



DESARROLLO DE LA CAPACIDAD DE EVALUACIÓN

SERIE DE DOCUMENTOS DE TRABAJO SOBRE DESARROLLO
DE LA CAPACIDAD DE EVALUACIÓN NO.10: OCTUBRE DE 2003

Desarrollo de la capacidad
de seguimiento y evaluación
para mejorar el desempeño
del Estado en Uganda

Arild O. Hauge





Desarrollo de la capacidad de seguimiento y evaluación para mejorar el desempeño del Estado en Uganda

Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación

◆ No. 10

Arild O. Hauge

La creciente preocupación ante una utilización subóptima de los recursos destinados a los servicios públicos de Uganda lleva a centrar la atención en la necesidad de comprender mejor la eficacia en términos de desarrollo, es decir qué es viable, qué no lo es, en qué contextos y por qué. A esta cuestión se orientan los programas de fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) de Uganda.



© 2003

Departamento de Evaluación de Operaciones

Programas de asociaciones de colaboración y conocimientos

Correo electrónico: eline@worldbank.org

Teléfono: 202-473-4497

Fax: 202-522-3125

El desarrollo de la capacidad de evaluación (DCE) ayuda a afianzar una adecuada gestión pública en los países —pues da lugar a una mayor transparencia y crea en el sector público una “cultura de desempeño”, en sustento de una mejor aplicación y formulación de políticas, inclusive en lo referente al proceso presupuestario— apoyando la creación o el fortalecimiento de sistemas nacionales y sectoriales de seguimiento y evaluación. El DEO trata de identificar y elaborar enfoques de prácticas recomendadas en los países y dar a conocer el creciente caudal de experiencias dimanadas de las iniciativas de DCE.

Por medio de la serie de documentos de trabajo del DEO se divulgan las conclusiones de la labor en curso, para promover el intercambio de ideas acerca del mejoramiento de la eficacia en términos de desarrollo por conducto de la evaluación. Un objetivo de la serie es difundir rápidamente las conclusiones, aunque la exposición sea relativamente informal.

Las comprobaciones, interpretaciones, opiniones y conclusiones expresadas en este documento son exclusivamente las de los autores. No representan necesariamente las opiniones del Departamento de Evaluación de Operaciones u otra dependencia del Banco Mundial, sus Directores Ejecutivos o los países que ellos representan.

ÍNDICE

Prefacio	iv
Abreviaturas	v
Resumen	vi
1. Introducción	1
2. Principales características de los sistemas de SyE de Uganda	2
3. ¿Qué contribución están haciendo los sistemas de SyE al desarrollo nacional?	7
4. ¿Qué problemas subsisten?	10
5. Enseñanzas aprendidas de la experiencia de Uganda en materia de SyE	15
6. Conclusiones	18
Anexo A: Estrategia de seguimiento y evaluación de la pobreza: Indicadores prioritarios sectoriales y de la pobreza	20
Anexo B: Resumen de las conclusiones de diagnóstico del DEO con respecto al sistema de SyE, 2001	22
Anexo C: Contribución del DEO al desarrollo de la capacidad de SyE (DCE) en Uganda	24
Anexo D: El SyE en el proyecto de matriz de políticas de la OALP 3 para Uganda (abril de 2003)	33
Anexo E: Conclusiones seleccionadas del estudio del sistema de SyE en los sectores de salud, educación y abastecimiento de agua en Uganda	36
Bibliografía	39

PREFACIO

Como parte de su mandato, el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco Mundial se ocupa de estimular y ayudar a los países miembros en desarrollo de la institución a crear capacidades y sistemas eficaces de seguimiento y evaluación (SyE). El DEO desempeña una función catalizadora, en cuyo contexto da apoyo a unos pocos países para que desarrollen prácticas recomendadas en materia de SyE que otros países puedan adaptar en consonancia con sus circunstancias específicas.

En ese contexto, el DEO presta activo apoyo a Uganda desde 2000. El Gobierno de ese país está resuelto a realzar la eficacia de sus actividades en términos de desarrollo por medios tales como el de orientar en forma más directa la gestión pública hacia el desempeño. Sus iniciativas en esa esfera, junto con las de muchos de sus asociados para el desarrollo, se han enmarcado en el contexto de la estrategia de lucha contra la pobreza. Uganda ha sido uno de los primeros países en obtener acceso al mecanismo de cancelación contable de la deuda en el contexto de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, y uno de los primeros en participar en la Operación de apoyo a la lucha contra la pobreza (antes denominada crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza), un tipo de financiamiento programático.

En el presente informe se realiza el seguimiento de un diagnóstico de los sistemas y funciones de SyE de Uganda, que se realizó en 2000 y se publicó en enero de 2001. Este informe tiene por objeto identificar la contribución del sistema de SyE al desarrollo nacional y examinar los problemas que subsisten para institucionalizar el SyE de manera sostenible. También se examinan algunas de las enseñanzas aprendidas de las actividades de Uganda en esta esfera.

La versión preliminar del documento se presentó al DEO y a los funcionarios del Banco en la ciudad de Washington los días 1 y 2 de junio de 2003, y a los miembros de la Uganda Evaluation Association en Kampala el 19 de junio de 2003. Agradecemos los comentarios que hemos recibido de varias personas, entre ellas Ismail Barugahara, Poul Engeborg-Pederson, Satu Kahkonen, Margaret Kakande, Sukai Prom-Jackson y Peter Ssentongo.

Se contó con el firme y muy valioso apoyo de Satu Kahkonen, de la Oficina Regional de África del Banco. Asimismo, expresamos nuestro agradecimiento por el apoyo financiero recibido del Ministerio de Asuntos Exteriores del Gobierno de Noruega. El informe fue preparado por Arild O. Hauge, consultor del DEO. El jefe de proyecto fue Keith Mackay (DEO).

Oswaldo Feinstein
Jefe

Programas de asociaciones de colaboración y conocimientos

ABREVIATURAS

AfrEA	African Evaluation Association	MFP	Ministerio de la Función Pública
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo	MFPDE	Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico
AT	Asistencia técnica		
CALP	Crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza	OALP	Operación de apoyo a la lucha contra la pobreza
DAA	Dirección de Aprovechamiento de Aguas (del Ministerio de Aguas, Tierras y Medio Ambiente)	ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
DCE	Desarrollo de la capacidad de (seguimiento y) evaluación	ONG	Organización no gubernamental
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza	OPM	Oficina del Primer Ministro
DEO	Departamento de Evaluación de Operaciones	OSC	Organización de la sociedad civil
DEU	Dirección de Estadística de Uganda	PAEP	Plan de acción para la erradicación de la pobreza
ENPS	Encuesta nacional sobre prestación de servicios	PDGL	Programa de desarrollo de las administraciones locales
ESGP	Encuesta de seguimiento del gasto público	PEPPA	Proceso de evaluación de la pobreza con la participación de los afectados
ESyEP	Estrategia de seguimiento y evaluación de la pobreza	PIB	Producto interno bruto
FLP	Fondo de lucha contra la pobreza	PPME	País pobre muy endeudado
GAPP	Guía armonizada de planificación participativa	SGFI	Sistema de gestión financiera integrada
IPDET	Programa internacional de capacitación en evaluación del desarrollo	SIA	Sistema de información para la administración
MAL	Ministerio de Administración Local	SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
MATMA	Ministerio de Aguas, Tierras y Medio Ambiente	SyE	Seguimiento y evaluación
MED	Ministerio de Educación y Deportes	U Sh	Chelín de Uganda
		UEA	Uganda Evaluation Association
		VIH	Virus de inmunodeficiencia humana

RESUMEN

Cada vez se percibe con más claridad que el progreso de Uganda en materia de reducción de la pobreza no va a la par con la tasa de aumento de los recursos presupuestarios destinados a los sectores sociales; hay indicios insatisfactorios en cuanto a eficacia y optimización de los recursos afectados a la prestación de los servicios públicos, lo que muestra la necesidad de dar prioridad a una mejor comprensión de la eficacia en términos de desarrollo: se debe determinar qué es viable, qué no lo es, en qué contextos y por qué. A través de los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) de que dispone, Uganda podría alcanzar ese tan necesario objetivo.

Los diferentes sistemas y prácticas de SyE establecidos en Uganda —en virtud de preocupaciones internas y externas en materia de responsabilidad, buena gestión de gobierno, reforma del sector público y gestión financiera— generan un gran caudal de información, pero las corrientes de información dispares pueden suscitar confusión acerca de los objetivos y complicar el análisis de las políticas. La existencia de sistemas paralelos provoca duplicación de esfuerzos y derroche de recursos en lo que hace a la recopilación de datos, y la carga de trabajo de SyE desvía la atención, en detrimento de una prestación productiva de los servicios. Además, en los sistemas de SyE a veces se premia a sus administradores más por sus habilidades burocráticas que por el aporte a la erradicación de la pobreza que realizan. Puede sostenerse que los sistemas de SyE de Uganda documentan el cumplimiento formal de las normas sobre responsabilidad, pero es necesario hacer más hincapié en los resultados de la actividad pública. La calidad de los datos de SyE es muchas veces deficiente y la información puede ser incompleta, inexacta o incluso obsoleta. Se desdibuja la distinción entre la realidad y las previsiones. En ese entorno, los donantes —cuando cada uno aporta sus propias normas y prescripciones— han sido más la causa que la solución del problema. La experiencia de Uganda lleva a desechar la idea de que la intensificación de las actividades de SyE provoca de por sí una orientación más francamente basada en los resultados. Lo que Uganda necesita no es acrecentar, sino mejorar, las actividades de SyE.

Esta prioridad se atiende por medio del proceso del crédito de apoyo a la lucha contra la pobreza (CALP) —denominado desde hace poco Operación de apoyo a la lucha contra la pobreza (OALP)—, que se ha convertido en instrumento de un enfoque sistémico para la creación de instrumentos de SyE en Uganda. Por cuanto encamina a los donantes hacia objetivos de apoyo presupuestario, este proceso lleva a depender en mayor medida de los propios sistemas y prácticas de SyE con que cuenta el gobierno. Asimismo, en los CALP/OALP se han identificado explícitamente una serie de medidas destinadas a abordar los cuatro problemas más importantes de SyE que aún quedan por resolver. Primero, aunque los sistemas de SyE cuantifican con relativa precisión los gastos, por un lado, y la pobreza, por el otro, son menos los datos sistemáticos disponibles sobre los niveles intermedios: esto es, productos, eficaz focalización de la prestación de servicios por parte del Estado, y resultados. Segundo, la actividad de SyE no se orienta hacia la comprensión de las relaciones de causalidad e imputación entre las distintas etapas de las reformas que promueven el desarrollo. Tercero, los incentivos están vinculados con la observancia de los requisitos sobre presentación de informes y no con el desempeño subyacente que la actividad de SyE pone de

manifiesto. Cuarto, los requisitos que acompañan a los regímenes de SyE en los diferentes planes nacionales y de financiamiento de los donantes crean una carga compleja y formidable de familiarización con las directrices, actividades de inspección, recopilación de datos y presentación de informes.

Puede sostenerse que la creciente atención que se presta a la actividad de SyE ya está contribuyendo a una mayor racionalidad de las finanzas públicas y la gestión del desarrollo, pues sirve de fundamento a un mayor realismo en materia de formulación de políticas, presupuestación y gestión operacional. Las iniciativas de SyE contribuyen a poner la mira en los objetivos oficiales de reducción de la pobreza (enunciados en el plan de acción para la erradicación de la pobreza, que es la estrategia de lucha contra la pobreza de Uganda). También están ayudando a reducir los costos de transacción que representa para el Estado la coordinación de los donantes, y van allanando el camino para que la sociedad civil y el Parlamento graviten en mayor medida en la gestión de los asuntos públicos.

Una lección esencial que ofrece la experiencia de Uganda es que los condicionamientos técnicos (competencias, manuales y recursos logísticos) no son el “cuello de botella” que más afecta a la capacidad. Proliferarán las actividades de SyE cuando los encargados de la formulación de políticas y los asesores soliciten más información sobre las mismas, cuando los administradores procuren obtener fundamento empírico para la adopción de decisiones, cuando las prácticas de SyE sean consecuencia de los incentivos incorporados en los sistemas de servicios públicos, cuando los premios y sanciones se hagan depender de la obtención de resultados y cuando los administradores, colectivamente considerados, perciban la conveniencia de adoptar instrumentos de evaluación y aprendizaje permanentes. Para continuar el progreso en las actividades de SyE será indispensable una labor de coordinación y actividades operacionales en varios frentes. El grupo de trabajo de SyE establecido en el contexto de los CALP/OALP está examinando los aspectos de coordinación, allanando así el camino hacia una solución sistemática de los desafíos en materia de SyE que aún subsisten.

1. INTRODUCCIÓN

Los donantes, los encargados de la formulación de políticas, los analistas y los profesionales de la gestión pública de los países en desarrollo están prestando gran atención a la situación de Uganda. En el último decenio, ese país logró una tasa de crecimiento sin precedentes en la región de África al sur del Sahara. Uganda fue uno de los primeros países en obtener acceso a la condonación de deudas en el contexto de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), y también en la modalidad de asistencia representada por la Operación de apoyo a la lucha contra la pobreza (OALP) (que constituyen donaciones y recientemente reemplazaron a los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza, la modalidad anterior de apoyo programático a la estrategia de reducción de la pobreza de Uganda). Se han emprendido reformas sustanciales y plurifacéticas en cuanto a gestión del sector público.

Paralelamente a la reforma que se está ejecutando en Uganda, en el plano internacional se presta más atención a la función de seguimiento y evaluación (SyE) en el marco de la gestión pública por resultados, y en particular en el de la eficacia en términos del desarrollo. Además, en Uganda se ha llegado a la conclusión de que la actividad de SyE es una esfera prioritaria de la reforma plurisectorial del sector público dentro de la matriz de políticas de la serie de OALP planificadas y ejecutadas desde principios de 2000. El presente documento refleja las enseñanzas aprendidas de la labor realizada como parte del apoyo del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) al desarrollo de la capacidad de SyE en el contexto de las OALP. La forma final del presente documento debe mucho a las conversaciones con funcionarios del Banco Mundial e interesados en Uganda y a los comentarios por éstos formulados. El objetivo del documento es evaluar las iniciativas de SyE y las actividades de desarrollo de la capacidad emprendidas en Uganda, con especial referencia a las enseñanzas que se consideran de interés para la comunidad del desarrollo.

El punto de partida fundamental del análisis es el funcionamiento de las actividades de SyE en el sector público de Uganda, y no las necesidades y los requisitos de los donantes externos. Esas actividades tienen por objetivo mejorar el desempeño y la eficacia del Estado y su sistema de prestación de servicios públicos. No se limitan a los aspectos técnicos de la recopilación de datos: su valor se deriva, en última instancia, no tanto de la disponibilidad de datos exactos *per se*, sino de la forma en que éstos *se usan* para mejorar el proceso de adopción de decisiones. La actividad de SyE produce resultados cuando aporta a los administradores una corriente de información y análisis fiables acerca de qué es viable y qué no lo es, como base para las recomendaciones en materia de políticas, la óptima asignación de recursos, el perfeccionamiento de las estrategias institucionales, la modificación de la combinación de productos o proveedores de servicios públicos, la evaluación del desempeño del personal o la sustentación del régimen de rendición de cuentas. Por cuanto se refiere a la eficacia con que el Estado atiende las necesidades y prioridades de sus ciudadanos, la actividad de SyE contribuye, en definitiva, al buen gobierno.

