



Foto por HakiElimu: www.hakielimu.org

Encuestas de Seguimiento del Gasto Público: Lecciones de Tanzania

Si bien la exitosa ejecución de la Encuesta de Seguimiento del Gasto Público (PETS, por sus siglas en inglés) en Uganda ha sido y continúa siendo objeto de mucha atención, poco se ha dicho de las lecciones de PETS en otros lugares. La experiencia en Tanzania claramente demuestra que PETS no es un ejercicio a prueba de errores, ya que existen intereses personales que fácilmente pueden desviar el enfoque del proceso.

A pesar de que el movimiento anticorrupción ha sido una industria en crecimiento por más de una década, las historias de éxito son relativamente escasas. El impacto dramático que tuvo PETS en Uganda ha sido uno de los triunfos más celebrados. Por tanto conviene señalar que, pese a que el enfoque aparentemente admite su réplica, y al número considerable de intentos de reproducir el éxito de Uganda en otros lugares, hay muy pocos otros ejemplos que hayan tenido un impacto apreciable y sostenido. En el presente informe se desglosa la forma negativa en que fue recibida la más reciente PETS en Tanzania. Aunque en las encuestas se revelaron y documentaron varias debilidades sistemáticas

dentro del flujo de finanzas a las escuelas primarias del país, por no tomar las medidas correspondientes, tres años después persisten los mismos problemas.

¿Qué son las Encuestas de Seguimiento del Gasto Público?

La PETS vigila el flujo de gastos públicos y recursos materiales del gobierno central a la jerarquía administrativa, y a los proveedores de servicios públicos en contacto directo con los usuarios. El objetivo es mejorar la calidad de la prestación de servicios a nivel local, y la pregunta clave que la PETS procura responder es: ¿Llegan los fondos públicos y recursos materiales a donde deberían llegar? Si la respuesta es negativa, la encuesta puede ir más allá y preguntar: ¿Por qué se desvían esos fondos? Tales sondeos se implementan típicamente a nivel sectorial, por lo general en el sector educación o de la salud. Para mayor información en inglés, visite: <http://www.u4.no/themes/pets/main.cfm>

Antecedentes

PETS se reconoce como uno de los pocos métodos que puede impactar positivamente a la corrupción dentro de la prestación de servicios en los países pobres y con sistemas de gobierno frágiles. En Uganda, los desvíos de los fondos de asignación por alumno para la educación primaria fueron reducidos de un promedio de casi el 90% en 1991-95 a menos del 20% en 2001. Ello fue logrado mediante la administración periódica de PETS, la publicación en los periódicos de las transferencias financieras a los distritos, campañas de concienciación, y desarrollo de capacidad que le ayudaba a los actores locales a seguirle la pista al dinero (Reinikka y Svensson 2006).

Tanzania fue uno de los primeros países en emular a Uganda, y realizó una PETS en 1999 y 2001 (PWC 1999 y REPOA/ESRF 2001). Estas dos encuestas no capturaron datos exactos de filtración de fondos, pero sugirieron que sólo la mitad o menos de los fondos consignados a los servicios directos de salud y educación habían llegado a su destino local. A diferencia de la PETS en Uganda, sin embargo, las encuestas de Tanzania no formaban parte de programas más amplios y sostenidos destinados a mejorar la transparencia y habilitar a los comités de usuarios para que pudieran exigir sus derechos.

Consecuentemente, el tipo de diálogo nacional que la encuesta provocó en Uganda no ocurrió en Tanzania (Sundet 2004). Cuando el gobierno de Tanzania emprendió el Proyecto de Desarrollo de la Educación Primaria (PEDP, por sus siglas en inglés) en 2002, tomó prestado el modelo de uno desarrollado en Uganda. Cada escuela esperaba recibir al año el valor de 10,000 Shilling de Tanzania (Tshs.) por alumno (equivalentes a 10 US\$). Debido a que el 100% de los fondos está supuesto a llegar a la escuela, este sistema de financiamiento es ideal para el monitoreo por medio de una PETS, puesto que permite calcular los desvíos de forma exacta y sin ambigüedades; justamente lo que se hizo en Uganda con excelentes resultados.

