
gestión pública

Evaluación de políticas y programas en la región del Caribe de habla inglesa: problemas conceptuales y prácticos

Deryck R. Brown



NACIONES UNIDAS



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación
Económica y Social - ILPES

Santiago de Chile, enero de 2001

El presente documento fue preparado bajo la supervisión de Edgar Ortegón, Director de la Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones del ILPES para el Seminario sobre las Funciones Básicas de la Planificación, patrocinado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), que se desarrolló en Puerto España del 5 al 6 de octubre del 2000.

Las opiniones expresadas en el documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1437-P

LC/IP/L.179

ISBN: 92-1-321700-5

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.119

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción.....	7
II. Qué es la evaluación.....	9
III. Para qué sirve la evaluación.....	11
IV. La administración pública contemporánea en los países caribeños de habla inglesa	15
V. La experiencia caribeña de la evaluación.....	21
VI. Lugar que corresponde a la función de evaluación	25
Bibliografía	27
Números publicados	31
Otras publicaciones relacionadas con este número.....	31

Resumen

La región cerró el decenio de 1990 con resultados variados en materia de planificación económica y social. Las iniciativas de planificación rindieron frutos diversos según la definición adoptada en cada país para el proceso o sistema de planificación (en cuanto a agentes, sujetos, conocimientos, programa político, procedimientos, distribución de recursos, imagen proyectada, marco institucional y otros factores).

Sin embargo, un aspecto que resalta en todos ellos es la necesidad de que el Estado cuente con un organismo o representante que se haga cargo de las tareas básicas, no sustituibles, de la planificación, cualesquiera sea el estilo de desarrollo o tipo de reforma previstos. Entre ellas figuran la recopilación de datos, la consolidación de los avances, la corrección de lo que se consideró inadecuado y la introducción de todos los cambios que fueran necesarios.

El estudio presentado en esta publicación se centra en esta tarea básica: el seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos, como deber fundamental de un modelo de administración pública atenta a los resultados obtenidos y del establecimiento de un sistema de indicadores de la eficiencia.

I. Introducción

En esta ponencia se pretende crear conciencia sobre el papel potencial de la evaluación de políticas y programas en el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones en el sector público entre los países caribeños de habla inglesa. Se sostiene, para comenzar, que la evaluación es casi inexistente en el sector público cuando no median condiciones impuestas por donantes externos. Hay varias razones que podrían explicar por qué no se ha institucionalizado la investigación de la evaluación en el sector público de la región; entre ellas pesan la falta de incentivos apropiados y los costos no despreciables que se asocian con las evaluaciones (Reid, 1998, p. 271). Sin embargo, gran parte del contenido de los programas contemporáneos de reforma del sector público implican, ya sea en forma explícita o tácita, la existencia de un sistema de evaluación probatoria e imparcial que dé contenido a las reformas. Cuando no existe tal sistema, reformas como la aplicación de parámetros e indicadores de eficiencia, o la introducción del presupuesto por programas no son más que consignas huecas, vacías de contenido.

Este estudio comienza con una breve descripción de lo que significa la evaluación y para qué sirve: se sostiene que la evaluación en lo fundamental es una herramienta heurística de aprendizaje. Luego se analiza la situación contemporánea en cuanto a la reforma del sector público tanto en el plano mundial como, concretamente, en el Caribe, y se destacan los aspectos fundamentales comunes de los programas de reforma. Los esfuerzos actuales de reforma reclaman la introducción de un sistema para el seguimiento y evaluación de los resultados, productos e impactos.

Sin embargo, al examinar la práctica real y el uso de la evaluación en los países caribeños de habla inglesa, advertimos un enorme vacío en lo que toca a la función de evaluación. Se han efectuado muy pocas evaluaciones sistemáticas, si es que ha habido alguna fuera del marco de los acuerdos de financiamiento firmados con los organismos donantes bilaterales o multilaterales. Por lo tanto, la evaluación se considera no como una ocasión para la reflexión (sobre políticas, programas y proyectos) y oportunidad de aprender, ni siquiera como un mecanismo de rendición de cuentas, sino como una forma de ejercer un control punitivo sobre un organismo ejecutor. Jamaica es quizá la única excepción, aunque incluso allí podría argumentarse que la introducción de los sistemas de evaluación se ha inspirado en su experiencia relativamente más larga de colaboración con organismos donantes y la necesidad de coordinar los programas de donación. En la última sección, se expresan algunas apreciaciones preliminares sobre la posible ubicación de la función de evaluación dentro del gobierno nacional.