2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE SyE DE UGANDA

Si el *producto* de la labor de desarrollo de la capacidad de SyE consiste en una generación y disponibilidad más integrales de la información y las conclusiones en materia de SyE, cabe afirmar que Uganda ha logrado progresos sustanciales. En el pasado decenio se establecieron diversos sistemas y prácticas de SyE que permiten generar datos y análisis. Ellos fueron, en muchos casos, la respuesta a problemas relacionados, por ejemplo, con la rendición de cuentas (cuestiones de optimización de recursos, negligencia, y seguimiento de auditorías), una buena administración pública (participación y transparencia), gestión del sector público (ejecución de políticas y gestión basada en el desempeño) o gestión financiera (ejecución del presupuesto y calidad del gasto). Aunque con grado variable de regularidad y exactitud, se dispone de información sobre todas las bases principales de insumos, actividades, productos, resultados e incidencia en cuanto a pobreza. El volumen de datos y análisis con que se cuenta para apoyar las operaciones del gobierno por cierto ha mejorado desde que Uganda inició su plan de acción para la erradicación de la pobreza (PAEP), aunque todavía se observan deficiencias en cuanto a alcance, priorización y calidad y uso de los datos.

PAEP/DELP. El PAEP es el punto de partida de las iniciativas nacionales de SyE. Constituye el marco de planificación del desarrollo nacional que orienta la planificación sectorial y de distrito, así como el proceso presupuestario. Además constituye el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) de Uganda. Las metas y objetivos del PAEP¹ (Anexo A), aunque no se han derivado directamente de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), están esencialmente en consonancia con éstos. Su objetivo fundamental es reducir el índice de incidencia del recuento de la pobreza en Uganda de 44% en 1997 a 10% a más tardar en 2017. Cada dos años el gobierno prepara el *Informe sobre la situación de la pobreza*, que da cuenta del progreso en la lucha contra la pobreza y sirve de base para la revisión del PAEP/DELP, y anualmente se preparan *Informes sobre la marcha del DELP*, basados en el documento de *Antecedentes del presupuesto*, elaborado por el Gobierno de Uganda.

Encuestas sobre pobreza y recopilación de datos: Uganda dispone de una satisfactoria base de datos demográficos y por hogares respecto de la pobreza, que permite el seguimiento del progreso del país en relación con los ODM y otros indicadores de desarrollo (véase el Cuadro 2.1). La principal fuente de datos son las encuestas que periódicamente realiza la Dirección de Estadística de Uganda (DEU). Las encuestas de ingresos y gastos de los hogares se realizan cada dos años; las demográficas y de salud cada cinco años, y los censos cada decenio. Además, la DEU mantiene una base de datos de perfiles de dotación de recursos de los distritos, que entre otras cosas contiene información sobre las características topográficas, los recursos naturales y el uso de la tierra en los distritos. El proceso de evaluación de la pobreza con la participación de los afectados en Uganda (PEPPA), conducido por Oxfam, imparte una dimensión cualitativa al análisis de la pobreza, pues tiene en cuenta la perspectiva de los pobres a los efectos de la

¹ Perfeccionados por el Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (MFPDE) en la Estrategia de seguimiento y evaluación de la pobreza, Kampala (2002).

planificación². La satisfacción de los usuarios de los servicios públicos se ha estudiado mediante una encuesta nacional de prestación de servicios, que pasó a formar parte de los cometidos de la DEU en 2003. Sin embargo, aunque la DEU ha recibido asistencia de seis donantes para el desarrollo de la capacidad, y puede elaborar una serie de estadísticas relativamente satisfactoria, hay indicios de que gran parte de los datos que produce no se utilizan eficazmente.

Cuadro 2.1. Calendario de recopilación de datos sobre la pobreza

Encuesta	Alcance/cobertura	Frecuencia
Encuesta nacional de hogares	Ingresos y gastos, todos los distritos	Bienal
Evaluación de la pobreza con la participación de los afectados	Aspectos cualitativos del bienestar, grupos temáticos	Bienal
Encuesta nacional sobre prestación de servicios	Satisfacción por la prestación de servicios públicos	Bienal
Encuesta demográfica y de salud	Salud y demografía, todos los distritos	Quinquenal
Censo	Demografía, encuesta de población	Decenal

Estrategia de seguimiento y evaluación de la pobreza: Basándose en la Red de seguimiento de la pobreza, red oficiosa que se reúne desde el año 2000 y está integrada por los ministerios, la DEU, la Universidad Makerere, organizaciones no gubernamentales (ONG) y donantes, se ha formulado una estrategia de seguimiento y evaluación de la pobreza (ESyEP). La ESyEP, producto de un esfuerzo nacional, representa un plan general de SyE en el contexto del PAEP/DELP de Uganda. En ella se determina una serie de 33 indicadores prioritarios para la ejecución del PAEP, que se sustenta en un esfuerzo sistemático tendiente a establecer parámetros de referencia y metas (Anexo A). La ESyEP aborda también las responsabilidades institucionales en materia de seguimiento y examen de la pobreza, y trata de establecer un nexo entre, por un lado, los indicadores de la pobreza, y por otro lado la planificación y las operaciones de los ministerios y sus cadenas de prestación de servicios.

Unidad de Seguimiento y Análisis de la Pobreza: Esta dependencia del Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (MFPDE) ha desempeñado un papel particularmente importante en el desarrollo de los sistemas nacionales de SyE de Uganda, ya que tiene a su cargo la preparación del Informe sobre la situación de la pobreza (de carácter bienal), el establecimiento de la Red de seguimiento de la pobreza, la formulación de la ESyEP y la coordinación del PEPPA y otras investigaciones participativas sobre la pobreza existentes en el país. Forma parte del ministerio, aunque sus funcionarios no pertenecen al personal permanente de la administración pública. Ha recibido apoyo de diversos donantes para trabajos específicos, y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido le ha brindado financiamiento básico.

Planificación del presupuesto y controles del gasto: En Uganda, el marco de gastos a mediano plazo representa el punto de convergencia entre los objetivos del PAEP y la planificación y gestión operacionales. El presupuesto se elabora mediante la preparación de los documentos sobre el plan presupuestario (DPP) a nivel de sector y de distrito, en que se enuncian los objetivos, logros y planes de gastos pertinentes. Un elemento clave de la reforma ha sido el intento de lograr que los sectores se orienten más francamente hacia el desempeño, para lo cual se les ha pedido que demuestren la relación entre sus planes y los productos y resultados de sus gastos. En la capacitación en gestión por resultados también se ha hecho hincapié en la claridad

² El primer PEPPA se realizó en 1999–00 y el segundo en 2003.

de los objetivos y expectativas ministeriales y departamentales³. Otro componente de la reforma ha sido un control más estricto del gasto. Las insuficiencias imprevistas en las rentas fiscales se deben compensar con reducciones de gastos. La introducción de un sistema de control de compromisos impide la acumulación de atrasos en los pagos. Otra de las medidas tendientes a controlar el gasto es la Ley de responsabilidad financiera pública de 2002, en virtud de la cual la liberación de los fondos para gastos complementarios requiere la previa aprobación del Parlamento. Para reducir desviaciones entre los gastos presupuestados y los gastos anuales reales, el Gobierno publica semestralmente un informe sobre el desempeño presupuestario.

Fondo de lucha contra la pobreza: Para financiar las prioridades de reducción de la pobreza dentro del PAEP, en 1998 se creó el Fondo de lucha contra la pobreza (FLP), mediante una combinación de las economías derivadas de la condonación de la deuda al amparo de la Iniciativa para los PPME; apoyo presupuestario general y con fines específicos proporcionado por los donantes, y recursos fiscales. El FLP ofrece un mecanismo para “proteger” los gastos que reducen directamente la pobreza: atención primaria de salud, educación primaria, abastecimiento de agua y saneamiento, extensión agrícola y caminos rurales. Dentro del régimen ugandés de gestión descentralizada, las administraciones locales preparan planes de trabajo anuales y trimestrales, por actividades, e informan por separado sobre cada uno de los 23 programas financiados con recursos del FLP y otras donaciones condicionales. El comité directivo del FLP, que examina las políticas y operaciones, se reúne trimestralmente; en él están representados los donantes, los ministerios competentes y las ONG.

Función coordinadora de los grupos de trabajo sectoriales: Los grupos de trabajo sectoriales de Uganda, en que están representados los ministerios centrales clave, los organismos técnicos respectivos, las ONG y la comunidad de donantes, son órganos coordinadores de la planificación de estrategias a nivel sectorial, la preparación de presupuestos, las consultas con los interesados y la labor de enlace. En sus reuniones semestrales realizan una evaluación integral del progreso a nivel sectorial. La mayoría de los ministerios del Gobierno de Uganda cuentan con departamentos de investigación y documentación, dotados de las competencias y los medios necesarios para realizar una recopilación de datos relativamente avanzada. Varios ministerios han establecido sus propios sistemas de información para la administración (SIA). Tras la descentralización de la prestación de servicios, estos sistemas se han concentrado en actividades de presentación de informes y recopilación de datos sobre los programas sectoriales del FLP cuya responsabilidad compete a las administraciones locales.

Seguimiento por parte de la sociedad civil: Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) toman parte activa en el proceso presupuestario nacional, incluida la labor de los grupos de trabajo sectoriales. Uganda Debt Network coordina el seguimiento, por parte de la sociedad civil, de las actividades del FLP en los distritos. Esta ONG independiente, que suele criticar al gobierno y a los donantes, está ensayando un sistema comunitario de SyE que moviliza al público para verificar los gastos y la prestación de servicios. Se está elaborando un sistema de cartillas de puntaje dado por los usuarios, que se pondrá a prueba en el sector de la salud. Cabe mencionar una práctica de seguimiento público observada en Uganda: la publicación de anuncios sobre las asignaciones de recursos, obligatoria para todos los planes de trabajo y todos los recursos

³ Véase, por ejemplo, Ministerio de la función pública (2002).

financieros del FLP (MFPDE, 2001) e impone transparencia y rendición de cuentas en el diálogo de los administradores con clientes o usuarios finales. Esa política se introdujo después que los resultados de la primera encuesta de seguimiento del gasto público (1996) (ESGP) indicaron un grado significativo de “filtración” del gasto público en el sector de la educación⁴.

Evaluaciones, estudios y exámenes: Los ministerios e instituciones de investigación del Gobierno de Uganda, así como las organizaciones donantes, realizan continuos estudios y exámenes especiales de la pobreza, que en el plano sectorial son cada vez más numerosos y se realizan bajo los auspicios de los grupos de trabajo sectoriales. El Centro de Políticas e Investigación Económicas y el Instituto Makerere de Investigación Social, en particular, disponen de vasta capacidad de investigación y evaluación. Con el apoyo del Banco Mundial, la primera ESGP se realizó en el sector de la educación en 1996. Desde entonces se han llevado a cabo estudios de seguimiento del gasto en los sectores de salud, educación y agua y saneamiento, pero su planificación y realización no siempre están bien coordinadas y la ESyEP contempla un proceso consolidado de elaboración de un programa para las investigaciones y exámenes especiales de la pobreza.

Rendición de cuentas y transparencia: Uganda está dotada de una infraestructura bien desarrollada de instituciones encargadas de la rendición de cuentas a nivel del gobierno central y de los gobiernos sectoriales y locales (Cuadro 2.2). En 2001 se anunció una estrategia nacional de lucha contra la corrupción (Dirección de Ética e Integridad, 2001), destinado a fortalecer la capacidad de coordinación, planificación y seguimiento de las iniciativas de lucha contra la corrupción. En este sentido, el Gobierno de Uganda está revisando todas las leyes de represión de la corrupción, para consolidarlas en un texto ordenado integral. Conforme al Código del Personal Directivo de 2002, los altos funcionarios de gobierno (ministros, asesores presidenciales, secretarios permanentes, directores y administradores y coordinadores superiores de proyectos) deben declarar sus ingresos y patrimonio. Las instituciones encargadas de hacer efectiva la rendición de cuentas se financian parcialmente con fondos del FLP, que asigna el 5% de sus recursos al seguimiento y la rendición de cuentas. No obstante, y a pesar de que su acción se complementa con actividades selectivas de asistencia externa, dichas instituciones experimentan continua escasez de recursos y personal.

Cuadro 2.2 Organismos de inspección y auditoría

	Inspección	Auditoría
Central	Oficina del Primer Ministro (OPM) Dirección de Ética e Integridad Inspección General del Estado Inspección de Tesorería del MFPDE Inspección del Ministerio de Administración Local	Comité de Cuentas Públicas del Parlamento Oficina del Auditor General Oficina de Contabilidad y Auditoría Interna del MFPDE Auditorías externas de donantes
Sector	Inspecciones de los ministerios sectoriales	Auditorías internas de los ministerios sectoriales
Distrito	Inspecciones de distrito	Comités locales de cuentas públicas Auditorías internas de los distritos

⁴ Véase, por ejemplo, Reinikka y Svenson (2002).

Apoyo externo a las competencias y la formación en SyE: En muchos proyectos financiados por donantes se han incorporado componentes de desarrollo de la capacidad en SyE. También se ha ampliado el apoyo genérico otorgado, a ese respecto, a los ministerios y otros organismos, como la DEU, la Oficina del Auditor General y varios departamentos de la Universidad Makerere, que han recibido asistencia externa de diversos donantes, como Dinamarca, Estados Unidos, Noruega, Reino Unido, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Con el apoyo del DEO del Banco Mundial, altos funcionarios públicos ugandeses han participado en seminarios y cursillos internacionales de SyE. Con el apoyo del DEO, alrededor de 24 funcionarios han participado en conferencias del DEO; en el Programa internacional de capacitación en evaluación del desarrollo (IPDET), en la Universidad de Carleton (Canadá), y en dos conferencias convocadas por la African Evaluation Association (AfrEA). Los conocimientos adquiridos y los contactos establecidos en el curso de estas actividades facilitaron la fundación, en 2002, de la Uganda Evaluation Association (UEA). En el contexto de las OALP se organizaron diversos seminarios, talleres y consultas sobre SyE con altos funcionarios de los ministerios centrales y sectoriales de Uganda, miembros de las OSC y donantes. Con el respaldo de la documentación de orientación de diagnósticos del DEO⁵, se examinaron los estudios analíticos de los donantes y la sensibilización sobre SyE en el marco de las OALP en dos estudios discretos: un diagnóstico inicial de SyE en 2000–01 (Hauge, 2001) y un estudio más detallado de SyE en los sectores de salud, educación y agua, en 2002 (Hauge et al., 2002). Aunque en ambos se formulan críticas a los sistemas nacionales de SyE en Uganda, fueron bien recibidos por los funcionarios de gobierno. En el Anexo C se presenta una reseña de la participación del DEO en el desarrollo de la capacidad en SyE en Uganda.

⁵ Mackay (1999).

3. ¿QUÉ CONTRIBUCIÓN ESTÁN HACIENDO LOS SISTEMAS DE SyE AL DESARROLLO NACIONAL?

En cuanto a los *resultados* deseados a través del desarrollo de la capacidad en SyE⁶ —que la labor de SyE se use eficazmente para elevar la calidad de la adopción de decisiones—, cabe señalar que se están logrando avances, aunque es intrínsecamente difícil probarlo inequívocamente. La atención que se presta a la actividad de SyE, aunque a veces sólo refleje una preocupación implícita —por ejemplo, en el contexto de reformas más generales de la gestión pública—, es uno de los factores que imponen mayor racionalidad y disciplina a la hacienda pública y a la gestión del desarrollo en Uganda. El proceso de SyE brinda al gobierno la posibilidad de formular políticas y presupuestos y realizar la gestión operacional con un sustento probatorio más firme. La mayor producción y disponibilidad de información referente a los programas nacionales de erradicación de la pobreza allana también el camino para que la sociedad civil y el Parlamento cumplan un papel más destacado en los asuntos públicos.