La PETS de 2004 en Tanzania

El Banco Mundial, uno de los principales patrocinadores del PEDP, ejecutó una PETS piloto sobre el proyecto en 2003. Esta encuesta piloto, que abarcaba un número limitado de escuelas y autoridades locales, sugería que la filtración de fondos era menos del 5%. Esto significaba que por cada 100Tshs. que el gobierno central desembolsaba a las escuelas, un promedio de más de 95Tshs llegaba a su destino (Björkmann y Madestam 2003). Luego se descubrió que este hallazgo era un error ya que la encuesta sólo había registrado los fondos desembolsados por el Ministerio de Finanzas (MF). Los consultores no se habían percatado, ni se les había mencionado que los Ministerios de Educación

y del Gobierno Local también habían desembolsado cantidades significativas de fondos al PEDP. Por tanto, la encuesta sólo había capturado cerca de un tercio del dinero que ingresaba al PEDP, y lo que la encuesta identificaba como “filtración mínima” era, de hecho, bastante marcada. La PETS piloto fue compartida y analizada junto con actores

clave involucrados en el financiamiento del PEDP, pero nadie notó que esta encuesta piloto había pasado por alto la mayoría de los fondos que estaban originalmente consignados a las escuelas. Después de una aparente encuesta piloto exitosa, el gobierno de Tanzania decidió ordenar una Encuesta de Seguimiento sobre el Proyecto de Desarrollo de la Educación Primaria a nivel nacional. La tarea le fue encomendada a una destacada organización tanzana de investigación, REPOA (Investigación sobre el alivio de la pobreza). En mayo de 2004, REPOA presentó su primer esquema de los hallazgos en la Reunión Consultativa anual. Entre otras cosas, los hallazgos documentaron que se desconocía el paradero de aproximadamente el 40% de los fondos de asignación por alumno. El MF rápidamente dio orden de refutación cuestionando la autenticidad metodológica del estudio de REPOA. Se alega que esta refutación guardaba una asombrosa semejanza con un memorando redactado por el antiguo oficial técnico del Banco Mundial encargado del área de educación. El MF envió sus objeciones metodológicas a REPOA. Se incluyó una aclaración de las preguntas metodológicas en la versión final de la PETS entregada al MF en septiembre 2004 (REPOA 2004) y se demostró que tenían poca incidencia sobre los hallazgos clave. A la fecha (Octubre 2007), REPOA no ha recibido una respuesta formal del MF con respecto a su reacción ante la refutación, o al informe de la PETS. Dicho informe no ha sido reconocido oficialmente, ni tampoco está disponible en internet (a excepción de un breve resumen¹ en el sitio web de U4).

A conocimiento del autor, el único informe publicado que menciona la Encuesta del PEDP es una publicación de HakiElimu²; organización tanzana orientada a la educación y a los derechos cívicos. HakiElimu publicó una compilación de evaluaciones gubernamentales oficiales exclusivamente sobre el PEDP en sus primeros tres años de implementación (HakiElimu 2005). Aparte de las cuestiones críticas relacionadas con los flujos de finanza pública documentados por la PETS, “la evaluación de las evaluaciones” también presentó datos sobre las matrículas, recursos escolares, proporción entre alumnos y profesores, tasa de repleción, y más, a fin de ofrecer un cuadro crítico pero equilibrado del éxito relativo del PEDP.

La “evaluación de evaluaciones” da HakiElimu fue publicada en 2005, año de elecciones, y fue combinada con una serie de populares anuncios televisivos y de radio que ilustraban los problemas de la corrupción y la gestión inadecuada en el sector educación. Ello irritó sobremanera al Ministro de Educación y al entonces Presidente, Benjamin Mkapa, y se dictó auto de prohibición a nivel nacional contra toda entidad del sector educación que colaborara con HakiElimu. Sólo a fuerza del respaldo público y tal vez de la

presión diplomática se pudo detener al gobierno antes de que desarticulara a la organización en sí.