División de Proyectos y
Programación de Inversiones
ILPES

II. Qué es la evaluación

La evaluación se ha definido como la valoración, en la forma más sistemática y objetiva posible, de un proyecto, programa o política en marcha o terminado, incluyendo su diseño, ejecución y resultados (OCDE,1986). El propósito principal de una evaluación podría ser el de determinar la importancia y cumplimiento de objetivos, la eficiencia, el impacto o la capacidad de sustentación. La evaluación puede realizarse antes, durante o después de la ejecución. En general, esta monografía se limita a las evaluaciones que se efectúan durante o después de la ejecución de un proyecto, programa o política, aunque se reconoce, desde luego, que las evaluaciones realizadas *ex ante* son muy útiles para recopilar los parámetros básicos sobre el problema en cuestión, que pueden usarse posteriormente para cuantificar el progreso alcanzado en lograr una solución.

Desde su génesis en el seno de la burocracia federal de los Estados Unidos, la evaluación, como herramienta de la administración pública y de proyectos, se filtró a los bancos de fomento multilaterales con sede en Washington, y a algunos organismos de las Naciones Unidas en los primeros años del decenio de 1970. Pronto se convirtió en parte del *modus operandi* de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y conquistó el favor de muchos países en desarrollo de todo el mundo como instrumento para la toma de decisiones. Cracknell (1988) distingue tres etapas en el desarrollo de los sistemas de evaluación entre los organismos donantes. La primera incipiente de fines del decenio de 1960 hasta alrededor de 1979. La segunda, caracterizada por una proliferación de interés, va de 1979 hasta 1984. Y la tercera, en que la evaluación parece haber llegado a la madurez, se extiende de 1984 en adelante.

El interés en la evaluación entre los países en desarrollo fue fomentado en gran parte por el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, que intentó en los primeros años del decenio de 1990 crear la capacidad de evaluación aplicando su Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión. En virtud de este programa, el Banco Mundial asistió al comienzo a seis países (entre ellos Brasil, Colombia, Chile e India) y a un banco regional de desarrollo para ampliar su capacidad de evaluación. Se trataba principalmente de prepararlos para asumir la responsabilidad de preparación de los informes sobre conclusión de proyectos, pero algunos países, como Brasil y Colombia, tenían un interés mucho más amplio en lo que toca a la integración de la función de evaluación en el marco de su proceso de planificación nacional (Valadez y Bamberger, 1994, p. 33). Colombia institucionalizó las evaluaciones *ex post* en 1992 con la creación legal del Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión (SINERGIA) quedando la función de evaluación bajo la dirección del Departamento Nacional de Planeación (véase Weisner, 1999, p. 12).

Sin embargo, en los países en desarrollo la evaluación casi siempre ha sido promovida por los entes donantes. De esto no cabe duda entre los países caribeños de habla inglesa. Dejados a su libre albedrío, los organismos ejecutores raras veces evalúan los resultados de su gestión; la evaluación tiende a considerarse como un mecanismo de control y justificación que emplean los organismos donantes para satisfacer sus propios requisitos de responsabilidad fiscal. Como expresa el informe de la OCDE para 1982, los entes donantes velan especialmente por la transparencia ante la opinión pública, a fin de poder identificar claramente y en forma visible los resultados de la asistencia y por la posibilidad de fiscalización del uso de los fondos a fin de responder por ellos frente a las autoridades nacionales y parlamentarias. Muchos donantes han manifestado que el desconocimiento del uso de los fondos de asistencia puede impedir la continuación del apoyo para los programas de asistencia (OCDE, 1982, p.99).