Mejora de la gestión económica: En Uganda, el proceso de SyE que ha acompañado a las reformas presupuestarias ha ayudado a racionalizar las finanzas públicas y a lograr una estabilidad macroeconómica sostenida. Primero, ha introducido un horizonte de planificación que no se limita a los proyectos individuales y a los ejercicios económicos, sino que está vinculado con los objetivos de desarrollo nacional del PAEP a mediano y más largo plazo. Segundo, sobre la base de severas restricciones en materia de ingreso fiscal y supervisión del gasto, se ha impartido realismo y disciplina a la planificación sectorial, lo que ha suscitado niveles de tasas de inflación y tipos de interés relativamente bajos. Tercero, el establecimiento del FLP ha permitido elevar la prioridad relativa asignada a las actividades que tienen una incidencia directa en la reducción de la pobreza. El porcentaje del gasto destinado al FLP dentro del presupuesto nacional ha aumentado de manera pronunciada, de 18% a 37% entre 1997–98 y 2002–03, con el resultado de una importante reorientación del gasto nacional.

Participación en la adopción de decisiones públicas: En Uganda, el proceso nacional de adopción de decisiones, especialmente a nivel del gobierno central, se caracteriza en general por ser relativamente transparente y abierto. Por ejemplo, se han introducido diversas medidas encaminadas a mantener informado e interesado al público en todo el ciclo del presupuesto (Gariyo, 2000; MFPDE, 2000). Todos los documentos esenciales se publican, muchas veces en borrador. Además, desde 2001 se realiza una enérgica campaña tendiente a acrecentar la participación real del Parlamento en el proceso presupuestario. La Ley de presupuesto de 2001 prevé que el Gabinete y el Parlamento reciban los DPP con antelación suficiente como para formular observaciones detalladas antes de que se dé forma final al presupuesto. De resultados de la apertura del proceso presupuestario y de la mayor disponibilidad de datos sobre las operaciones del gobierno, la sociedad civil cumple una función cada vez más importante tanto en la planificación como en el examen de los proyectos y programas nacionales y sectoriales. Una amplia sección transversal de OSC participa en las reuniones de los grupos de trabajo sectoriales que preparan los DPP.

⁶ Determinado mediante la utilización del marco lógico de una cadena de resultados, en materia de desarrollo de la capacidad de SyE, presentada en Mackay (2002).

Disminución en los costos de transacción del enlace con los donantes: Recientemente se han reducido en Uganda, en valor y en número, los proyectos de asistencia técnica independientes, financiados con recursos de donantes. Entre 1998 y 2002, el número de proyectos de salud, educación y agua se redujo a menos de la mitad, de 111 a 54, y el valor de los desembolsos anuales bajó de casi US\$150 millones a aproximadamente US\$25 millones. La planificación y gestión de los proyectos restantes se orienta cada vez más en función del marco del PAEP y los respectivos enfoques sectoriales. Un porcentaje creciente de la asistencia externa concedida a Uganda —actualmente cerca del 60% de la misma— se otorga en forma de apoyo presupuestario. Un número creciente de otros donantes, como Alemania, Irlanda, Países Bajos, Reino Unido y el Banco Africano de Desarrollo, conceden financiamiento paralelo a las OALP. La transición hacia una asistencia programática garantiza la consonancia con los objetivos nacionales y reduce los costos de transacción del enlace, y el Gobierno de Uganda tiene presente que los donantes sólo sustituirán sus propios sistemas de SyE por los del gobierno cuando tengan la certeza de que estos últimos son compatibles con normas eficaces de rendición de cuentas y control fiduciario. A pesar de la transición hacia el apoyo presupuestario, todavía hay 42 donantes con un total de 524 proyectos activos que han suscrito 825 convenios separados con el Gobierno de Uganda. Es evidente que incluso los proyectos *ad hoc* restantes, extrapresupuestarios, que se financian con recursos de donantes, imponen una fuerte carga de SyE a los funcionarios competentes del Gobierno de Uganda.

Aún no se ha logrado eficacia en función de los costos: Aunque se han hecho progresos sustanciales en cuanto a reducción de la pobreza (por ejemplo, el porcentaje de personas con ingresos inferiores al umbral nacional de pobreza absoluta bajó de 56% a 35% entre 1991–92 y 1999–00), ese progreso no parece correr parejo con la tasa de aumento de los recursos presupuestarios destinados a los sectores sociales. No resulta evidente que la reducción observada de la pobreza pueda atribuirse a un mejoramiento cualitativo de la gestión del sector público. Existen indicios de fallas en cuanto a eficacia y optimización de recursos en la prestación de los servicios públicos. Por ejemplo, aunque entre 1997–98 y 2000–01 se triplicó la afluencia de recursos al sector del agua, el número de nuevas fuentes de agua descendió un 8% por año. Además, entre 1995 y 2000 se produjo un cambio desfavorable en la tendencia observada por las tasas de mortalidad infantil y de menores de 5 años y en la cobertura de vacunación.

El proceso de SyE como posible obstáculo a la eficacia: El interés que despierta el seguimiento y la evaluación puede hacer aconsejable la ampliación de las actividades de ese género, pero el desafío más importante, para Uganda, no consiste en ampliar, sino en mejorar el proceso de SyE. Aunque se han introducido muchos instrumentos y prácticas útiles en esa materia, los sistemas de SyE aplicados en Uganda también han *condicionado* de alguna manera la eficacia en los progresos en el marco del PAEP:

- Los flujos de información de SyE dispares crean confusión acerca de los objetivos y complican la evaluación de las políticas y el análisis presupuestario.
- Los regímenes de SyE paralelos conducen a duplicación de esfuerzos y derroche en la recopilación de datos. La utilización insuficiente de los datos desalienta las iniciativas encaminadas a mejorar la calidad de los datos.

- Una excesiva carga de trabajo de recopilación, inspección y presentación de informes de datos puede distraer la atención de los administradores, en detrimento de la prestación productiva de servicios.
- Cuando los incentivos dependen de que haya SyE, y no de mejoras de desempeño en aspectos básicos revelados por esas actividades, se premia a los administradores más por sus habilidades burocráticas que por sus contribuciones a la erradicación de la pobreza.

En Uganda hay ejemplos de iniciativas de “armonización” que han complicado el proceso de SyE en lugar de simplificarlo. Es improbable que los nuevos sistemas, aunque tengan un buen fundamento lógico, puedan significar una mejora si no van acompañados por reducciones simultáneas del proceso de SyE de otras actividades. Es más probable que haya redundancia de datos, duplicación y desaprovechamiento en contextos de sistemas paralelos de recopilación y presentación de informes. La necesidad de familiarizarse con gran número de directrices y formatos de presentación de informes se convierte en una pesada carga, que desvía la atención de los resultados en las fases ulteriores y deteriora la labor de desarrollo de la capacidad. La información proveniente de distintas corrientes de SyE no se puede agregar o comparar fácilmente a los fines de un análisis más general y plurisectorial de las políticas y el presupuesto, incluida la elaboración del PAEP/DELP.

El objetivo de lograr un proceso nacional de SyE que produzca sistemáticamente datos de calidad para sustentar un sistema de gestión pública orientado hacia el desempeño, la eficacia en función de los costos y los resultados de prestación de servicios sigue siendo un desafío importante para Uganda. Una medida bien encaminada e importante sería aprovechar las sinergias en la serie de sistemas y prácticas de SyE instituidos en Uganda y simplificar estos últimos. Muchos funcionarios de alto nivel y otros interesados locales clave han comprendido que un adecuado proceso de SyE es importante para el logro de objetivos nacionales de desarrollo. En particular el PAEP y la ESyEP dan indicios de una percepción cada vez más clara de que un sano proceso de SyE no es sólo cuestión de recopilación de datos, sino también un componente de una práctica de gestión pública por resultados.

El mayor interés y atención prestados al proceso de SyE en Uganda dimana de una combinación de las fuentes internas y externas de demanda, fundada en inquietudes comunes acerca del desempeño y la orientación por resultados en la prestación de servicios públicos. Si el proceso de SyE ha contribuido a mejorar la gestión pública, ello a menudo se ha debido más a su importancia implícita —como parte de iniciativas de reforma más amplias— que a las actividades técnicas de desarrollo de dicho proceso. La creciente comprensión de la función de SyE ha ayudado a formular exigencias más severas respecto de la evaluación de las actividades de erradicación de la pobreza realizadas por el Gobierno de Uganda. La revisión del PAEP y el progreso del DELP dan al análisis una impresión de coherencia y fundamento de que suelen estar desprovistos los DELP de otros países. A nivel sectorial, aunque lentamente, se está prestando más atención a la focalización y los resultados de la prestación de servicios que al seguimiento de las actividades de los ministerios. Se plantean y examinan —aunque aún no se hayan resuelto— problemas de eficacia en función de los costos. La creciente transparencia y participación dan cierta seguridad de que las medidas adoptadas por el Gobierno de Uganda sean congruentes con las propias percepciones de los ciudadanos sobre las medidas necesarias.

4. ¿QUÉ PROBLEMAS SUBSISTEN?

Problemas sistémicos en materia de SyE: En cuanto a un proceso de SyE orientado por resultados, quedan por resolver cuatro categorías de problemas:

1. *El “nivel intermedio ausente”:* Los sistemas nacionales de SyE de Uganda permiten medir con relativa exactitud los gastos y actividades, por un lado, y, por otro lado, la pobreza o las repercusiones, pero no abundan los datos sistemáticos del nivel intermedio de productos, alcance (cobertura de servicios y otros productos) y resultados. (Se trata de un problema común en los países con DELP (Booth y Lucas, 2001). Los proveedores de servicios, por ejemplo, rara vez recopilan datos sobre el grado de satisfacción de los clientes.
2. *Enlace entre las etapas de la cadena de resultados:* Dentro del sector público de Uganda, los sistemas de SyE existentes en general no están orientados a comprender las relaciones de causalidad e imputación entre las etapas de reformas que promueven el desarrollo. La función de evaluación está relativamente desaprovechada. Aunque la detección de la causalidad en la cadena de resultados entraña siempre problemas metodológicos, la comprensión de los procesos tendientes a producir resultados a través del gasto público y el gasto financiado por donantes es un componente central del concepto de desempeño en cuanto a la contribución a los productos, los resultados o la incidencia.
3. *Retroinformación y uso de los datos de SyE:* En Uganda, los incentivos para los funcionarios públicos suelen vincularse con la observancia teórica de los requisitos de presentación de informes, y no con el desempeño básico demostrado por el proceso de SyE. No siempre se exige que las decisiones se adopten con un fundamento empírico. Por ejemplo, el bajo rendimiento y las faltas graves de conducta rara vez dan lugar a sanciones. Escasea la retroinformación sobre los datos recopilados mediante inspecciones ministeriales. En lo referente a la labor de SyE, interesan menos los datos que se recopilan o los hechos conocidos que la forma en que se usan para informar las elecciones que se hacen en las diferentes etapas de planificación y prestación de servicios públicos.
4. *Multiplicidad de sistemas de recopilación de datos paralelos:* En Uganda, los planificadores y administradores a nivel de sector, distrito y establecimiento tienen que vincularse con los muchos y variados mecanismos de SyE establecidos para diferentes donaciones condicionales y programas de financiamiento nacional, así como con los diferentes requisitos establecidos por los donantes, que aún subsisten. El resultado es una carga formidable de complicadas modalidades de inspección, recopilación de datos sobre indicadores y presentación de informes.

Estos problemas, a su vez, han producido un deterioro en la calidad de los datos de SyE, que se refleja en falta de información o en que ésta sea inexacta u obsoleta. Muchas veces se desdibuja la distinción entre la realidad observada y las previsiones. Aunque se puede argumentar que los

sistemas y prácticas de SyE establecidos crean un marco razonable de responsabilidad, su contribución al aprendizaje sustantivo es más limitada. El sistema de SyE de Uganda produce un gran volumen de datos sobre observancia de leyes y reglamentos, pero esa información suele ser cualitativamente insatisfactoria o no se usa plenamente, y no es un punto de referencia claro para evaluar el uso eficiente de los recursos y la eficacia en función de los costos en la prestación de servicios públicos. La insuficiente calidad de los datos y la falta de demanda de información sobre el desempeño se refuerzan mutuamente, en detrimento de la eficacia de los sistemas de SyE.

Seguir perfeccionando los sistemas de SyE será necesariamente un proceso permanente, a largo plazo, de concientización, enlace institucional, ajuste de sistemas y capacitación, que requerirá coordinación y medidas operacionales en varios frentes. Se necesitarán otras reformas en sectores o ministerios, pero también coordinación intersectorial para impartir coherencia, orientación y sinergia a dichos sistemas.

La OALP como punto de acceso para la reforma del proceso de SyE: La OALP apoya el desarrollo de la capacidad nacional de SyE de dos maneras principales. Primero, hace hincapié en un estrecho enlace entre los donantes y el Gobierno de Uganda, a través del apoyo presupuestario, en procura de una mayor utilización de los propios sistemas y prácticas de SyE del Gobierno y de una menor utilización de las múltiples y dispares normativas de SyE de los donantes. Segundo, en la OALP, el seguimiento y la evaluación constituyen una esfera de reforma plurisectorial de la gestión pública, junto con los cambios en las esferas conexas de reforma de los pagos, gestión presupuestaria, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción y colaboración con la sociedad civil. El foco de la labor de SyE es la matriz de políticas de la OALP, que representa un “plan móvil” de las cuestiones que se han de abordar y las medidas concretas necesarias para que los sistemas y prácticas nacionales de SyE produzcan datos de alta calidad, que se incorporen al proceso de adopción de decisiones y puedan servir de orientación en las cuestiones relativas a la eficacia en función de los costos y la optimización de los recursos. A este respecto, la OALP es el programa nacional de reforma del proceso de SyE. Para coordinar la labor de examen y efectuar el seguimiento de la ejecución de los parámetros de referencia de SyE de la OALP, se ha constituido un grupo de trabajo de SyE, bajo la dirección de la Oficina del Primer Ministro (OPM) e integrado por el MFPDE y los Ministerios de Administración Pública y Administración Local.

Responsabilidades en materia de SyE y mecanismos de coordinación: El Gobierno de Uganda ha comprendido que debe lograrse una mayor coordinación —que mejore las normas, requisitos y sistemas de información que dan sustento a los diversos niveles de adopción de decisiones a escala nacional— para que el sistema de SyE ayude a guiar las medidas gubernamentales destinadas a lograr mayor eficacia en función de los costos en los programas de erradicación de la pobreza. Como en definitiva la asignación de cometidos de coordinación general del sistema de SyE sólo puede dimanar del nivel político, el grupo de trabajo de SyE está preparando un proyecto de estrategia para la coordinación nacional del sistema de SyE, que recientemente se puso a consideración del Gabinete. Como punto de partida para el establecimiento de un sistema nacional integrado de SyE, el Gobierno acordó una estructura de responsabilidades para la aplicación de las reformas plurisectoriales de la gestión pública en el marco de la OALP en conjunto. Al propio tiempo, recientemente se creó la Administración de Planificación Nacional, a la que posiblemente se le confiarán cometidos de coordinación del sistema de SyE. La

elaboración de sistemas y la creación de capacidad también deben ser objeto de coordinación, con arreglo a una definición clara y convenida de responsabilidades en materia de SyE. Un punto de acceso útil en este sentido puede ser el Proyecto de mejora de la capacidad y el desempeño en Uganda del Banco Mundial, un servicio financiero en preparación por un monto de US\$100 millones.

