ámbito de los altos directivos, pero más reducida en ciertas actividades como enseñanza y enfermería. Un pequeño número de empleados del sector público disfruta de una relativa prosperidad en enclaves financiados por donantes. Si bien la tasa de rotación promedio del personal es de sólo el 4,2% anual, las bajas remuneraciones continúan restringiendo la motivación en muchos empleados públicos.

A fin de proporcionar información para el desarrollo de una Estrategia de Reforma Salarial³⁸ que está siendo formulada por el MSP, se han finalizado recientemente estudios acerca de evaluaciones de puestos de trabajo y patrones de comparación dentro del mercado. El gobierno de Uganda ha reconocido que las mejoras salariales no se traducirán automáticamente en un incremento de la motivación del personal o en un mejor desempeño. Es poco probable que el personal rinda en la medida plena de sus posibilidades a menos que tenga en claro qué nivel de conducta y desempeño se le exige, así como que existen sanciones y recompensas diferenciadas. Por lo tanto, para acercar los salarios al nivel de los del sector privado, el incremento debe estar acompañado de un cambio fundamental en las actitudes del nivel directivo, y de la creación de una cultura de trabajo distinta.

En 1995 se había puesto en marcha un régimen de gestión orientada a resultados (GOR), y recientemente el gabinete ha aprobado un plan para su introducción en todos los ministerios y distritos. La GOR, coordinada por el MSP, introduce un registro para definir metas y objetivos. Uno de los puntos débiles que ha presentado la iniciativa de la GOR hasta hoy ha sido que sus actividades se focalizan en el dictado de talleres, que desarrollan destrezas relacionadas con la *formulación de resultados*, sin vínculos claros con la realidad operativa principal del presupuesto, la planificación del trabajo o la evaluación del desempeño. Visto en forma aislada, lo que se aprende puede ser el lenguaje ampuloso con intenciones grandilocuentes, que a menudo está muy alejado de lo que es prácticamente factible. El éxito de la GOR no se puede alcanzar al finalizar el taller ni tampoco cuando todos saben de qué se trata, sólo funciona si todos cambian la forma de *actuar* en sus actividades diarias. En reconocimiento de la necesidad de unir más la GOR a los procesos operacionales, el MHPEyD está trabajando para poder alinearse con la iniciativa de POP.

Se está realizando un plan piloto para un nuevo régimen de evaluación del desempeño, que se prevé permitirá evaluar a los individuos por comparación con metas de desempeño consensuadas que sean claras, mensurables y relacionadas con objetivos gubernamentales, que se piensa implementar a partir de comienzos del año 2001. Se han introducido *contratos de desempeño* en las Secretarías Permanentes, pero no todavía en otros niveles de gestión.

³⁸ MSP, agosto de 2000, “(Draft) Proposed Pay Reform Strategy for the Public Service”.

ANEXO 2: OBJETIVOS Y METAS DEL PAEP

a) Objetivos, metas e indicadores de seguimiento del PAEP

OBJETIVO DEL PAEP ³⁹	META	INDICADORES DE SEGUIMIENTO
1. Creación de un marco para el crecimiento económico y la transformación		
1.1 Crecimiento económico sostenible	7% crecimiento del PIB	Consumo real <i>per cápita</i> ; PIB/PNB real <i>per cápita</i> ; Inversión/PIB; Producto real por sector; Ahorro/PIB; contabilidad nacional del medio ambiente, confianza del inversor/negociante
1.2 Estabilidad macroeconómica e incentivos	5% de inflación	Inflación; desfase del tipo de cambio real; tasas efectivas de protección por sector
1.3 Sistema fiscal eficaz y equitativo	Incremento de la proporción de impuesto sobre PIB a mediano plazo	Proporción impuestos/PIB; participación de los impuestos en el gasto
1.4 Estrategia de deuda		Deuda/PIB; servicio de deuda/exportaciones; ingresos netos al sector público sobre la deuda y en total
1.5 Enfoque de la pobreza respecto del gasto público		Participación de servicios destinados a reducir la pobreza en (a) el gobierno (b) el gasto público total; incidencia de los beneficios del gasto público por grupo de ingresos y por género
1.6 Reforma del sector financiero		Volumen y composición sectorial real del crédito para el sector privado
1.7.3 Caminos principales		Estado de los caminos, longitud de los caminos mejorados
1.8 Reforma legal del sector comercial		Percepción popular de la calidad del poder judicial; percepción de los inversores del funcionamiento del sistema jurídico
1.10 Educación terciaria	Aumento de la matriculación a 50.000 en 2003 8000 estudiantes en Makerere 30% más finalizan los estudios 90% índice de empleo de personas con estudios	Matriculación total; matriculación por grupo socioeconómico, por distrito; índices de finalización de estudios; empleo de personas con estudios
2. Buen gobierno y seguridad		
2.1 Objetivos de todo el sector y derechos humanos		Toma de conciencia pública de los derechos
2.2 Seguridad		Víctimas de conflictos militares; cantidad de gente desplazada por los conflictos; condiciones de vida en las aldeas protegidas
2.4 Gasto público orientado hacia la transparencia, eficacia y pobreza		Proporción de personal de alto rango procesado por corrupción; percepción pública de la corrupción; incidencia de la apropiación indebida de fondos públicos
2.5 Prestación eficaz y honesta de servicios públicos		Proporción de usuarios de servicios que pagan cargos ilegales