Hace mucho tiempo que los donantes se han dado cuenta de lo insatisfactorio de esta situación. La bibliografía sobre evaluación reconoce que los beneficiarios en general han sido excluidos del proceso de evaluación. Y aún cuando los donantes han estimulado el proceso de evaluación interna, como lo hizo el programa del Banco Mundial mencionado anteriormente, los suspicaces podrían argumentar que esas iniciativas responden más bien al interés de los donantes que de los beneficiarios. Un estudio efectuado en 1995 por el Ministerio neerlandés de Cooperación para el Desarrollo señala que los beneficiarios tienden a considerar que la evaluación forma parte de los instrumentos que aplican los organismos de asistencia para decidir si van a modificar, extender o terminar un proyecto (DGIS, 1995, p.98). Lawrence (1989, p.24) indica que persiste entre los beneficiarios la opinión de que los ejercicios de evaluación son llevados a cabo por los organismos donantes para los organismos donantes y que la participación de los beneficiarios suele ser mínima. Es bien conocida la desconfianza que merecen las evaluaciones entre los beneficiarios (véase, por ejemplo, Cracknell, 1984 y Stokke, 1991); en vez de considerarlas como instrumentos de la gestión o de la política, o como oportunidades para aprender, tienden a considerarlas como auditorías u onerosos mecanismos de control que les imponen los entes donantes. Quinn—Patton (1990, P.129) señala como una de las connotaciones negativas que se asocian comúnmente con la evaluación el hecho de que se impone a las personas: se sufre una evaluación. El aspecto educativo de una evaluación se disipa así para las instituciones beneficiarias, curiosa circunstancia si se tiene en cuenta que son ellas quienes en realidad ejecutan el proyecto o cumplen el programa y se espera que lo continúen haciendo cuando se hayan agotado los fondos donados. Según Lewin (1994, p.68), los que mayor necesidad tienen de aprender son los que menos aprovechan las lecciones que brinda la evaluación. Hay, por lo tanto, razones imperiosas para prestar mayor atención al mejoramiento de los mecanismos de retroalimentación y aprendizaje en los países beneficiarios.

III. Para qué sirve la evaluación

Distintas razones pueden motivar la evaluación. Como es obvio, las perspectivas y prioridades varían según los interesados: son vistas de distinta manera por los responsables de las funciones superiores de política que por quienes se encargan de las tareas cotidianas de gestión y ejecución. Para los encargados de la formulación de la política general, la evaluación puede cumplir un papel importante al proporcionar informaciones sobre actividades pasadas o en curso que pueden ser útiles para el desarrollo futuro de la planificación y la formulación de políticas. Al sintetizar lo que se conoce sobre determinado problema y su solución y desarrollar nuevas informaciones sobre la eficacia de políticas y programas, la evaluación puede ser una herramienta útil para la formulación de las más importantes decisiones de política (Chelimsky,1995, p.4). Por otra parte, para los encargados de la gestión cotidiana, la evaluación sirve para centrar la atención de todos sobre los objetivos perseguidos (Reid,1998,p.271), así como para evaluar la conveniencia de actividades emprendidas y descubrir formas de mejorar la eficacia de la entrega o la ejecución (Brown, 1998, p.9). En ambos casos, la utilidad de la evaluación deriva de las enseñanzas que aporta sobre la experiencia pasada.

Las evaluaciones cumplen también una importante función de responsabilización, tan vital hoy día en el marco del buen gobierno. El concepto de la responsabilización, en su sentido de rendición de cuentas sobre la gestión, es un criterio de aceptación universal para juzgar la actuación del sector público.(véase Wolf,2000; Romzek,2000). Wolf (2000, p.17) identifica tres objetivos de la responsabilización: controlar los abusos; velar por el buen funcionamiento de las instituciones públicas, y lograr el aprendizaje necesario para el mejoramiento continuo del ejercicio del poder y la gestión públicas.

El aspecto didáctico de la rendición de cuentas, a juzgar por el uso creciente de cotas de referencia, auditorías de valoración de beneficios y evaluación de políticas, marca un vuelco en comparación con el criterio anterior de “inculpación” que la caracterizaba. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) asigna gran importancia a la evaluación en esta materia.

La producción y difusión de buenas informaciones de evaluación es uno de los métodos que ayuda a los gobiernos nacionales a crear transparencia e infundir confianza en su gestión. Una cultura de la evaluación reduce las posibilidades de corrupción y afirma la responsabilidad de los funcionarios públicos por su manejo de las inversiones públicas. Los administradores del sector público necesitan las evaluaciones para contar con datos confiables y válidos sobre su gestión, así como la capacidad para aprender sobre la base de esos datos, a fin de facilitar la toma de decisiones de interés público. Porque son útiles para las revisiones periódicas de las políticas, los programas y las inversiones, las evaluaciones eficientes y funcionales constituyen una buena herramienta para apoyar la rendición de cuentas del sector público (IDB,1997, p.55).