Clara definición de las metas de productos y resultados: En los últimos años ha habido mejoras significativas en cuanto a las metas y objetivos sectoriales, que se reflejan en las solicitudes de fondos presupuestarios, las estrategias sectoriales y las políticas. Sin embargo, mucho queda por hacer en cuanto a la orientación por resultados y la uniformidad de la planificación y la gestión del desempeño a nivel sectorial. Específicamente, varios ministerios han basado la planificación en medidas que esencialmente guardan relación con insumos, actividades y procesos; es decir que ponen el acento en el componente de gastos, por oposición a los productos y resultados que los mismos deberían suscitar. No obstante, ha habido mejoras, por ejemplo en los sectores de salud, educación y agua, en que se han introducido metas de productos y resultados en el ciclo del presupuesto. El Gobierno de Uganda dedica especiales esfuerzos a identificar metas de productos y resultados en los sectores de agricultura, justicia y seguridad pública. Para el estudio del gasto público de 2003, el Gobierno y sus asociados están evaluando la orientación por resultados del presupuesto general y, en particular, el progreso logrado en cinco sectores: salud, educación, agua y saneamiento, agricultura y justicia y seguridad pública. También se espera que la segunda revisión del PAEP (actualmente en curso) se traduzca en mejoras, en cuanto a claridad y orientación por resultados, de las metas y objetivos sectoriales.

Recopilación común de datos a nivel de distritos: En Uganda, los diversos ministerios sectoriales aplican sistemas y procedimientos separados y paralelos para la recopilación y presentación de informes de datos de los distritos y administraciones locales. Como se indica en el Anexo E, estos sistemas en buena medida se superponen, y al parecer gran parte de los datos recopilados son redundantes o de calidad insatisfactoria. El volumen de trabajo combinado constituye, en todo caso, una carga sustancial para los planificadores distritales y los coordinadores de programas sectoriales. Existen también diferencias de definición de los conceptos y la terminología básicos de SyE en los diversos sistemas de SyE. Hasta hace poco se esperaba que el nuevo sistema de datos planificado por el Ministerio de Administración Local en el marco del Programa de desarrollo de las administraciones locales provocara un aumento de la carga que representa la recopilación de datos para los distritos y ministerios, pero en el contexto del enlace con la OALP se ha acordado que el Gobierno de Uganda procurará crear una plataforma común de recopilación de información e ingreso de datos a nivel local mediante un sistema único que atenderá las necesidades de información más esenciales de los ministerios centrales y sectoriales.

Consolidación de la labor de inspección: Los distritos y las unidades de prestación de servicios de primera línea se ven abrumados por visitas excesivas de los equipos de supervisión, apoyo e inspección de diversos ministerios y organismos, que muchas veces tienen objetivos diferentes, pero suelen recabar información similar. El personal de las dependencias visitadas tiene la impresión de que las inspecciones constituyen una fiscalización innecesaria, más que un apoyo constructivo o un control de calidad, y que les quita tiempo para la prestación real de los servicios. No existe suficiente retroinformación derivada de las visitas de inspección, y pocos datos recopilados se usan para la adopción de decisiones a nivel local. Se estima que a menudo el

móvil de los inspectores es percibir dietas por viajes, y que esos funcionarios prestan poca atención a las preocupaciones de los usuarios de los centros de servicios y rara vez pueden ocuparse de abordar cuestiones de optimización de los recursos. En gran medida, la actividad de inspección se concibe como realización de visitas físicas a los distritos o establecimientos, por parte de los funcionarios del nivel central, para verificar el contenido de los informes distritales. Atender a los inspectores supone una muy pesada carga de trabajo, que tan sólo en el sector de la salud puede llegar a representar el equivalente de 1.400 años-personal por año. Sería posible reducir tanto la actividad de inspección dentro de los ministerios como las inspecciones realizadas por diferentes instituciones nacionales de rendición de cuentas. Una opción sería consolidar la actividad de inspección en equipos multidisciplinarios coordinados del personal técnico de los ministerios y representantes de organismos centrales con cometidos de rendición de cuentas. Además, ciertas tareas de inspección podrían correr por cuenta de las OSC o de las comunidades mismas, como la comprobación de la construcción de aulas o dispensarios, por ejemplo.

Elaboración del programa de realización de evaluaciones, estudios especiales y exámenes: La función de evaluación no siempre forma parte de las prácticas de gestión del gobierno. La mayoría de las evaluaciones son solicitadas por los donantes. La falta de coordinación de los estudios y exámenes ha llevado a una superposición entre diferentes procesos de investigación y a que los informes dimanados de esos procesos no se tengan suficientemente en cuenta para la adopción de decisiones. En el marco de la matriz de políticas de la OALP, y conforme a lo dispuesto por la ESyEP, el Gobierno de Uganda se propone establecer un mecanismo de elaboración del programa de evaluaciones, estudios especiales y exámenes. En la evaluación se abordan cuestiones tales como el progreso real en la consecución de los objetivos programáticos, la eficacia en función de los costos y la optimización de los recursos, por lo cual se abordan algunos de los aspectos del sistema de SyE de Uganda que presentan mayores fallas. Los estudios de seguimiento del gasto en salud y educación en Uganda han hecho comprender mejor diversos problemas de ejecución presupuestaria, pues han permitido detectar serios problemas de “filtración”, retrasos en el flujo de fondos y problemas de capacidad relacionados con la gestión financiera y operacional. Hasta ahora, esos estudios han sido solicitados y financiados en gran parte por los donantes, aunque el propio Gobierno de Uganda ha comprobado su utilidad. Otros sectores también deberían realizar estudios de seguimiento para mejorar el flujo de fondos y permitir un uso eficaz de recursos limitados.

Utilización de datos sobre satisfacción de los usuarios de servicios públicos: Para subsanar la falta de información sistemática sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos, en 2000 se realizó una encuesta nacional sobre prestación de servicios (ENPS), que se repetirá en 2003. La satisfacción de los usuarios y las percepciones públicas en cuanto a la calidad de prestación de los servicios son cuestiones importantes que deben interesar a los funcionarios públicos, en los niveles del establecimiento mismo y del ministerio competente. Los resultados de la ENPS pueden tomarse como un indicador del alcance de esos servicios, usarse para comparar el desempeño en diferentes lugares y en el tiempo, medir la efectiva focalización de la prestación de servicios públicos y fijar las metas de desempeño. En general, los cambios en el nivel de satisfacción de los usuarios pueden revelar a las autoridades qué aspectos deben modificarse, así como el nivel de satisfacción de los usuarios puede servir de patrón del desempeño para responsabilizar a los administradores. La ENPS se podría usar asimismo para enunciar “manifiestos de servicio al usuario”, con compromisos de desempeño a nivel de establecimientos y ministerios. Sin embargo, la primera ENPS no se ha tomado como base —como correspondía—

para mejorar el desempeño, lo que se debe, entre otras razones, a que no cubrió todas las esferas funcionales de responsabilidad en la prestación de servicios.

Fortalecimiento de la responsabilidad pública: Aunque en Uganda la insatisfacción popular respecto de la prestación de servicios públicos sigue siendo generalizada, muchas comunidades todavía no se sienten con derecho a cuestionar a sus dirigentes o a los encargados de la prestación de los servicios. La rendición de cuentas desde las esferas menores, consagrada en la Constitución y en la Ley de administraciones locales, se enuncia con carácter programático en las políticas sectoriales, pero la aplicación de los instrumentos reales de rendición de cuentas ha sido deficiente. A nivel local, la población aún no se siente involucrada en la adopción de decisiones⁷. La obligación de publicar las asignaciones del FLP se ha cumplido en forma parcial, presumiblemente porque, entre otras cosas, el incumplimiento de ese requisito no da lugar a ninguna sanción. El Gobierno de Uganda se propone examinar la forma en que la responsabilidad pública directa, de la base a la cima, complementa de manera eficaz los mecanismos internos establecidos para hacer responsable al propio gobierno. Se ha puesto en marcha un programa de cartillas, que será administrado por la OSC, para que los usuarios atribuyan puntajes de calidad a los servicios de los establecimientos a los que acuden. Aunque desde hace poco el Parlamento cumple una función ampliada en el proceso presupuestario del Estado, aún se cree que su posición es relativamente débil frente a la administración pública. La UEA se está perfilando como una organización profesional con capacidad para contribuir a la evaluación independiente de los actos y el desempeño del gobierno.

Los desafíos restantes tendrán que abordarse en varios niveles. Las instituciones y los ministerios tendrán que tomar la iniciativa, por ejemplo, de elucidar sus objetivos en materia de erradicación de la pobreza y determinar la satisfacción de los usuarios respecto de los servicios que prestan. Al propio tiempo hará falta una coordinación central para imponer enfoques comunes a esas actividades y determinar las superposiciones y posibles sinergias entre diferentes sistemas de planificación, recopilación de datos y presentación de informes.

⁷ Véase, por ejemplo, MFPDE (2003) y Brock, McGee y Ssewakiryanga (2002).

5. ENSEÑANZAS APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA DE UGANDA EN MATERIA DE SyE

En Uganda aún no se ha alcanzado el objetivo final del proceso de SyE: un mejoramiento sustancial de la eficacia del sector público para aliviar la pobreza. Sin embargo, ha habido un progreso importante en muchas esferas, y pueden extraerse enseñanzas dignas de mención, para Uganda y para otros países con DELP. Quizás lo más importante es que comienza lentamente a perfilarse una demanda interna de actividades de SyE, que promueve mejoras en cuanto a calidad de los datos, así como eficacia en función de los costos y optimización de los recursos en la prestación de los servicios públicos.

Control en manos de las autoridades nacionales: Una lección clave de la experiencia de Uganda en materia de SyE es que los aspectos de esa actividad que mejor funcionan son los diseñados para y por las autoridades nacionales. El PAEP y la ESyEP de Uganda son productos genuinamente autóctonos, elaborados exclusivamente por instituciones nacionales. Del mismo modo, la práctica de publicar datos sobre el financiamiento público se implementó sin apoyo externo. Además, los grupos de trabajo sectoriales se han constituido en conformidad con las modalidades y prácticas nacionales de adopción de decisiones y consultas con los interesados. Esta conclusión se compagina bien con las enseñanzas aprendidas a partir de una generación de evaluaciones de la asistencia para el desarrollo: el desarrollo de la capacidad se debe fundar en los mecanismos reales de adopción nacional de decisiones de cada país. A la inversa, si el principal objeto del proceso de SyE consistiera en atender las necesidades de la comunidad de donantes externos, se correría el riesgo de que las estructuras gubernamentales básicas internas quedaran desprovistas de esas competencias y recursos. Por otra parte, si el proceso de SyE se organizara en enclaves, con normas y reglamentos separados de los que se aplican a las autoridades nacionales en general, las capacidades nacionales sufrirían menoscabo.

Para crear capacidad de SyE se debe atender la demanda a nivel de políticas: Si las actividades de SyE se llevan a cabo únicamente en relación con competencias y servicios técnicos, se puede fomentar una proliferación de sistemas, rutinas, moldes y requisitos que a su vez darían lugar a un gran volumen de trabajo innecesario y a la acumulación de datos redundantes y muchas veces de mala calidad. Es mejor disponer de un reducido acervo de datos pertinentes y fiables que de un gran caudal de datos de dudosa calidad relacionados con cuestiones periféricas. Sin embargo, sólo se podrán lograr mejoras en cuanto a calidad de datos si el desarrollo de la capacidad de SyE se vincula con la demanda proveniente del nivel de políticas más general, interesado en una orientación por resultados y en una relación satisfactoria entre costo y calidad. A través de las actividades de SyE debe hacerse hincapié en la obtención, en régimen de eficacia en función de los costos, de resultados de reducción de la pobreza derivados de la acción pública, en lugar de limitarse a documentar actividades y hacer cumplir reglamentos. Cabe esperar que el Proyecto de mejora de la capacidad y el desempeño, que ayudará a fortalecer las competencias de SyE, sirva para realzar tanto la sensibilización sobre el proceso de SyE dentro de la administración pública como la demanda de estos servicios. Sin embargo, en Uganda —como en otros países— los mayores obstáculos al desarrollo de la capacidad y utilización de los servicios de SyE radican en el contexto institucional y de políticas que rodea a la función de SyE, en particular la estructura de incentivos, las prácticas de adopción de decisiones y la “cultura de gestión” de la

administración pública. En última instancia, el proceso de SyE sólo prosperará cuando exista *demand*a de sus productos a nivel de políticas, cuando los administradores se interesen en un fundamento empírico y fáctico para la adopción de decisiones, cuando la práctica de SyE sea la consecuencia de incentivos incorporados en los sistemas de administración pública, cuando los premios y sanciones se rijan por la obtención de resultados y cuando los administradores comprendan, colectivamente, que les conviene adoptar instrumentos de evaluación y aprendizaje permanentes.

La evaluación es un complemento necesario del seguimiento de rutina: Aunque el seguimiento parece ser vital en cuanto al funcionamiento operativo cotidiano, la recopilación rutinaria de datos, incluso cuando éstos son exactos y oportunos, rara vez puede producir un cuadro satisfactorio de la real contribución de la prestación de servicios públicos a los objetivos de erradicación de la pobreza. La evaluación, en cambio, es una función más reflexiva, una labor periódica encaminada a comprender la *interrelación* entre insumos, actividades y productos, por un lado, y resultados, por el otro. Ambas actividades son necesarias a los efectos de un proceso eficaz de transformación por conducto de las cadenas de resultados en materia de prestación de servicios, insumos y actividades, pasando por productos y resultados y llegando, en última instancia, al impacto. El uso de la evaluación es un componente integral de una práctica de gestión adecuada, igualmente importante en los niveles de proyectos, programas, estrategias y políticas. En Uganda se advierte cada vez más claramente la importancia de la evaluación como complemento de un seguimiento más rutinario. Según se señala en la ESyEP, ya no se considera que la evaluación sea un requisito burocrático, engorroso y esotérico que acompaña a los proyectos de donantes externos. Se ha formado una asociación nacional de evaluación, y Uganda participa activamente en la incipiente AfrEA.

La sociedad civil puede cumplir mejor que el Estado, y con mayores economías, algunas funciones de SyE: La orientación por resultados mejora cuando los sistemas internos de SyE del Estado se refuerzan con el seguimiento y la presentación de informes por parte de la sociedad civil con respecto al desempeño de los proveedores de servicios públicos. Pocos usuarios de servicios públicos están capacitados para opinar sobre cuestiones técnicas complejas, pero son expertos en determinar si los servicios públicos atienden sus necesidades y expectativas, si ciertos aspectos de los mismos son satisfactorios o insatisfactorios y si los proveedores de servicios públicos en los establecimientos y organismos cumplen las expectativas y son fiables y responsables. Las percepciones de los usuarios finales de los servicios públicos dependen de que los servicios sean solicitados y útiles y se presten con eficacia. La opinión directa de los usuarios puede ayudar a adoptar decisiones tanto en las dependencias de primera línea como en el nivel central. La experiencia de Uganda en materia de publicación de las asignaciones del FLP ha demostrado que la transparencia puede incidir de manera directa y positiva sobre la prestación de los servicios. De esta manera, los administradores se interesan más en responder a las necesidades y promover la satisfacción de su universo de usuarios. También hay funciones de SyE que la sociedad civil puede cumplir en forma más económica que el Estado. A través de mecanismos tales como las asociaciones de padres y maestros se pueden inspeccionar los establecimientos escolares básicos, por ejemplo, sin costos de viajes y dietas. Sin embargo, la rendición de cuentas y la transparencia desde la base hacia niveles más altos sólo son viables cuando a la documentación del desempeño se agregan sanciones por incumplimiento. Cuando el proceso de transparencia revela actuaciones negligentes, debe sancionarse a los infractores. A la inversa, se

debe premiar a los administradores de las dependencias en que el nivel de satisfacción de los usuarios es elevado.