³⁹ No incluye los objetivos subsidiarios del PAEP/DELP para los cuales aún no se han definido metas ni indicadores de seguimiento.

2.6 Legislación y orden		Tasa de delitos; cantidad de personas que en prisión preventiva; promedio de tiempo que pasan en prisión preventiva
2.6.1 Justicia penal y procesamiento		Cantidad de casos terminados; cantidad de casos atrasados; tiempo promedio que tardan los casos en ser juzgados
2.6.2 Sistemas carcelarios		Condiciones de vida, incluyendo superpoblación; tasa de mortalidad, enfermedad; gasto por prisionero
2.6.3 Policía		Índice de esclarecimiento de casos; experiencia del público con la prestación de servicios
2.6.4 Rehabilitación		Índice de reincidencia
2.7 Información pública		Toma de conciencia de los derechos humanos y la legislación; toma de conciencia de la información para la salud; toma de conciencia de los derechos y funciones en la prestación de servicios
2.8. Empoderamiento de los grupos vulnerables		Acceso de las personas discapacitadas al equipamiento necesario; actividad económica de las personas discapacitadas para poder mantenerse; Cantidad y condiciones de vida de los hogares a cargo de niños
3. Acciones que directamente incrementen la habilidad de los pobres para aumentar sus ingresos		
3.1 Efectos de la pobreza	Índice de pobreza para 2017: 10%	Número de pobres; consumo per cápita del 20% más pobre; Proporción de hogares que sufren serias deficiencias de ingresos
3.2.1 Caminos rurales	Caminos del distrito con reparaciones y mantenimiento total para 2006	Km de caminos en buen estado; proporción de distritos con más del 50% de los caminos en malas condiciones; distancia promedio desde el camino en buenas condiciones hasta la vivienda
3.3 Tierra	Implementación de estructuras en la Ley de Tierras	Hogares pobres sin acceso a tierras
3.5 Agricultura, ganado, forestación, pesca, alimentos, seguridad		Ingresos provenientes de la actividad agrícola; gastos reales en alimentos; rendimientos de la cosecha; Proporción de granjeros con acceso a servicios de asesoramiento; cumplimiento con las normas ambientales
3.7 Energía rural	12% de electrificación rural para 2010	Uso de electricidad en los hogares; acceso a actividades comerciales usando electricidad
3.9 Empleo y trabajo, educación vocacional	850 escuelas politécnicas y 100.000 personas capacitadas para 2003	Matriculación y finalización de estudios; empleo de los graduados
3.10 Micro-empresarios y pequeñas empresas		Acceso de los empresarios a los servicios de asesoramiento
3.11 Servicios de micro-financiación		Proporción de hogares que usan microcréditos.; proporción de hogares que tienen cuenta bancaria; monetización de la economía
4. Calidad de vida		
4.1 Indicadores sectoriales totales		Expectativa de vida; mortalidad infantil; mortalidad materna
4.2 Servicios de atención para la salud		Cobertura de inmunización; proporción de centros de atención con normas para el personal; proporción sin faltantes de existencias; utilización; percepción de la prestación del servicio; prevalencia del VIH y la malaria
4.4 SIDA	25% de disminución de la prevalencia	Prevalencia del VIH
4.5 Abastecimiento de agua y saneamiento	10% máximo acceso posible al agua segura para 2015	Acceso a fuentes de agua mejoradas; formas de saneamiento utilizadas por las viviendas; instalaciones sanitarias en escuelas y mercados; calidad de las fuentes de agua