A la postre, el aprendizaje es la razón de ser de la evaluación (Sandstrom,1995,p.12). En este contexto, el aprendizaje se define por la capacidad de acumular conocimientos basados en la experiencia propia, que se usan luego para la reflexión y como base para establecer actividades de programación y planificación que permitan la adaptación y la asimilación de los cambios. Las organizaciones y los individuos inmersos en este proceso están aprendiendo constantemente, pero es posible mejorar el proceso de aprendizaje a fin de reducir la repetición de errores y permitir el logro relativamente fácil de los cambios (en contraposición a los que se producen por efecto de crisis periódicas). La recurrencia de los errores o defectos con una “regularidad desconcertante” es una característica que preocupa especialmente en la política y gestión del desarrollo tanto para los donantes como para los beneficiarios. La detección y corrección de errores al nivel de programas o proyectos, y el desarrollo de lo que podría denominarse una “actitud cuestionadora” al nivel de política son productos del aprendizaje. Según Honadle y Van Sant (1985,p.99) el aprendizaje comienza con una toma de conciencia y reconocimiento de que se ha cometido un error y el deseo de no repetirlo. El aprendizaje se produce también cuando se persiste en una práctica que parece haber sido eficaz. Sin embargo, cuando no se sabe por qué una medida funcionó o no funcionó, es mucho más difícil predecir si en circunstancias diferentes se lograrán resultados distintos.

El aprendizaje es un proceso de desarrollo continuo y dinámico, más bien un camino que un destino. En otras palabras el aprendizaje, en cualquier sentido, pero por cierto en su connotación institucional y de política, no es un fin en sí mismo sino un medio para alcanzar objetivos más amplios (Brown, 998b).

La incertidumbre, la inestabilidad y el cambio pueden tener efectos potencialmente desastrosos sobre cualquier política, programa o proyecto, y la evaluación institucionalizada puede proveer los medios para reconocer los cambios ambientales y responder a ellos antes que sobrevenga una crisis dolorosa y antieconómica.¹

La utilidad de las evaluaciones depende también, en parte, del tipo de evaluación de que se trate. En términos generales, las evaluaciones pueden ser formativas o sumativas. Las primeras se caracterizan por examinar procesos con vistas a un mejor aprendizaje en el período de la ejecución. Como ejemplo, pueden citarse las evaluaciones a mitad de camino, cuando se identifican problemas

¹ Pese a la relación entre el aprendizaje y el cambio, y quizá a contrapelo de la apreciación intuitiva, el propósito fundamental del aprendizaje es el de lograr la estabilidad; el hecho es que el aprendizaje puede ayudar a mantener la estabilidad de los valores básicos de una organización al adaptar el medio a la organización o al reorientar la relación de la organización con el medio (cf. Burgoyne,1992). Un concepto interesante del cambio es el de “equilibrio puntuado” propuesto por el zoólogo de Harvard, S.J.Gould, que ve el cambio como una serie de largos períodos de estabilidad (equilibrio), interrumpidos (puntuados) por breves períodos de intenso cambio y reconfiguración. El cambio, por lo tanto, no es continuo como implican muchas obras sobre administración económica hoy en día, sino más bien un proceso discontinuo, sobre todo cuando una organización advierte que su trayectoria pasada no la prepara para el futuro. La paradoja resultante es evidente: la organización debe mantenerse en un estado permanente de alerta para reconocer un hecho, que dada su experiencia pasada, será para ella en la práctica, irreconocible. (Un resumen breve, pero muy esclarecedor de las ideas de Gould aparece en Limerick, Passfield y Cunningham, 1994).

y se sugieren medidas correctivas. Las evaluaciones sumativas, en cambio, contribuyen al aprendizaje después de la ejecución. Por lo tanto, pueden considerarse evaluaciones posteriores o *ex post*. Suelen centrarse en los resultados o repercusiones fundamentales de las iniciativas en curso en materia de reforma y modernización del sector público.

Un tercer tipo de evaluación, que se ha popularizado en los últimos años, es la llamada auditoría de valores reales (AVR) o auditoría global, que suele ser responsabilidad de un Auditor General u autoridad equivalente. En esencia se trata de comprobar la economía, eficiencia y eficacia con que el ente examinado emplea sus recursos en cumplimiento de sus responsabilidades (Lonsdale, 2000, p. 73). Aunque este tipo de auditoría emplea una mayor variedad de métodos para recopilar y analizar los datos que los que se usaban antes, no se ha difundido fuera de unos pocos países desarrollados.

IV. La administración pública contemporánea en los países caribeños de habla inglesa

La reforma del gobierno y del sector público se reconocen hoy como aspectos fundamentales del proceso de desarrollo. Como sostiene Wiesner (1993), una de las lecciones más interesantes que nos dejó la crisis de la deuda fue el descubrimiento que la reforma del sector público y el desarrollo institucional parecen ser el eslabón crucial entre la corrección macroeconómica y el crecimiento sostenible. Desde la publicación del *bestseller* de Osborne y Gabler *Reinventing Government* (1993), en el decenio pasado se fue imponiendo el paradigma de la nueva gestión pública, caracterizada entre otras cosas, por la preocupación creciente por los productos, resultados e impactos, con el abandono consiguiente del uso de controles de insumos y procedimientos burocráticos. Entre los criterios o elementos centrales de esta orientación figuran los siguientes:

- Devolución de la autoridad de gestión y los controles, con el desarrollo consiguiente de nuevos mecanismos de rendición de cuentas.
- Lugar destacado de la privatización, la corporatización y la contratación externa de los servicios anteriormente prestados exclusivamente por el sector público²

² Esta reorientación ha tenido un profundo efecto sobre la redefinición de los bienes que la economía tradicional consideraba bienes públicos y en los cuales el Estado podía justificar su monopolio.