La falta de claridad de las metas y los objetivos puede frustrar la orientación por resultados:

Cuando diferentes mecanismos de planificación, sistemas de gestión e iniciativas de SyE apuntan a metas dispares se corre el riesgo de confusión entre los administradores con respecto a los objetivos “reales” o de mayor prioridad. Quizá se estime que una serie de objetivos tienen únicamente un valor nominal e imponen obligaciones superficiales de presentación de informes, o incluso —lo que es peor— que permiten “maquillar” las estadísticas. En el Anexo E se presenta la multiplicidad de objetivos e indicadores en Uganda. En ese país se ha dado recientemente una tendencia hacia la convergencia y orientación por resultados de los indicadores del desempeño y de la planificación. Los diversos sectores expresan ahora con mayor claridad los resultados que desean obtener: en el sector de la educación, por ejemplo, se establecen objetivos sobre culminación del ciclo de enseñanza y logros educacionales. Al propio tiempo, la ESyEP ha perfeccionado una serie de indicadores prioritarios más estrechamente centrados en los resultados sobre la pobreza, que permiten determinar más sistemáticamente la disponibilidad de datos sobre los parámetros de referencia y las metas.

Los objetivos de erradicación de la pobreza deben vincularse también con el uso de los sistemas de SyE por parte de los administradores:

Además de objetivos bien definidos en cuanto a impacto en materia de pobreza, las operaciones ordinarias de un ministerio, departamento u organismo siempre requerirán insumos, actividades y productos de SyE referentes a recursos, gestión de personal, desarrollo institucional, etcétera. Los administradores no pueden realizar su cometido contando únicamente con datos sobre la pobreza. Sin embargo, si la actividad de SyE se vincula exclusivamente con cuestiones de procedimiento, se corre el riesgo de que la atención de los administradores se desvíe de los objetivos perseguidos. Librados a sus propios medios, los organismos públicos en general establecerán medidas de desempeño y procesos de SyE en relación con las iniciativas y actividades sobre las que tienen estricto control, y no sobre los resultados, más difíciles de cuantificar, que dimanen de su acción. Los resultados pueden llegar a concebirse como algo que sólo interesa a terceros. Sin embargo, comprender el fenómeno de la pobreza debe ser el punto de partida para planificar el uso de recursos y actividades, y no a la inversa; esto es, no cabe proseguir las actividades habituales dando por supuesto que de alguna manera se obtendrán resultados útiles. Las tendencias de la pobreza se deben interpretar en términos del proceso de prestación de servicios. Hay que reconocer y promover estrategias relativamente más eficaces o menos costosas. Aunque sea difícil atribuir con mucha certeza a la acción de organismos determinados los cambios observados en los resultados en materia de pobreza, los administradores deben, en todo momento, tratar de comprender las contribuciones a un cambio genuino.

En materia de SyE importan menos los datos recogidos y los hechos conocidos que la forma en que se usen para informar las decisiones. Por consiguiente, el diseño de la actividad de SyE requiere conocer claramente cómo se integrará esa actividad en la adopción de decisiones. El proceso de SyE tiene que llegar a las personas apropiadas en el momento oportuno. En Uganda, el proceso tendiente a poner en conocimiento de los administradores los resultados sobre la pobreza es una actividad permanente en que se han logrado progresos importantes. Sin embargo, mucho queda por hacer, y la actividad de SyE seguirá desempeñando una función crucial.

6. CONCLUSIONES

Aunque obedezca implícitamente a un interés en las reformas más generales de la gestión pública, la atención prestada a las actividades de SyE ha sido un factor importante en las mejoras que se han observado en la gestión pública de Uganda en los últimos años. Varias iniciativas relacionadas con el proceso de SyE han ayudado a orientar las actividades hacia los objetivos de erradicación de la pobreza del PAEP/DELP. Tanto la formulación de políticas como la gestión económica se han visto favorecidas por corrientes de información más amplias e integrales. Sin embargo, aunque se han establecido sistemas para el control del gasto y el seguimiento de las tendencias de la pobreza, los actuales sistemas de SyE aún no han llevado a hacer suficiente hincapié en los aspectos de orientación hacia el usuario y eficacia en función de los costos de la prestación de servicios públicos. Dentro del gobierno, muchos incentivos están ligados a la pura y simple observancia de los requisitos de presentación de informes. Aunque se recoge un gran caudal de datos, éstos muchas veces son de mala calidad y no se usan eficazmente como aporte a la adopción de decisiones.

La experiencia de Uganda disipa la idea de que bastará intensificar las actividades de SyE para mejorar la orientación por resultados. Lo que Uganda necesita no es aumentar sino *mejorar* esas actividades: lo que interesa es disponer de sistemas y prácticas de SyE *de calidad*, que ofrezcan a los administradores una comprensión clara y coherente de los aportes que pueden hacer al desarrollo nacional. Además, si no se los diseña para que estén vinculados con la adopción de decisiones, los sistemas de SyE pueden ir en detrimento de la orientación por resultados, y se perderá tiempo en una mera acumulación de datos, a lo que se agrega el riesgo de confundir los objetivos. Además los problemas de calidad de los datos no pueden resolverse con meras intervenciones técnicas en la recopilación, sino que deben abordarse en relación con el régimen de incentivos, la demanda y el uso de la información.

Hay que reconocer que el apoyo de los donantes al desarrollo de la capacidad de SyE, cuando está condicionado a sus propios regímenes de responsabilidad y presentación de informes, favorece la proliferación de sistemas y prácticas. En este aspecto, los donantes han contribuido a crear, más que a resolver, las fallas de los sistemas de SyE. En definitiva los países beneficiarios no necesitan, en aras de la sostenibilidad, capacidad de cumplir los requisitos de SyE que condicionan el apoyo de los donantes, sino poder prescindir de esos requisitos.

En Uganda, el progreso ulterior en materia de SyE es, en gran medida, cuestión de buena gestión pública, arraigada en la demanda a nivel de políticas, y no un problema de fallas de los sistemas técnicos de gestión de la información. Muchos de los encargados de la formulación de políticas nacionales conocen la función sistémica que cumple y puede seguir cumpliendo un proceso de SyE satisfactorio, para la consecución de los objetivos de erradicación de la pobreza del país y de los desafíos que impone, desde hace largo tiempo, la reforma de las prácticas de gestión pública. El proceso de la OALP ha ayudado a incorporar la actividad de SyE al programa de reformas intersectoriales. Por ser un instrumento del financiamiento programático, al propio tiempo ha conferido a los donantes la certeza de que pueden confiar en los sistemas y prácticas de SyE del Gobierno de Uganda. El desafío que ahora se le plantea al país consiste en dotar de coherencia a sus sistemas nacionales de SyE y crear sinergia entre los mismos. En este sentido, la OPM está

asumiendo la función de coordinación intersectorial. Se trata de una primera medida importante, pero quedan por abordar otras reformas, muchas de ellas difíciles.

ANEXO A. Estrategia de seguimiento y evaluación de la pobreza: Indicadores prioritarios sectoriales y de la pobreza

Pilar del PAEP e indicador de la ESyEP	Frecuencia de la presentación de informes	Meta (por año)	Situación actual (año)
Pilar 1. Crecimiento y transformación económicos			
• Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB)	Anual	7%	5,6% (01-02)
• Porcentaje del presupuesto nacional destinado a programas centrados en la pobreza	Anual		35,4% (01-02)
• Tasa de inflación	Anual	5%	4,5% (2001)
• Ingresos fiscales internos/PIB	Anual		11,7% (2001)
• Reservas de divisas	Anual	5 meses	4,4 (2001)
Pilar 2. Buena gestión pública y seguridad			
• Incidencia de la malversación de fondos públicos a nivel nacional o de distrito	Anual	0%	
• Número de personas internamente desplazadas, por sexo, edad y ubicación	Anual	Ninguna	610,000 (2000)
• Evaluación por los beneficiarios de la calidad de los servicios (Policía y Poder Judicial)	Semestral	Aceptable	Muy deficiente
• Nivel de concientización de derechos, en general, y de derechos a prestaciones, en particular	Anual	Alta	Muy baja
Pilar 3. Aumento del ingreso de los pobres			
• Dependencia económica	Semestral		
• Indicadores de la pobreza: incidencia y profundidad	Semestral	10%	35% (2000)
• Porcentaje de empleo no agrícola rural, por sexo y ubicación	Semestral		
• Tasas de rendimiento de los cultivos principales	Semestral	400%	
• Porcentaje de tierra cubierta por bosques	Anual		
• PIB por unidad de uso de energía	Anual		
Pilar 4. Mejora de la calidad de vida			
• Esperanza de vida en años, por sexo	5 años		43 (2000)
• Mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos	5 años	68 (05)	88 (2000)
• Mortalidad materna por 100.000 habitantes	5 años	354 (05)	505 (2000)
• Nutrición (retraso del crecimiento)	5 años	28% (05)	39% (2000)
a) Salud			
• Cobertura de vacunación (DPT3)	Anual	60% (05)	46% (2000)
• Porcentaje de puestos aprobados ocupados por trabajadores de salud capacitados en establecimientos públicos y establecimientos privados sin fines de lucro	Anual	50% (05)	40% (2000)
• Prestación de servicios en establecimientos públicos y establecimientos privados sin fines de lucro	Anual	35% (05)	25% (2002)
• Prevalencia del virus de inmunodeficiencia humana (VIH)	Anual	5% (05)	6,1%(2001)
b) Educación			
• Tasa de alfabetización, por sexo y ubicación	Semestral	50% (07)	63% (2001)
• Nivel de matriculación escolar neta, por sexo y ubicación	Anual	98% (03)	
• Relación de alumnos por docente calificado	Anual	50:1 (03)	54:1 (2001)
• Relación de alumnos por libro de texto	Anual	6:1 (03)	4:1 (2001)
• Relación de alumnos por aula, por ubicación	Anual	92:1 (03)	98:1 (2001)
c) Agua y saneamiento			
• Número y porcentaje de habitantes en un radio de un kilómetro y medio de una fuente de agua pura	Semestral	60% (04)	52% (2001)
• Número y porcentaje de habitantes con buenos servicios de saneamiento	Semestral	60% (04)	50% (2001)

Fuente: MFPDE, Poverty Monitoring Network, 2002.

Progreso en la reducción de la pobreza: Desde 1992 Uganda ha hecho progresos en la reducción de la pobreza a una tasa más rápida que la necesaria para lograr los ODM para 2015¹¹. La tasa

media anual de crecimiento económico fue de 6,3% en el último decenio, lo que se traduce en un crecimiento anual de 3,3% del PIB per cápita. El porcentaje de población por debajo del umbral nacional de pobreza absoluta disminuyó de 56% a 35% entre 1991–92 y 1999–00. Uganda también ha avanzado en relación con diversos indicadores sociales más generales, como alfabetización, acceso a la atención de salud y agua pura. Desde que se introdujo la política de educación primaria universal, en 1997, casi se ha triplicado el nivel de la matrícula escolar nominal, que pasó de 2,6 millones en 1996 a 6,9 millones en 2001. Las tasas de prevalencia de infección por el VIH/SIDA bajaron de 30% en 1992 a 8,3% en 2000.

ANEXO B. Resumen de las conclusiones de diagnóstico del DEO con respecto al sistema de SyE, 2001

Resumen de cuestiones estratégicas, desafíos y medidas que se podrían adoptar

Actividad de SyE en general	Seguir el progreso en la mitigación de la pobreza y el suministro de retroinformación al respecto						
Cuestiones estratégicas de SyE	1. Coordinación y armonización	2. Objetivos, metas e indicadores de desempeño en materia de desarrollo	3. Incentivos para contribuir a los resultados	4. Delegación de cometidos de gestión autónoma	5. Función de la sociedad civil en el control de la transparencia y la rendición de cuentas	6. Principios de las asociaciones del PAEP	7. Capacitación en SyE
Elementos positivos en Uganda	<ul style="list-style-type: none"> * Estrategia provisional de seguimiento de la pobreza * Grupos de trabajo sectoriales como nexos de la planificación y la presupuestación * Iniciativas para armonizar la presentación de informes de situación sobre los proyectos * Afectación del 5% de los fondos del PAF al seguimiento y la rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> * El PAEP/DELP como marco general de las prioridades en materia de pobreza * Proyectos piloto de capacitación en gestión por resultados * “Seminario sobre indicadores” como parte del ciclo del presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> * Reconocimiento de la eficacia en la prestación de servicios como imperativo de la gestión pública * Encuesta nacional sobre prestación de servicios 2000 	<ul style="list-style-type: none"> * Descentralización de cometidos de prestación de servicios * Introducción de la presupuestación orientada a productos * Planes integrales de distritos * Desarrollo de capacidades en el PDGL 	<ul style="list-style-type: none"> * Naturaleza consultiva del proceso del PAEP * Transparencia del proceso presupuestario * Práctica de anuncios públicos * Capacidad significativa de las ONG * Diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil a nivel central 	<ul style="list-style-type: none"> * Proyecto de principios de asociación del Marco Integral de Desarrollo * Tendencia hacia el apoyo presupuestario * Reunión de grupos consultivos programada como parte del ciclo del presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> * Sensibilización sobre la importancia del sistema de SyE * Disponibilidad de investigadores locales y tradiciones académicas y de capacitación locales
Algunos desafíos que se plantean	<ul style="list-style-type: none"> * Planificación y modelos de presentación de informes separados para diferentes fuentes de financiamiento * Políticas, presupuestos y planes de trabajo a nivel de sector/distrito encarados como procesos discretos * Armonización y coordinación de diferentes iniciativas de gestión por resultados * 1/3 de la AOD es AT no comprendida en el presupuesto público 	<ul style="list-style-type: none"> * Objetivos sectoriales no uniformes en cuanto a claridad * Los objetivos del PAEP corresponden a actividades ministeriales y no a resultados en cuanto a la pobreza * Pocos objetivos se definen con calendarios, parámetros de referencia y metas verificables * Enlace inadecuado entre objetivos sectoriales y distritales 	<ul style="list-style-type: none"> * El desempeño se evalúa en términos del gasto y la actividad burocrática * Enlace inadecuado entre asignación de recursos y desempeño * Premios orientados hacia el buen trabajo burocrático * Falta de coherencia en la aplicación de sanciones por desempeño insatisfactorio * Corrupción en gran medida impune 	<ul style="list-style-type: none"> * Capacidades de gestión generalmente insuficientes a nivel local * Los coeficientes de gastos prescritos del plan de donaciones condicionales brindan poca flexibilidad a los administradores para adaptarse a las necesidades locales * El número y la categoría de los puestos se determinan a nivel central 	<ul style="list-style-type: none"> * Necesidad de mejorar las consultas con los interesados en la fijación de prioridades * 1/3 de la AOD es AT no comprendida en el presupuesto y las prácticas de SyE del Estado * El diálogo entre el Gobierno de Uganda y las ONG a nivel central no se refleja a nivel local 	<ul style="list-style-type: none"> * 1/3 de la AOD es AT no comprendida en el presupuesto y las actividades de SyE del Estado * Quedan casi 300 proyectos independientes * 20 exámenes separados del programa anual * Los donantes locales no pueden apartarse de las directrices institucionales sobre SyE 	<ul style="list-style-type: none"> * Deficiencias en las competencias de gestión de las administraciones locales * Probable aumento de la demanda de gestión y ejecución de actividades de SyE sobre la interrelación entre la prestación de servicios y los resultados en la pobreza