4.6 Educación primaria y secundaria	Matriculación neta cerca del 100% para 2003 Proporción de alumnos/maestro, 41 para 2009 Proporción de maestros/clase, 1,6 en 2003/2004	Matriculación neta y bruta; proporciones de libros de texto para alumnos y maestros; percepción pública de la calidad; estimaciones de calidad de la Asociación Nacional para la Educación Primaria, (NAPE p or sus siglas en inglés)
4.7 Alfabetización adulta	85% de alfabetización luego de un programa de cinco años	Índices de alfabetización por género
4.9 Viviendas		Proporción de viviendas de paja

b) Objetivos y metas del PRSP

Sector	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03
<i>Educación:</i>					
Relación Prom. de alumnos por profesor	68	58	48	45	45
Relación prom. de alumnos por aula	131	118	99	88	79
Relación prom. de alumnos por texto	6	6	4	3	3
<i>Salud:</i>					
Índice de inmunización (DPT3)	35%	45%	60%	70%	80%
% de centros de salud con personal capacitado	33%	55%	61%	63%	65%
<i>Agua:</i>					
Pozos perforados		1060	1100	1280	1500
Vertientes protegidas		900	900	800	700
Pozos de escasa profundidad bien protegidos		1000	1100	1420	1700

ANEXO 3: ASISTENCIA EXTERNA ³/₄ DESEMBOLSOS DE AYUDA PROGRAMADOS POR 20 DONANTES PRINCIPALES, 1999/00-2001/02

(Total, millones de USD)

Donante	1999/00-2001/02, millones de USD
AIF	328,0
Dinamarca	162,3
Unión Europea	100,6
FDA + ADB	59,2
Alemania	49,8
USAID	34,0
UNICEF	27,2
Italia	24,0
Japón	23,4
FMAM	22,7
Reino Unido	17,7
PNUD	16,9
Egipto	13,9
Austria	11,5
Suecia	11,1
IFAD	10,9
Países Bajos	10,9
PMA	10,8
Noruega	8,5
China	7,3
Total de los 20 donantes principales	950,7
Total de otros 26 donantes	44,8
Proyección total para 1999/00-2001/02	995,5

Fuente: Plan de Inversiones Públicas, 1999/00-2001/02, Anexo 2, MHPyDE, agosto de 1999.

ANEXO 4: NOTAS SOBRE METODOLOGÍA Y LISTA DE ENTREVISTADOS

La “Guía de diagnóstico y marco de acción para el desarrollo de la capacidad de evaluación”, del Departamento de Evaluación de Operaciones ha servido como fuente de referencia analítica del trabajo, brindando un marco conceptual, listas de verificación detalladas de los temas relacionados con incentivos, funciones y responsabilidades, y un menú de opciones para fortalecer la demanda y oferta de SyE.

La compilación de los datos de este informe fue realizada a través de una serie de entrevistas, y de los documentos analizados durante una visita al Banco Mundial en Washington, en marzo de 2000 y dos misiones a Uganda en abril y octubre de 2000, respectivamente. Durante la última misión, se realizó un seminario de SyE junto con el MHPyDE de un día de duración. Durante las dos misiones a Uganda, también participamos en las siguientes reuniones:

- * Grupo de tareas del CREP/CALP
- * Grupo de trabajo del sector educación, subcomité de SyE
- * Comité de armonización de SyE
- * Seminario sobre la rendición de cuentas financieras del país
- * Reunión mensual de donantes
- * Seminario de la sociedad civil sobre “Evaluación del desempeño del gobierno”
- * Taller sobre la reforma salarial

Personas que participaron en las reuniones durante las visitas a Uganda, del 2 al 17 de abril y del 4 al 20 de octubre de 2000