Durante el tiempo que ha transcurrido desde que la versión final de la PETS fue entregada al MF, el gobierno ha repetido periódicamente sus objeciones originales al estudio en reuniones con socios en temas de desarrollo. Pero en ningún momento se han enviado formalmente estas objeciones a REPOA, ni las ha examinado ningún otro actor en el campo. Tomando referencias de la Encuesta de Seguimiento en los medios -luego de otra presentación hecha por HakiElimu, que evaluaba el progreso alcanzado cinco años después del PEDP- el Ministerio de Educación publicó un anuncio de una página en varios periódicos en Swahili, en el que se declaraba que la metodología de la encuesta estaba errada, y que sus hallazgos no deberían ser tomados en cuenta.³

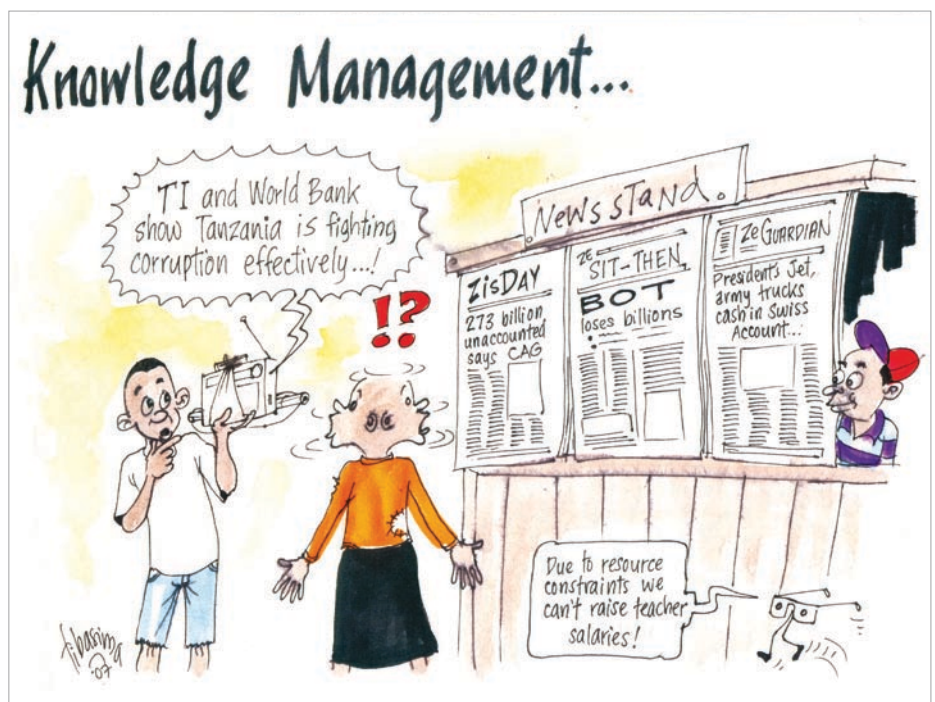
Debates informales con los socios en temas de desarrollo indican que se registra el entendimiento común de que sí existían errores metodológicos en el estudio de seguimiento del PEDP, pero también que la ausencia de una respuesta formal o seguimiento a la encuesta era algo “desafortunado”. A conocimiento del autor, ni el gobierno ni los socios en temas de desarrollo se han reunido para deliberar sobre el estudio o los retos técnicos identificados. Sin la aprobación del gobierno, ¿se considera políticamente problemático tratar a este estudio de seguimiento como un recurso técnico?

Hallazgos relevantes de la PETS de 2004

La Encuesta de Seguimiento del PEDP continúa siendo altamente relevante, y no sólo por las posibles PETS futuras.