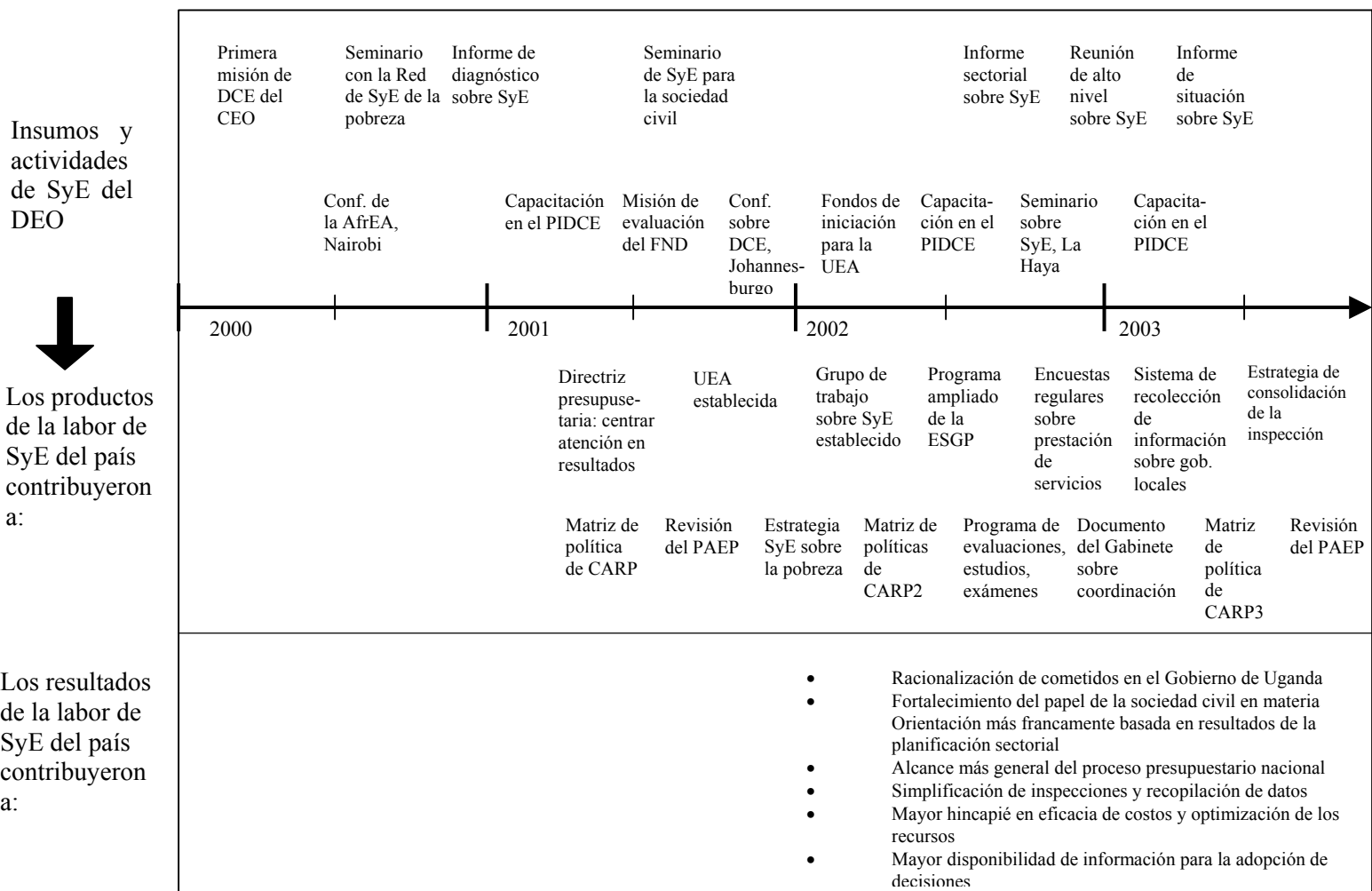
Posibles medidas para abordar los desafíos

<p>* Determinación de un ministerio u organismo que promueva las actividades de SyE * Establecimiento de sistemas centrales de SyE (por ejemplo, mediante un marco formal de SyE), armonización de terminología, modelos de presentación de informes y periodicidad * Mejora de la coordinación entre los organismos de inspección y auditoría</p>	<p>* Escalonamiento de los objetivos y metas del PAEP mediante planificación, presupuestación y planificación de trabajos a nivel sectorial, distrital y de establecimientos * El marco de gasto a largo plazo se concentra en la definición de los objetivos y metas del PAEP a mediano plazo</p>	<p>* Introducción del alcance y los resultados como patrones del éxito y los premios de desempeño * Uso de la ENPS como barómetro de las mejoras en la satisfacción de los usuarios * Introducir elementos de optimización de los recursos en la Ley de hacienda * Introducción de calificaciones de servicios, dadas por los usuarios</p>	<p>* Conceder mayor autonomía local en materia de contratación, salarios y gastos distintos de los salarios * Asegurar una supervisión local más intensa como contrapartida * Introducción de las prácticas participativas de SyE como función esencial de la gestión</p>	<p>* Ampliar la práctica de transparencia de la asignación a la ejecución * Cartillas de los usuarios para complementar la ENPS * Autorizar a las ONG para el seguimiento y rendición de cuentas relativos al financiamiento del FLP * Introducir calificaciones de servicios, dadas por los usuarios</p>	<p>* Aprovechamiento del apoyo de los donantes para el Marco Integral de Desarrollo y el PAEP a fin de aumentar la sinergia en planificación, presentación de informes y exámenes * Matriz de políticas de la OALP como mecanismo de planificación y examen conjuntos</p>	<p>* Fortalecer la capacidad local de capacitación en competencias de evaluación de programas, por ejemplo mediante la formación de instructores en instituciones nacionales * Uso coordinado del financiamiento afectado para SyE en el FLP, el PDGL y el Programa de Gestión Económica y Financiera II * Establecimiento de la asociación nacional de evaluación</p>
--	--	--	---	---	---	--

ANEXO C: Contribución del DEO al desarrollo de la capacidad de SyE (DCE) en Uganda

Como parte de su mandato oficial, el DEO debe alentar y ayudar a los países en desarrollo a crear capacidades y sistemas eficaces de SyE. El DEO desempeña una función catalizadora, en cuyo marco brinda apoyo a unos pocos países para que adopten enfoques de prácticas recomendadas en materia de SyE que otros países puedan adaptar a sus circunstancias. El presente anexo se preparó con destino a una autoevaluación del DEO sobre sus actividades de desarrollo de la capacidad en materia de SyE (DCE).

Cuadro C.1. Cronograma y cadena de resultados para el desarrollo de la capacidad de SyE de Uganda



El DEO respalda activamente a Uganda desde 2000. En el Cuadro C.1 se presenta una sinopsis y un calendario de ese apoyo, juntamente con algunas actividades de SyE observadas en el país, que si bien no se deben atribuir exclusivamente a las iniciativas del DEO, representan resultados a los que ha contribuido la labor del DEO, juntamente con los interesados nacionales y otros

asociados externos. Los productos de SyE representan avances positivos en el proceso tendiente a hacer más sistemáticas y coherentes las actividades nacionales de SyE. Los resultados nacionales en esa materia constituyen mejoras más generales del sistema nacional de adopción de decisiones a las que han contribuido esos productos.

Contribución del DEO a los productos nacionales en materia de SyE:

Producto: *Identificación de los desafíos y oportunidades clave en materia de SyE*

Indicador: Publicación en 2001 del informe de diagnóstico de SyE
Revisión anual de la matriz de políticas CALP/OALP
Publicación en 2002 del estudio sectorial de SyE

Enseñanzas aprendidas:

- Es preciso aprovechar la labor sustantiva en curso en el país, como la de la Unidad de análisis de seguimiento de la pobreza (del MFPDE) y los trabajos de SyE del PAEP.
- Los estudios analíticos del DEO han sido esenciales para dar al proceso de SyE el carácter de cuestión prioritaria e intersectorial de gestión pública.
- Los parámetros de referencia de SyE dentro de la matriz de políticas de los CALP, para la cual la contribución del DEO desempeñó una función catalizadora, se han convertido en la agenda *de facto* de las cuestiones de SyE que se deben abordar.
- Los materiales e informes sustantivos dan credibilidad a los argumentos a favor del cambio. Sin embargo, las autoridades superiores suelen estar sobrecargadas por la documentación. En cuanto a los estudios realizados en el marco de las actividades de SyE, se ha observado que las exposiciones orales son más eficaces que los documentos para influir en los encargados de adoptar decisiones. Además de economizar tiempo, una presentación tiene también una dinámica positiva en un debate público y abierto.
- Muchas veces —justificadamente— las “ideas brillantes” externas despiertan resistencia. Para dar impulso a una reforma suele ser necesario persuadir a una masa crítica de funcionarios influyentes que pueden comunicar el mensaje a un grupo de especialistas.
- Las prácticas nacionales de SyE deben ser congruentes con los hábitos y las necesidades de adopción de decisiones del país. Sin embargo, aunque la autoría nacional es esencial para que las iniciativas de reforma prosperen, la reacción frente a las presiones externas es parte de la realidad que tienen ante sí los países en desarrollo que dependen de la asistencia.

Producto: *Ampliación del acervo de competencias nacionales en materia de SyE*

Indicador: Número de ugandeses que egresan del IPDET
Afilación a la UEA

Enseñanzas aprendidas:

- Veintiún funcionarios ugandeses participaron en los programas del IPDET de 2001, 2002 y 2003. Entre ellos se cuentan representantes de ministerios centrales y técnicos clave del Gobierno de Uganda y OSC.
- Las actividades de financiamiento, apoyo y capacitación que realiza el DEO —por ejemplo becas del IPDET, apoyo a los participantes para que asistan a las conferencias de la AfrEA y a los seminarios de DCE en Johannesburgo y Abidján, y apoyo financiero a la UEA— deben realizarse en una fase preliminar y de manera estratégica, por ejemplo en la selección de los participantes-meta.
- Además de impartir competencias, la formación en SyE también influyó en las políticas. La participación en el IPDET de funcionarios de alto nivel, como el Secretario Permanente Adjunto y Director de Presupuesto (MFPDE) y el Comisionado Adjunto de SyE (OPM), y la participación de personal del MFPDE y de la OPM en seminarios regionales de DCE han sido sumamente útiles para hacer comprender la importancia de las actividades de SyE en su calidad de reforma intersectorial de la gestión pública.
- La participación de ugandeses en las actividades regionales o mundiales del DEO facilitó también el establecimiento de contactos entre profesionales de diferentes países.
- Gran número de funcionarios públicos ugandeses y profesionales de las ONG tienen también vivo interés en la formación en SyE.
- El desarrollo de las actividades de SyE en Uganda se ha visto trabado por un exceso de oferta de sistemas y prácticas dispares y paralelos en materia de recopilación y gestión de información. La multiplicidad de requisitos y formatos de SyE exigidos por los donantes ha conspirado contra el surgimiento de capacidades nacionales.

Contribución del DEO a los resultados del proceso de SyE en Uganda:

Resultado: *Racionalización de responsabilidades en el Gobierno de Uganda*
 Indicadores: Formulación de la Estrategia de seguimiento y evaluación de la pobreza:
 Preparación del documento del Gabinete sobre las responsabilidades en materia de SyE
 Constitución del Grupo de trabajo de alto nivel sobre SyE
 Se define el proceso de SyE como ámbito de reforma intersectorial en la matriz de políticas de los CALP

Enseñanzas aprendidas:

- La coordinación del sistema de SyE está vinculada con la distribución de competencias, y la resolución de responsabilidades requiere decisiones de nivel político, inevitablemente delicadas e incluso penosas para algunos.
- Se ha reforzado la identificación del país con el programa de SyE gracias a que la iniciativa de asistencia del Banco en esa esfera provino del Gobierno de Uganda y no del Banco.
- Hay una fuerte demanda de cometidos de coordinación por parte de la OPM. El MFPDE parece preparado a delegar funciones que ha desempeñado hasta ahora.

- A medida que el proceso de SyE va adquiriendo legitimidad, los ministerios centrales importantes tienden a insistir en que su propia versión o visión se aplique a todo el Estado (por ejemplo, la OPM y el Ministerio de Administración Local). Se corre el riesgo de que esta tendencia haga más complicado el proceso de SyE, en lugar de simplificarlo.
- Los participantes externos, que no forman parte de redes locales de alianzas, a veces cumplen una función útil cuando ponen de relieve algunos problemas. Aunque la posibilidad de percibir dietas por viajes puede contribuir a una proliferación de inspecciones, por ejemplo, circunstancia que los funcionarios del Gobierno de Uganda en general reconocen de inmediato, aparentemente fue necesario que los analistas externos hicieran ver la importancia del problema. Una evaluación externa que documente o demuestre un problema que quizás ya se conoce —por ejemplo, la ESGP (que identificó las “filtraciones”) y el examen trisectorial (que puso de manifiesto el problema de las dietas por viaje de los inspectores)— goza de considerable fiabilidad y es un agente catalizador del examen y las medidas tendientes a subsanar el problema.
- Además de organismos nacionales que aboguen por las reformas dentro del país, es importante que también se cumpla esa función dentro del equipo del Banco en el país, para que las actividades de SyE se integren con otros procesos de interacción del Banco con el país (por ejemplo, los CALP, los exámenes del gasto público y la estrategia de asistencia al país aplicada por el Banco). El hecho de que el DCE sea un proceso a largo plazo requerirá sucesivos defensores dentro del Banco; puede ser peligroso que esa sucesión se interrumpa.
- Las responsabilidades varían constantemente. Por ejemplo, en Uganda todavía no se ha definido claramente la función que ha de asumir la flamante Administración Nacional de Planificación, y una escisión de las funciones de planificación y de finanzas sería muy desafortunada. Es imprescindible, por lo tanto, disponer de un margen de flexibilidad en cuanto a la orientación sustantiva y al foro de la interacción. El programa de reforma de SyE tendrá que dar cabida al mandato que se formule para la Administración Nacional de Planificación, incluso en cuanto a su participación en la función de coordinación de SyE.

Resultado: *Fortalecimiento de la función de la sociedad civil en el seguimiento del desempeño del Estado*

Indicador: Participación de la sociedad civil en la planificación sectorial
 Disponibilidad pública de información sobre SyE
 Establecimiento, con carácter experimental, del mecanismo de la cartilla de puntaje dado por la comunidad y los usuarios

Enseñanzas aprendidas:

- A las OSC les lleva tiempo comprender la función que pueden desempeñar en el seguimiento de la prestación de servicios públicos. En Uganda, el Foro Nacional de las ONG desempeña un papel importante para congregar a los interesados de la sociedad civil.

- El Banco ha desempeñado una función valiosa dando a conocer, dentro de la sociedad civil ugandesa, iniciativas exitosas de la sociedad civil de otros países (ONG, grupos de estudio) tendientes a evaluar el desempeño del Estado (por ejemplo, las cartillas de puntaje dado por los usuarios, ciudadanos o comunidades, similares a la administrada por el Centro Cívico de Bangalore).
- Si bien es evidente que esa divulgación ha logrado aumentar la sensibilización y la demanda de la sociedad civil ugandesa, esos mecanismos e instrumentos se tienen que adaptar a las circunstancias locales.
- La sociedad civil es un simpatizante natural del proceso de SyE, pero sólo las ONG más competentes y seguras de sus capacidades están realmente preparadas para intervenir en un seguimiento crítico del desempeño y la prestación de servicios por el Estado (por ejemplo, el proyecto piloto de SyE comunitario de la Uganda Debt Network).