<i>Ainebyona P.</i>	Economista, MFPED
<i>Delius Asimwe</i>	Miembro del cuerpo de investigación, Instituto de Investigaciones Sociales de Makerere
<i>Benedict Baraza</i>	Funcionario de remuneraciones del distrito, Mubende
<i>Robert Barungi</i>	Vicedirector, Escuela de Kasambiya
<i>Lawrence Bategeka</i>	Economista, PNUD
<i>Moses Bekabye</i>	Director, Oficina de Presupuesto Parlamentaria
<i>Bella Bird</i>	Asesor de Desarrollo Social, DFID
<i>Bisamala</i>	EAR, Oficina del Primer Ministro
<i>Albert K. Byagumisha</i>	Comisionado Adjunto, Planificación educativa, MED
<i>John I.K. Byaruhanga</i>	Economista, MFPED
<i>Candirn Florence</i>	Asistente Principal de Secretaría, Cuerpo general de inspectores del Gobierno Director de País, PMA
<i>Noah K. Davis</i>	Subrepresentante, UNICEF
<i>Kari Egge</i>	
<i>Joseph Ellor</i>	Funcionario de SyE, Depto. de planificación educativa, MED
<i>Grace Ekedu</i>	Funcionario de planificación de programas, UNICEF
<i>Okello Francis</i>	AFO, Distrito de Moroto
<i>Dr. Kim Forss</i>	Asesor de Evaluación, Suecia
<i>R. Greenhill</i>	SE/BPED (Programa británico para el desarrollo empresario), MHPyDE
<i>Guzu D.</i>	NCDIP, NUDIPU (Asociación nacional de personas discapacitadas de Uganda)
<i>Morten Heide</i>	Primer Secretario, Embajada Real de Noruega
<i>David Igulu</i>	Funcionario de SyE, UNICEF
<i>E.C. Jjuuko</i>	Periodista, <i>Uganda Confidential</i>
<i>Alain Joaris</i>	Asesor de Economía, Delegación de la CE

<i>Mohammed Kabaale</i>	Economista, MFPED
<i>Kabanu Kabonanukye</i>	Investigador, <i>MISR</i> (Instituto Makerere de Inv. Sociales)
<i>Rose Kafeero</i>	Comisionado, Inspección de Servicios Públicos, MSP
<i>James Kahoza</i>	Auditor General
<i>Brenda Kafuko Malinga</i>	Subdirector/ <i>MSS</i> (Soc. de estudiantes musulmanes), Ministerio de Ética e Integridad
<i>Margaret Kakande</i>	Analista de temas relacionados con la pobreza, Unidad de seguimiento de la pobreza, MHPyDE
<i>Hamzah Kakooza</i>	Reportero, Radio Star
<i>James K. Kalebo</i>	Director, Instituto de Gestión de Uganda
<i>Julius Kapwepwe</i>	Asistente Principal, <i>UWONET</i> (Red de mujeres de Uganda)
<i>Harald Karlsnes</i>	Consejero, Embajada noruega
<i>Norah Katumba</i>	Economista principal, MFPED
<i>Sylvia Keera</i>	Asesor de SyE, Secretaría de descentralización, MGL
<i>Dr. J. Kiyaga-Nsubuga</i>	Subdirector, Instituto de Gestión de Uganda
<i>Britt Hilde Kjoelaas</i>	Primer Secretario, Embajada de Noruega
<i>Florence Kuteesa</i>	Comisionado, Política y evaluación presupuestaria, MHPyDE
<i>Paul Kyama</i>	Funcionario del programa, MGL
<i>John Kyewalabye</i>	Funcionario de la salud, Kasambya Health Clinic
<i>Eric Lakidi,</i>	Reportero, <i>New Vision</i>
<i>Philippe Loop</i>	Asesor de Economía, Delegación de la CE
<i>Dr. Lwasampijjaf</i>	Funcionario de salud de distrito, Distrito de Mubende
<i>Magona J.M.</i>	<i>AC/SS</i> , MHPyDE
<i>Sirage Makumbi</i>	<i>R.P.</i> , África Oriental
<i>Philip Mangeni</i>	<i>C/TI</i> , MHPyDE
<i>Speciosa Mankabirwa</i>	Partera matriculada, Instituto de salud de Kasambya
<i>Phillip W. Marugeni</i>	Comisionado, MHPyDE
<i>A. Mayanja</i>	Director, Departamento de auditoría.
<i>Laban Mbulamuko</i>	S. Economista, MFPED
<i>Lars Moeller</i>	PMDU, MHPyDE
<i>Dr. David Muduuli</i>	Secretario privado principal del vicepresidente
<i>Mary Muduli</i>	Director, Departamento de Presupuesto, MHPyDE
<i>Jane Musika</i>	Jefe de división, Secretaría de descentralización, MLG
<i>Andrew Musoke</i>	Funcionario de planificación de distrito, Distrito de Mubende
<i>Dr. N.B. Musisi</i>	Director, <i>MISR</i>
<i>Dr. Ngila Mwase</i>	Asesor de Economía, PNUD
<i>Aggrey Mwesigwa</i>	Economista, Oficina de Presidencia
<i>Solomon Mutemba</i>	Investigador, <i>Makerere University Business School</i>
<i>Muwuluke Lucy</i>	Economista Principal, MHPyDE
<i>Suleiman Namara</i>	Economista Principal, Oficina del Primer Ministro
<i>H.N. Nayer</i>	Asesor impositivo, MHPyDE
<i>William Ndoleire</i>	Economista principal, MFPED
<i>Micheal Nsereko</i>	Economista, MHPyDE
<i>Asaph Nuwagira</i>	Asesor de SyE, MACGyP
<i>Joe K. Nuwamanya</i>	Comisionado, coordinación y seguimiento, Oficina del Primer Ministro
<i>Dr. Marios Obwona</i>	Miembro principal del cuerpo de investigación, CIPE, <i>Makerere University</i>
<i>Patrick Ocailap</i>	Comisionado, Departamento de coordinación de asistencia, MHPyDE
<i>Dr. John Odiki</i>	Miembro principal del cuerpo de investigación, CIPE, <i>Makerere University</i>
<i>M.H.O. Ogwang</i>	Comisionado, Política y evaluación presupuestaria, MHPyDE
<i>Cyriona Okello</i>	Economista, MOPVyC
<i>Francis Okori</i>	<i>PI</i> , MGL
<i>Mathew Okot</i>	Finanzas, Distrito de Gulu
<i>Robert Okudi</i>	Economista Principal, MHPyDE
<i>Martin Onyach-Olaa</i>	Coordinador, Unidad de gestión de programas, MLG