Demasiado complejo para ser transparente

En primer lugar, la PETS reveló la existencia de un sistema de transferencia de fondos innecesariamente complejo que involucraba a tres ministerios por separado, al igual que distintas vías y mecanismos de transferencia y de rendición de cuentas. Para el ejercicio de 2002 y 2003, se demostró que el Ministerio de Finanzas transfirió el 32% de los fondos destinados al proyecto de asignación por alumno; el ministerio encargado del gobierno local transfirió el 29%; y el Ministerio de Educación, el 39% (REPOA 2004). Si bien algunas de las transferencias fueron hechas directamente a las autoridades locales, hubieron otras que fueron canalizadas mediante la Contaduría General y/o las Oficinas Regionales (nivel administrativo entre las autoridades locales y centrales). Estas transferencias también se dirigieron a cuentas distintas de las autoridades locales. Sobre decir que este complicadísimo sistema de transferencias financieras obstaculizó aún más el seguimiento de fondos, y además le dificultó a las autoridades locales la tarea de garantizar una gestión financiera congruente. La evaluación externa en 2006 del Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA, por sus siglas en inglés) en Tanzania (Banco Mundial 2006) corroboró las observaciones derivadas de la Encuesta del PEDP. La evaluación de PEFA señaló que la complejidad de



los trámites financieros es un factor cardinal de la opacidad de las finanzas en el gobierno local, lo que, a su vez, propicia la gestión financiera inadecuada. Desafortunadamente, ha habido poco debate al respecto y no se ha avanzado en el tema.

Falta de conciencia en el ámbito local

Un segundo hallazgo de la Encuesta del PEDP reveló lo poco que sabían los directores y comités escolares sobre sus derechos. Cuando se les preguntó cuánto debían recibir las escuelas en fondos de asignación por alumno, la respuesta promedio fue 3,200 Tshs. por alumno al año. La prestación real era de 6,000 Tshs. (en aquel punto, los 4,000 Tshs. restantes de los 10,000 mencionados anteriormente se dispensaban a las autoridades locales para la compra de libros para las escuelas).

Una lección clave de la aplicación exitosa de la PETS en Uganda fue que las comunidades pudieran reclamar los fondos a los cuales tenían derecho. Esto fue el principal catalizador de la significativa reducción en filtraciones.

El sistema del PEDP fue modelado en base al sistema ugandés de usar fondos de asignación por alumno para minimizar la discrecionalidad y maximizar la transparencia y previsibilidad. Pero parece ser que en Tanzania la tarea de informar a las comunidades de sus derechos fue hecha de manera inefectiva y poco uniforme, dejando a la población con información limitada y no verificable para el seguimiento. Individuos y organizaciones destacadas en el foro escolar indican que no se ha registrado mucho avance en la concienciación sobre los derechos, aunque este problema ya haya sido documentado hace tres años.

Lecciones y observaciones finales

El PEDP es la reforma más popular y bien vista del gobierno de Tanzania, sin parangón. Con la ayuda de amplias inyecciones de capital, se construyeron aulas en cada pueblo del país, se eliminó el pago de cuotas de las escuelas primarias, y las tasas de matrícula alzaron vuelo. Considerando el reconocido éxito del PEDP, es doblemente lamentable que no se abordaran los problemas identificados por la PETS. No era necesario que el gobierno tomara una

postura defensiva con relación a las debilidades identificadas por la Encuesta. El gobierno ya tenía un triunfo en manos y podía haber usado los hallazgos de la PETS para demostrar que contaban con la determinación suficiente para fortalecer aún más las reformas populares en el sector de la educación primaria. Lamentablemente, se perdió esta oportunidad. Al menos tres lecciones se pueden extraer al contrastar la experiencia de Uganda y Tanzania:

1. **A efectos de promover el éxito de las iniciativas que procuran mejorar la eficiencia y responsabilidad del gasto público, conviene anticipar la posible resistencia a la reforma.** La reforma es un cambio, y el cambio a menudo es percibido como una amenaza para los que se benefician del sistema vigente. Se necesitan de antemano más disposiciones claras y efectivas para garantizar el seguimiento y procesamiento consecuentes de los cambios recomendados.
2. **Los socios en materia de desarrollo deben considerar sus propios incentivos a la hora de participar en un diálogo abierto y bien fundado sobre los puntos fuertes y las debilidades de los sistemas vigentes.** Se debe reconocer que los mecanismos de apoyo que divulguen problemas graves en políticas públicas pueden poner en peligro la relación con el gobierno. Conviene crear un espacio en el que todos los socios puedan entablar debates bien fundados, en pie de igualdad.
3. **Estar informado sobre las “prácticas no recomendables” es igual de importante que aprender de las “mejores prácticas”.** La PETS de Uganda demostró el potencial impacto positivo de un mecanismo atractivo para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios. ¿Por qué existen entonces tan pocos ejemplos de reproducción exitosa del caso de Uganda en otros lugares?