Resultado: *Mejor orientación por resultados de la planificación sectorial*

Indicador: Reformulación de las directrices presupuestarias

Adopción de los indicadores de resultados como centro de la planificación ministerial

Enseñanzas aprendidas:

- En el sector de la educación, los indicadores sectoriales de los resultados del aprendizaje pasaron a ser, en un período reciente (2002–03), medidas clave del desempeño, como lo demuestra la reunión conjunta de examen del enfoque sectorial y el documento sobre el plan presupuestario.
- Mejorar la claridad y la orientación por resultados de las actividades de planificación no es sólo cuestión de apreciación lógica: implica también infundir tranquilidad y crear consenso entre los sectores y otros interesados, proceso que invariablemente lleva tiempo.
- Desde el primer diagnóstico de SyE, en 2001, el DEO, en interacción con los profesionales del sector de la educación, nunca dejó de insistir claramente en los resultados del aprendizaje.
- Las actividades de enlace del consultor en DCE del DEO con el equipo de educación del Banco —en lugar, por ejemplo, del contacto directo con los funcionarios del ministerio— parecen haber sido sumamente eficaces para avanzar en ese ámbito.
- Debido a que influyen en los encargados de elaborar políticas en el contexto de una “cultura” de especialistas técnicos, los equipos sectoriales del Banco, que participan desde hace largo tiempo en el proceso del enfoque sectorial, tienen más credibilidad y peso que los expertos externos en SyE.
- Al considerar la demanda de SyE se comprueba que la misma no se puede examinar al margen de preocupaciones más generales respecto de la orientación por resultados, la buena gestión pública y la reforma de la administración pública.
- Los cambios en la demanda requieren una atención permanente y un intercambio constante con múltiples grupos de adopción de decisiones.

- Está comprobado que la firme identificación del gobierno con un amplio programa de reforma del sector público es un factor crítico para el éxito de la labor de desarrollo de la capacidad en SyE.

Resultado: *Simplificación de la inspección y recopilación de datos*

Indicador: Se anuncia la estrategia de consolidación de inspecciones
 Establecimiento del sistema de recopilación de datos de las administraciones locales

Enseñanzas aprendidas:

- La documentación (evaluación) de un problema a) legitima el interés que el mismo despierta y confirma su existencia como problema y b) concentra en él la atención del Gobierno de Uganda y de los interesados donantes.
- Gracias al estudio trisectorial de SyE, los encargados de elaborar políticas han llegado a comprender que las prácticas actuales sobrecargan a los administradores con inspecciones y una labor de recopilación de datos que se emplean de manera deficiente.
- La existencia de sistemas múltiples y separados de SyE acrecienta los riesgos de redundancia de datos.
- Es probable que esa redundancia afecte desfavorablemente a la calidad de los datos. Cuando se sabe que gran parte de los datos recopilados nunca se utilizan, poco sentido tiene el esfuerzo necesario para determinar su oportunidad y exactitud.
- La institución de prácticas y sistemas nuevos y armonizados sólo se traducirá en una simplificación si se derogan las prácticas y sistemas anticuados.
- Como las prácticas actuales de SyE van acompañadas de ciertos incentivos, como las dietas por viajes, la abolición de sistemas redundantes despierta resistencia.
- La oferta de SyE responde a los incentivos. Cuando se gratifica la mera ejecución de actividades de SyE, y no la demostración del desempeño real, esas actividades aumentarán sin que necesariamente mejore la calidad del proceso de adopción de decisiones. En Uganda, en ciertas esferas de prácticas se gratifica a los funcionarios por su esmero en la realización de trámites burocráticos.
- Las iniciativas de desarrollo de sistemas deben arraigar en una perspectiva estratégica, a nivel de políticas, del uso del sistema de SyE en el proceso de adopción de decisiones.
- La deficiente calidad de los datos es un problema siempre latente, que ni el Gobierno de Uganda ni el Banco encaran todavía de manera eficaz.

Resultado: *Mayor hincapié en la eficacia en función de los costos y en la optimización del uso de los recursos*

Indicador: Ampliación del calendario de estudios de seguimiento de los gastos
 Uso de los datos de la ENPS

Enseñanzas aprendidas:

- En 2003 se emprendieron tres estudios de seguimiento de los gastos (salud, educación y agua), lo que representa un aumento considerable en comparación con los dos años anteriores.
- Retrospectivamente se puede decir que la ENPS de 2000 fue concebida como “un estudio más”, sin tener una idea clara de la forma en que sus resultados habían de desembocar en los procesos de adopción de decisiones. Es importante adoptar una actitud prudente ante a los enfoques impulsados por la oferta y evitar el prejuicio de que los informes de evaluación posean valor intrínseco.
- En consonancia con el tema constante de los CALP, se está reformulando la ENPS de 2003, labor que realizará la DEU, para armonizar la cobertura de la encuesta con las responsabilidades ministeriales. Se trata de una condición previa para asegurar la utilidad de los datos de la encuesta como parámetro de referencia, a fin de establecer metas de perfeccionamiento del desempeño, normas de servicio a los usuarios, o ambas cosas.
- Las decisiones de realización de ESGP se han adoptado en el contexto del enfoque sectorial y del grupo de trabajo sectorial. Si bien ello aún se debe, en gran medida, a la demanda de los asociados donantes, los interesados nacionales han comenzado a comprender el valor intrínseco de esos estudios.

Resultado: *Alcance más integral del proceso de planificación del presupuesto nacional*

Indicador: Aumento del porcentaje de financiamiento de los donantes incluido en el presupuesto nacional y en el marco de gastos a mediano plazo de Uganda
 Disminución del número de proyectos autónomos financiados por donantes que imponen el uso de sus propios requisitos de SyE
 Inclusión de las estimaciones de la asistencia para proyectos en los topes presupuestarios sectoriales

Enseñanzas aprendidas:

- Los donantes sólo sustituirán sus propios requisitos de SyE por los de las autoridades nacionales cuando tengan la certeza de que éstos representan normas razonables de rendición de cuentas y control fiduciario.
- En Uganda, el cambio de orientación del Banco Mundial a favor de los CALP/OALP como modalidad de intervención ha ayudado a que otros donantes sientan más seguridad con respecto al apoyo programático y presupuestario y se muestren dispuestos a contribuir a prestarlo.
- El mecanismo del grupo de trabajo sectorial, en su carácter de foro de planificación y consulta común de los interesados, ha sido un factor esencial para convencer a los donantes de la conveniencia de adoptar la modalidad consistente en apoyo presupuestario.
- Aunque el Gobierno de Uganda ha incluido las estimaciones de la asistencia para proyectos dentro de los topes presupuestarios sectoriales, no todos los proyectos financiados con recursos de donantes incluyen un cálculo de costos ajustado a la realidad.

ANEXO D. El SyE en el proyecto de matriz de políticas de la OALP3 para Uganda (abril de 2003) – i) Parámetros de referencia en materia de SyE

		MEDIDAS Y METAS RELATIVAS A PRODUCTOS		
		OALP3 1 de abril de 2003	OALP4 1 de abril de 2004	OALP5 1 de abril de 2005
CUESTIÓN				RESULTADOS
Objetivo global de la OALP: Mejor prestación de servicios básicos		Resultados generales (verificación): 1. Reducción del índice de recuento de la pobreza (encuestas anuales por hogares). 2. Mayor satisfacción con los servicios públicos (encuestas nacionales de prestación de servicios y evaluaciones participativas periódicas de la pobreza).		
PILARES DEL PAEP/DELP: MARCO PARA EL CRECIMIENTO Y LA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICOS				
Objetivo A de la OALP: Uso eficiente y equitativo de los recursos públicos		Resultado general (verificación): 1. Acceso más equitativo a los servicios públicos (análisis de incidencia con datos de encuestas por hogares y de gastos públicos).		
Orientación por resultados y seguimiento y evaluación (SyE)				
Planes sectoriales y programas de gastos orientados hacia los insumos.	En caminos y agricultura se han incorporado medidas y metas de productos y resultados en los DPP de 2003-04 a 2005-06.	Conforme a las decisiones de los grupos de trabajo sectoriales, sectores adicionales incorporan medidas y metas de productos y resultados en los DPP de 2004-05 a 2006-07.	Conforme a las decisiones de los grupos de trabajo sectoriales, sectores adicionales incorporan medidas y metas de productos y resultados en los DPP de 2005-06 a 2007-08.	Planes y programas de gastos sectoriales orientados hacia productos/resultados.
Falta de una clara división del trabajo en SyE.	El MFPDE y la OPM han preparado un documento de información del Gabinete sobre fortalecimiento de la coordinación en la gestión del sector público.	La OPM, el MFPDE, el MFP, el MAL y otros ministerios establecen un sistema integrado de SyE en apoyo de los sistemas de coordinación.		Claridad en los papeles y funciones de SyE.
La multiplicidad de mecanismos de SyE va en detrimento de la eficacia de la prestación de servicios.	La OPM, en consulta con el MFPDE, el MFP, el MAL y los ministerios sectoriales, ha acordado un enfoque para consolidar las inspecciones del Gobierno de Uganda.	La OPM, el MFPDE, el MFP, el MAL y los ministerios sectoriales comienzan a consolidar las inspecciones.		Actividades coordinadas y simplificadas de recopilación de datos e inspecciones.
	El MFP, el MFPDE, el MAL, la OPM, los ministerios sectoriales y la DEU han acordado conceptos y definiciones comunes de gestión por resultados.	La OPM, el MFPDE, el MFP, el MAL y los ministerios sectoriales están de acuerdo en un plan de acción relativo a un sistema común de recopilación de datos.	La OPM, el MFPDE, el MFP, el MAL y los ministerios sectoriales identifican una serie reducida de indicadores para la recopilación de datos de las administraciones locales.	

MEDIDAS Y METAS RELATIVAS A PRODUCTOS			
CUESTIÓN	OALP3	OALP4	OALP5
	1 de abril de 2003	1 de abril de 2004	1 de abril de 2005
Necesidad de un enfoque más sistemático de las evaluaciones, los estudios de optimización del uso de los recursos y los estudios de seguimiento.	El MFPDE, en consulta con la OPM y otros ministerios, ha compilado un programa de evaluaciones, estudios de optimización del uso de los recursos y estudios de seguimiento, en curso y planificados.	El MFPDE, junto con la OPM y otros ministerios, elabora un plan para futuras evaluaciones y estudios, y perfecciona las metodologías empleadas.	RESULTADOS Los mecanismos de examen contribuyen a una eficaz prestación de servicios públicos.
Necesidad de que los beneficiarios utilicen más ampliamente las evaluaciones, a fin de promover la responsabilidad pública.	El MFP, el MFPDE, el MAL, la OPM, los ministerios sectoriales y la DEU han reformulado colectivamente la encuesta nacional de prestación de servicios.	El MFP, junto con otros ministerios, establece normas de prestación de servicios basadas en los resultados nacionales en materia de prestación de servicios.	Las evaluaciones por los beneficiarios se integran a la planificación y al seguimiento del desempeño.

ANEXO D. El SyE en el proyecto de matriz de políticas de la OALP3 para Uganda (abril de 2003) – ii) Otros parámetros de referencia pertinentes para el SyE

		MEDIDAS Y METAS RELATIVAS A PRODUCTOS		
CUESTIÓN		OALP3	OALP4	OALP5
		1 de abril de 2003	1 de abril de 2004	1 de abril de 2005
Objetivo global de la OALP: Mejor prestación de servicios básicos		Resultados generales (verificación): 1. Reducción del índice de recuento de la pobreza (encuestas anuales por hogares). 2. Mayor satisfacción con los servicios públicos (encuestas nacionales de prestación de servicios y evaluaciones participativas periódicas de la pobreza).		

PILARES DEL PAEP/DELP: MARCO PARA EL CRECIMIENTO Y LA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICOS

Objetivo A de la OALP: Uso eficiente y equitativo de los recursos públicos		Resultado general (verificación): 1. Acceso más equitativo a los servicios públicos (análisis de incidencia con datos de encuestas por hogares y de gastos públicos).				
Asignaciones y gastos reales:						
Los recursos tienen que fluir de manera oportuna y previsible a sectores y distritos.	El MFPDE, junto con los ministerios sectoriales pertinentes, ha realizado exámenes sobre los problemas relacionados con las corrientes de recursos y ha adoptado medidas correctivas.	El Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y Deportes (MED) y el MATMA (Dirección de Aprovechamiento de Aguas (DAA)) han realizado estudios de seguimiento y han adoptado medidas complementarias.	El MFPDE, junto con los ministerios sectoriales pertinentes, realiza exámenes sobre los problemas relacionados con las corrientes de recursos y adopta medidas correctivas.	El MFPDE, junto con los ministerios sectoriales pertinentes, realiza exámenes sobre los problemas relacionados con las corrientes de recursos y adopta medidas correctivas.	El Ministerio de Salud, el MED, el MATMA/DAA y JDO realizan estudios de seguimiento y adoptan medidas complementarias.	Corrientes de recursos oportunas y previsibles a los organismos de prestación de servicios de primera línea.
Los resultados anuales de la ejecución presupuestaria se han desviado de los presupuestos aprobados.	El MFPDE ha publicado informes semestrales de ejecución presupuestaria y ha distribuido informes trimestrales a los interesados que los solicitan.	El MFPDE publica informes semestrales sobre el desempeño presupuestario y distribuye informes trimestrales a los interesados que los solicitan.	El MFPDE publica informes semestrales sobre el desempeño presupuestario y distribuye informes trimestrales a los interesados que los solicitan.	El MFPDE publica informes semestrales sobre el desempeño presupuestario y distribuye informes trimestrales a los interesados que los solicitan.	La ejecución presupuestaria se aproxima a las asignaciones aprobadas.	
Transferencias intergubernamentales:						

ANEXO D. El SyE en el proyecto de matriz de políticas de la OALP3 para Uganda (abril de 2003) – ii) Otros parámetros de referencia pertinentes para el SyE

		MEDIDAS Y METAS RELATIVAS A PRODUCTOS			
		OALP3	OALP4	OALP5	
CUESTIÓN		1 de abril de 2003	1 de abril de 2004	1 de abril de 2005	RESULTADOS
La falta de flexibilidad en el uso de las donaciones condicionales va en detrimento de la identificación con el programa en la esfera local e impone requisitos onerosos de presentación de informes.	El MFPDE, el MAL y la Comisión de finanzas de la administración local han preparado manuales operativos y directrices relativos a la implementación de la estrategia de descentralización fiscal.	El MFPDE y el MAL implementan la estrategia en distritos piloto en 2003-04.	El MFPDE y el MAL implementan la estrategia en todos los distritos en 2004-05.		Reducción de los gastos administrativos y aumento de la propiedad local de los programas de gastos.
Gestión de los servicios públicos:					
La reforma de los servicios públicos no ha producido todavía mejoras importantes en la prestación de servicios.	El MFP ha presentado una estrategia para la nueva fase del programa de reforma de los servicios públicos al Gabinete para su aprobación.	El MFP implementa la nueva fase del programa de reforma de los servicios públicos.	El MFP examina el progreso en la aplicación del programa de reforma de los servicios públicos.		Mejor prestación de servicios públicos.
La rápida expansión de la administración pública y de los servicios públicos pone en peligro los logros de la reforma de los servicios públicos.	El MFP, en colaboración con los ministerios sectoriales, ha presentado las conclusiones preliminares sobre eficacia en función de los costos y eficiencia del empleo y la utilización del personal en los sectores sociales.	El MFP obtiene aprobación del Gabinete para la política de regulación y control de la dimensión de la administración pública y los establecimientos del sector social.	El MFP regula y controla el crecimiento de la administración pública y los establecimientos del sector social.		Se contiene el crecimiento de la administración pública y los servicios públicos.
El sistema manual en uso es inadecuado para la precisa contabilización y presentación de informes de las transacciones financieras.	El MFPDE ha aprobado el diseño de un sistema de gestión financiera integrada (SGFI), ha comenzado a contratar a proveedores externos y ha desplegado personal adicional de contabilidad (egresados universitarios) para facilitar la aplicación.	El MFP, en consulta con el MFPDE, ha completado una evaluación de las consecuencias de la expansión de la administración pública para la masa salarial.	El MFP, en consulta con el MFPDE, ha completado una evaluación de las consecuencias de la expansión de la administración pública para la masa salarial.	Otros ministerios y administraciones locales ejecutan el proyecto piloto del módulo de contabilidad del SGFI.	Los ministerios sectoriales presentan cuentas oportunas y fiables en cumplimiento de los principios de contabilidad generalmente aceptados.
Transparencia:					

ANEXO D. El SyE en el proyecto de matriz de políticas de la OALP3 para Uganda (abril de 2003) – ii) Otros parámetros de referencia pertinentes para el SyE

		MEDIDAS Y METAS RELATIVAS A PRODUCTOS		
		OALP3	OALP4	OALP5
CUESTIÓN		1 de abril de 2003	1 de abril de 2004	1 de abril de 2005
Acceso limitado a la información pública que permita a los ciudadanos exigir una mejor rendición de cuentas.		El MFP ha celebrado consultas sobre legislación relativa al acceso a la información sobre la gestión pública.	El MFP presenta al Gabinete los principios relativos al acceso a la información sobre la gestión pública.	El MFP presenta al Parlamento el proyecto de Ley de información sobre la gestión pública.
Detección, investigación y enjuiciamiento de incidentes de corrupción:				
Los actos de corrupción no se denuncian y sancionan eficazmente.		La Dirección de Ética e Integridad ha presentado al Gabinete los principios del proyecto de Ley de represión de la corrupción.	La Dirección de Ética e Integridad presenta al Parlamento el proyecto de Ley de represión de la corrupción.	Se hace un seguimiento más eficaz de los incidentes de corrupción.
			El Inspector General del Estado y la Dirección de Ética e Integridad aseguran que la vigilancia de la corrupción pase a integrar el SyE.	Vigilancia constante de los incidentes de corrupción.
Participación de la sociedad civil:				
Falta de coordinación de los enfoques participativos en la prestación de servicios.		Las administraciones locales han implementado la guía armonizada de planificación participativa (GAPP) para los consejos locales de nivel inferior.	El MAL y los consejos locales vigilan el desempeño de la GAPP.	El MAL y los consejos locales examinan la implementación de la GAPP.
				La prestación de servicios responde a las preferencias de los usuarios.