<i>Jimmy Orombit</i>	Radio Uganda
<i>George A.Otim</i>	Comisionado, MACGyP
<i>Steve Rice</i>	Economista, MHPyDE
<i>J. Ruhweza</i>	FO, MHPyDE
<i>John Rudman</i>	Asesor del Director de Presupuesto, MHPyDE
<i>Yosuke Shimamura</i>	Economista del sector social, MHPyDE
<i>Michel Sidibe</i>	Representante, UNICEF
<i>B.O. Simonsen</i>	Asesor en informática, UBOS
<i>Fredrick Ssemogerere</i>	Secretario de comisión del servicio de distrito, Distrito de Mubende
<i>George Sserungogi</i>	PF, MHPyDE
<i>Moses Ssonko</i>	Funcionario de finanzas, MHPyDE
<i>Daouda Toure</i>	Representante residente, PNUD
<i>Prof. Sam Tulya-Muhika</i>	Presidente, International Development Consultants
<i>F. Tumuheirwe</i>	C/MEP, MHPEyD
<i>Mr. E. Tumusiime-Mutibile</i>	Secretario Principal, MHPyDE
<i>Stephen Tumutegyereize</i>	Funcionario de sistemas informáticos, MLG
<i>Gerald Twijukye</i>	Investigador, Red para la deuda de Uganda
<i>Francis X.K. Wagaba</i>	Jefe, División Planificación, Secretaría de descentralización, MGL
<i>Dr. Brian Wall</i>	Analista de proyectos principal, Evaluación y auditoría, <i>Ireland Aid</i>
<i>Edward Walugembe</i>	Funcionario de estadísticas principal, MED
<i>Mr. Michael Wamibu</i>	Economista Principal, MHPyDE
<i>S. Wenkere-Kisembu</i>	Director, Secretaría de descentralización, MGL
<i>Alan Whitworth</i>	Asesor de políticas, MHPyDE
<i>Tim Williams</i>	Asesor de gobernabilidad, Departamento de desarrollo internacional, RU
<i>George Yigga</i>	Maestra especializada, Escuela de Kasambiya
<i>Kharim Ziwa</i>	Radio Power FM

Otros trabajos de esta serie

- #1: Keith Mackay. *Lessons from National Experience.*
- #2: Stephen Brushett. *Zimbabwe: Issues and Opportunities.*
- #3: Alain Barberie. *Indonesia's National Evaluation System.*
- #4: Keith Mackay. *The Development of Australia's Evaluation System.*
- #5: R. Pablo Guerrero O. *Comparative Insights from Colombia, China and Indonesia.*
- #6: Keith Mackay. *Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework.*
- #7: Mark Schacter. *Sub-Saharan Africa: Lessons from Experience in Supporting Sound Governance*

Este y otros trabajos están disponibles en el sitio web del Departamento de Evaluación de Operaciones con el fin de desarrollar la capacidad de evaluación:

http://www.worldbank.org/html/oed/evaluation/html/monitoring_and_evaluation_capa.html,