“PETS o no PETS”

Los debates actuales sobre la PETS en Tanzania podrían beneficiarse de la contemplación de la pregunta de si conviene o no hacer las Encuestas de Seguimiento:

- antes que nada, se debe reconocer que lo que realmente mejoró la gestión financiera en Uganda no fue el estudio en sí, sino las iniciativas sobre terreno. Éstas garantizaban que las comunidades locales conocieran sus derechos y que hubiera mecanismos para reclamarles (Reinikka and Svensson 1993).
- Segundo, la administración de otra PETS tendría más peso si se abordaran primero los hallazgos de la Encuesta de 2004.
- Tercero, los factores políticos e institucionales que tal vez hayan minado la PETS de 2004 en Tanzania deben comprenderse y abordarse de manera adecuada antes de embarcarse en una nueva PETS.

La experiencia de la PETS en Tanzania claramente demuestra que esta encuesta no puede verse como un ejercicio a prueba

de errores. La aplicación de la encuesta ayudará a propiciar la reforma sólo si forma parte de una campaña más integral destinada a perfeccionar y simplificar lo que es un sistema complejo y opaco de gestión financiera. Sobre todo, se requiere de un esfuerzo conjunto a fin de garantizar que las comunidades locales conozcan cuáles son sus derechos y sepan cómo reclamarlos. La situación en Tanzania puede haber evolucionado de tal forma que ahora se admita un debate más abierto sobre el tema. ■

Referencias en inglés

- Björkmann, Martina and Andreas Madestam (2003), “Public Expenditure Tracking Survey (PETS): Primary School Pilot,” report to the World Bank, Stockholm.
- HakiElimu (2005), *Three Years of PEDP Implementation: Key Findings from Government Reviews*, HakiElimu, Dar es Salaam, July 2005: <http://www.HakiElimu.org/ThreeYearsofPEDPImpementation2005.pdf>
- Price Waterhouse Coopers (PWC) (1999), “Tanzania Public Expenditure Review: Health and Education Financial Tracking Study,” Two Volumes, commissioned by the Government of Tanzania and DfID, Contract Reference TAN106/4, March 1999, Dar es Salaam.
- Reinikka, Ritva and Jakob Svensson (2003), “The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture,” *Policy Research Working Paper* no. WPS 3239, World Bank, Washington, D.C. (published in *Journal of the European Economic Association* April–May 2005 3(2–3):1–9): http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2004/03/26/000012009_20040326142036/Rendered/PDF/WPS3239.pdf
- Reinikka, R and Svensson J (2006) “Using Micro-Surveys to Measure and Explain Corruption” *World Development* 34(2) 359-370
- Research on Poverty Alleviation (REPOA) and Economic and Social Research Foundation (ESRF) (2001) “Pro Poor Expenditure Tracking,” draft report submitted to the PER Working Group, March 2001, Dar es Salaam
- REPOA (2004), “Tanzania Public Expenditure Tracking Study. Study of Financial and non-Financial PEDP flows from Central government to schools in 2002 and 2003.” REPOA and the Ministry of Finance, Government of Tanzania, Dar es Salaam (unpublished)
- Sundet, G (2004) *Public Expenditure and Service Delivery Monitoring in Tanzania*, Working Paper 04.7 Dar es Salaam: http://www.HakiElimu.org/WP/WPSeries7_2004.pdf
- World Bank (2006) *Public Expenditure and Financial Accountability Review 2006*, annual external review by Development Partner Group, the findings were presented at the Public Expenditure Review Annual Meeting, Dar es Salaam, May 2006

Pies de página

¹ www.u4.no/themes/pets/petseducationsector.cfm#4

² www.hakielimu.org

³ Ver, por ejemplo, Uhuru 4 de mayo 2007.

El autor agradece a Rakesh Rajani, Jo Sundet, Odd-Helge Fjeldstad y Hannes Hechler por sus aportes y comentarios.