ANEXO E. Conclusiones seleccionadas del estudio del sistema de SyE en los sectores de salud, educación y abastecimiento de agua en Uganda⁸

Terminología de SyE

Se ha encomendado a los ministerios sectoriales la tarea de identificar indicadores y fijar objetivos y metas, razón por la cual la terminología y el enfoque varían de un sector a otro. Algunos usan indistintamente los términos *productos* y *resultados* para indicar “consecuencias” y otros perciben más claramente la diferencia. Hay diferentes conceptos en cuanto a qué se entiende por *desempeño*. La presentación y el calendario de información de resultados no son uniformes.

Indicadores de resultados sectoriales

En cada uno de los tres sectores de servicios de Uganda hay varias series diferentes de indicadores de objetivos o prioridades que se destacan en los documentos en que se enuncia la estrategia sectorial, por ejemplo, la ESyEP, el CALP, el PAEP, el DELP, los documentos de política sectorial y las medidas usadas en los DPP (véase el Cuadro E.1).

Cuadro E.1. Diferentes series de indicadores de objetivos y prioridades sectoriales

	ODM		Indicadores de prioridad de la ESyEP		CALP		PAEP 2001–03		DELP		Plan/estrategia de política sectorial		“Desempeño físico” en los DPP	
	No.	Tipo/foco	No.	Tipo/foco	No.	Tipo/foco	No.	Tipo/foco	No.	Tipo/foco	No.	Tipo/foco	No.	Tipo/foco
Salud	15	Resultado	8	Resultado o/acceso, proceso	2	Resultado o/acceso	20	Mixto	2	Proceso	20+14	Principalmente	5	Acceso + proceso
Educación	5	Resultado	5	Principalmente + acceso	2	Resultado o/acceso	13	Mixto	3	Proceso	15	+ acceso	5	Proceso +1 acceso
Agua	2	Acceso	2	Acceso	2	Resultado o/acceso	7	Mixto	3	Proceso		Principalmente + acceso	9	Proceso + 1 acceso

Ministerios, distritos y presentación de informes del FLP

El enlace entre los ministerios sectoriales y los distritos se centra en los recursos del FLP, y se lleva a cabo por las vías de comunicación establecidas entre los ministerios y sus respectivos representantes técnicos en la administración distrital; la información sólo teóricamente circula a través del oficial superior de contabilidad y la oficina del economista/planificador distrital. En las comunicaciones entre el distrito y el subcondado se observa una práctica equivalente. En el sector de la salud hay contactos directos relativamente amplios entre el ministerio y el equipo de salud subdistrital; esto es, se saltean las estructuras de gestión distritales y subdistritales. Se corre, pues, el riesgo de que los distritos no tengan una visión de sus propias necesidades o de las cuestiones intersectoriales. Las administraciones locales tienen pocas facultades de decisión, porque el grueso de sus asignaciones está protegido en el marco del FLP y se concede en forma de donaciones condicionales con severas limitaciones para las esferas de gastos. Aunque útil para hacer efectiva la responsabilidad, el mecanismo de la donación condicional va en detrimento de la autonomía local en lo que concierne a la adaptación de los servicios a las necesidades locales. En la práctica, reduce a las administraciones locales a la función de organismos de ejecución de los ministerios centrales respectivos.

⁸ Hauge y otros (2002).

Recopilación de datos a nivel de distritos

Los distritos tienen la responsabilidad principal por la recopilación de datos para los SIA ministeriales. Los datos compilados en ellos tienen un volumen sustancial. Los tres SIA sectoriales recogen datos sobre casi mil indicadores diferentes, con casi 300.000 entradas de datos por año (Cuadro E.2). Los SIA de los sectores de la salud y la educación abarcan la prestación de servicios sectoriales y algunos registros de gastos. Los indicadores del desempeño se focalizan principalmente en los gastos, las actividades y el estado de las instalaciones. Algunos de los datos recopilados son de mala calidad; en el sector de educación, por ejemplo, se informa de “escuelas fantasmas” y “docentes fantasmas”. Se carece básicamente de medidas de resultados (por ejemplo, estado de salud y resultados del aprendizaje) y de las perspectivas de satisfacción de los usuarios. En consecuencia, los SIA producen poca información sobre la eficacia en función de los costos del sistema de prestación de servicios.

Cuadro E.2. Volumen de trabajo de datos en los distritos para compilar indicadores sectoriales de prestación de servicios

Sector	Distrito				Plano nacional	
	No. de indicadores compilados	Promedio de unidades por distrito	Frecuencia	Promedio anual de ingreso de datos por distrito	No. total de unidades de prestación de servicios	No. total de registros de datos captados
Educación primaria	737	211	Anual	155.507	11.808	8.708.392
Salud	229	29	Mensual	83.891	1.738	4.697.896
Agua	33	440	Trimestral	58.080	24.640	3.252.480

Inspección central y ministerial

Si las visitas de inspección y apoyo se realizan conforme al calendario previsto en las directrices nacionales de supervisión del sector de la salud, un cálculo sencillo indica que el tiempo total combinado que requerirían esas misiones sería de alrededor de 150.000 días-persona por año, o sea el equivalente de 700 puestos de tiempo completo. Este cálculo corresponde al tiempo utilizado por los supervisores. Si, además, el total de tiempo dedicado a inspecciones es similar para los supervisados, el volumen de trabajo combinado sería equivalente a cerca de 1.400 puestos de tiempo completo, en gran parte de personal médico calificado. Muchos de los entrevistados señalaron que sería mejor que dedicaran su tiempo a la prestación real de servicios de atención de salud.

En todos los sectores, la opinión imperante con respecto al proceso de SyE es que el nivel central visita el distrito o establecimiento para comprobar el contenido de los informes distritales y realizar una evaluación técnica de los establecimientos. En los tres sectores, algunos funcionarios entrevistados declararon que a su juicio el SyE es esencialmente una función de responsabilidad y cumplimiento; esto es, de “verificación” a cargo de terceros, y no una útil función de apoyo a la gestión en curso. El personal de los establecimientos y las administraciones locales que suministra datos al SIA sectorial y asiste a los inspectores y al supervisor informó que proporciona la información porque “es su obligación” o porque “las normas así lo exigen”. No sabe a ciencia cierta qué uso se da a la información que transmite. Es muy escasa la que se utiliza para la adopción de decisiones al nivel de quienes intervienen en la recopilación de datos. Desde la perspectiva de los administradores de distritos y establecimientos, la actividad actual de inspección y supervisión plantea los siguientes problemas: a) intervención de múltiples

organismos de inspección, b) falta de coordinación de las visitas de inspección, c) imposibilidad de usar ese tiempo para actividades productivas, debido a la necesidad de atender a los inspectores d) inadecuada retroinformación de las visitas de inspección y e) el hecho de que el factor que más induce a los inspectores a realizar visitas es la posibilidad de percibir dietas (véase *infra*).

La motivación en materia de SyE

Lo que más interesa a los proveedores de información de SyE es obtener la liberación de los fondos. Se sanciona a las administraciones locales cuando presentan tardíamente los informes trimestrales del FLP o éstos son inexactos. Así como la presentación puntual de un informe que indique un desempeño deficiente puede asegurar la liberación de los fondos, la presentación tardía de un informe que describa verazmente un desempeño correcto puede ser sancionada mediante el retraso en la liberación de los fondos. En el marco del Programa de desarrollo de las administraciones locales se premia a las administraciones locales que llevan bien sus libros. Cuando la liberación de recursos no se hace depender de la comunicación de la información de SyE, el cumplimiento es deficiente. Por ejemplo, en el sistema de presentación de informes de proyectos establecido por la OPM, en 2001 sólo se presentó el 40% de los informes que debían presentar los ministerios sectoriales y el 16% de los informes de los ministerios.

Los inspectores de las instituciones centrales de rendición de cuentas, los ministerios sectoriales, los distritos y otros organismos perciben dietas sustanciales cuando realizan inspecciones. Como típicamente las dietas por viajes ascienden a U Sh 50.000 y los sueldos mensuales oscilan entre U Sh 300.000 y U Sh 500.000, aproximadamente, las visitas sobre el terreno dan a algunos funcionarios la oportunidad de multiplicar sus ingresos. En el MATMA, por ejemplo, se estima que en 2001–02 el costo recurrente combinado de las dietas por viajes internos y dietas de carácter no salarial ascendió a U Sh 883 millones, suma equivalente al 44,8% de los gastos en concepto de remuneraciones. Aunque no se destinan exclusivamente a actividades de SyE, estos gastos ilustran la disponibilidad y el posible atractivo de las dietas como factor de motivación para las actividades de inspección.

Opiniones de los beneficiarios

Los usuarios finales o los beneficiarios preferentes de los servicios sectoriales están mal representados en la actividad de SyE en los sectores de la salud, la educación y el agua. Hay pocas pruebas de que se consulte sistemáticamente a las organizaciones de usuarios finales con funciones de rendición de cuentas —como las que agrupan a los usuarios de aguas, o las asociaciones de padres y maestros— para determinar si los recursos se están usando en forma óptima para atender las necesidades de los usuarios. No obstante, esas entidades tienen un interés más personal e inmediato en la calidad y accesibilidad de esos servicios ya que pueden observar frecuentemente y de cerca instalaciones tales como aulas y dispensarios y realizar tareas de inspección básicas sin necesidad de que se les paguen dietas por viajes y comidas. A la inversa, las comunidades estiman que los comités de gestión de escuelas y servicios de salud sirven los intereses de los administradores de los establecimientos, a veces en detrimento de los clientes o usuarios; no están facultados para cuestionar a sus autoridades ni a los administradores de los servicios.

Bibliografía

- Booth, D., y H. Lucas. 2001. “Desk Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators y Monitoring Systems: Interim and Final Reports”. Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres.
- Brock, K., R. McGee, y R. Ssewakiryanga. 2002. “Poverty Knowledge and Policy Processes: A Case Study of Ugandan National Poverty Reduction Policy. Institute of Development Studies Research Report 52. Sussex.
- Dirección de Ética e Integridad. 2001. “Strategy and Plan of Action to Fight Corruption and Build Ethics and Integrity in Public Life”. Kampala.
- Gariyo, Z. 2000. “Citizen Involvement in the Budgetary Process in Uganda”. Uganda Debt Network, Glasgow. Se puede consultar en: <http://www.worldbank.org/participation/ugandabudget.htm>.
- Hauge, A. 2001. “Strengthening Capacity for Monitoring and Evaluation in Uganda: A Results Based Management Perspective”. Serie de documentos de trabajo sobre DCE, No. 8. Banco Mundial, DEO, Washington, D.C.
- Hauge, A., W. Kisembo, M. Makumbi, y O. Omongin. 2002. “Effectiveness of Uganda’s PEAP: The Role of M&E in the Health, Education and Water Sectors”. MFPDE, Kampala.
- Mackay, K. 1999. *Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework*. Serie de documentos de trabajo sobre DCE, No. 6. Banco Mundial, DEO, Washington, D.C.
- . 2002. *Annual Report on Evaluation Capacity*. Banco Mundial, DEO, Washington, D.C.
- MFP (Ministerio de la Función Pública). 2002. *A Handbook on Results-Oriented Management: A Guide for Public Service Managers*. Kampala.
- MFPDE (Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico). 2000. “Improving Budget Transparency in Uganda: Informing Stakeholders and Including Them in the Budget Process”. Informe sobre la fase I. Kampala.
- . 2001. “PAF: General Guideline for the Planning and Operation of Conditional Grants 2001–2002”. Kampala.
- MFPDE—Poverty Monitoring Network. 2002. “Poverty Monitoring and Evaluation Strategy”. Kampala.
- MFPDE—Poverty Monitoring and Analysis Unit. 2003. *Uganda Participatory Poverty Assessment 2*. Kampala.
- Reinikka, R., y J. Svensson 2002. “Assessing Frontline Service Delivery”. Banco Mundial, Grupo de investigaciones sobre el desarrollo, Washington, D.C.

Otros estudios de esta serie

- No. 1: Keith Mackay, *Lessons from National Experience*.
- No. 2: Stephen Brushett, *Zimbabwe: Issues and Opportunities*.
- No. 3: Alain Barberie, *Indonesia's National Evaluation System*.
- No. 4: Keith Mackay, *The Development of Australia's Evaluation System*.
- No. 5: R. Pablo Guerrero O., *Comparative Insights from Colombia, China and Indonesia*.
- No. 6: Keith Mackay, *Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework*.
- No. 7: Mark Schacter, *Sub-Saharan Africa: Lessons from Experience in Supporting Sound Governance*.
- No. 8: Arild Hauge, *Strengthening Capacity for Monitoring and Evaluation in Uganda: A Results Based Management Perspective*.
- No. 9: Marie-Hélène Adrien, *Guide to Conducting Reviews of Organizations Supplying M&E Training*.

Otras lecturas recomendadas

DEO, *2002 Annual Report on Evaluation Capacity Development (AREC)*.

DEO, *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*, 2002.

Banco de Desarrollo del África Meridional, Banco Africano de Desarrollo y Banco Mundial, *Desarrollo de la capacidad africana de seguimiento y evaluación*, 2000.

K. Mackay y S. Gariba (compiladores), *The Role of Civil Society in Assessing Public Sector Performance in Ghana*, ODE, 2000.

Otras publicaciones pertinentes pueden descargarse del sitio de DCE del DEO en Internet:
www.worldbank.org/oed/ecd.