- Introducción en el sector público de sistemas y procedimientos antes considerados del dominio exclusivo del sector privado, como la planificación estratégica, la gestión integral de la calidad, el establecimiento de cotas de referencia, las recompensas basadas en el rendimiento, y los sistemas de información sobre la gestión (cf. Dorsch y Yasin, 1998; Kouzmin y otros, 1999).
- Mayor énfasis en la eficacia, la eficiencia y la satisfacción del cliente (cf. Hood, 1993, Minogue, Polidano y Hulme, 1998).

Los organismos donantes colocan ahora al buen gobierno entre los primeros lugares de las prioridades de desarrollo. El Banco Mundial (1997) ha llegado progresivamente a aceptar el papel vital que el buen gobierno y las instituciones desempeñan en el proceso de desarrollo, concepto que se afincó con la publicación de su *World Development Report 1997* sobre el tema del Estado en un mundo cambiante. Como afirmó el Presidente del Banco en la introducción, sin un Estado eficaz, resulta imposible el desarrollo sostenido, tanto económico como social. El buen gobierno fue incluido en el programa de la Unión Europea para las negociaciones, recientemente concluidas, sobre un acuerdo sucesorio al Convenio de Lomé IV, aunque el interés principal estuvo aparentemente en los aspectos de responsabilidad, transparencia y corrupción, lo cual despertó cierta resistencia entre algunos países en desarrollo. Por este motivo, en el acta final firmada en Cotonou en junio del 2000 se incluyó una sección más bien aguada sobre gobierno. Sólo recientemente, en los últimos meses, el organismo británico de asistencia bilateral (Department for International Development) ha publicado un documento de política y discusión sobre la forma de hacer funcionar el gobierno en beneficio de los pobres, que establece un claro nexo entre el mejoramiento de las estructuras y procesos de gobierno con la reducción de la pobreza. Y en nuestros territorios, el Banco de Desarrollo del Caribe reconoció que debe colocar al buen gobierno a la cabeza de su programa de acción para que pueda lograr el apoyo de los países donantes en su empeño por restaurar el Fondo Especial de Desarrollo de esa región.

No sorprenderá a nadie que el nuevo paradigma mundial del buen gobierno (Hood, 1995) haya desembarcado en las costas del Caribe. Si bien es cierto que la reforma administrativa o del sector público no es ninguna novedad en la región, en su encarnación más reciente se caracteriza por una aceptación casi total de algunos de los elementos claves señalados anteriormente. En Jamaica, por ejemplo, en que el programa de reforma administrativa comenzó en serio ya desde los primeros años del decenio de 1980, existe ahora un programa de modernización del sector público apoyado por el Banco Mundial y el Department for International Development cuyos objetivos son los siguientes:

- i. Lograr mejoramientos importantes en la calidad de los servicios que proporcionan algunas dependencias estatales, incluso con la introducción de Cartas del Ciudadano.
- ii. Mejorar la capacidad de algunos ministerios para formular políticas sectoriales, normas técnicas y estándares operativos de buena calidad; supervisar eficazmente y evaluar a los organismos de segundo orden a fin de cumplir los objetivos de política establecidos; y cumplir eficientemente las funciones de gestión corporativa.
- iii. Continuar con el proceso de racionalización del sector público mediante la privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado, así como con la privatización o contratación externa de servicios en que el sector público no tiene ventajas comparativas.
- iv. Mejorar la eficiencia, la valorización real y la transparencia en los procesos públicos de aprovisionamiento y contratación.
- v. Aumentar la rendición de cuentas del sector público fortaleciendo los controles internos y externos.

- vi. Mejorar la calidad de la gestión financiera y del personal en la administración pública aplicando sistemas de información computarizados (Banco Mundial,1996).

En Jamaica el programa de modernización del sector público incluye también un programa de desarrollo de instituciones que pretende crear organismos ejecutivos u organismos operativos especiales calcados del modelo preconizado por el Reino Unido. Un oficio reciente del Gabinete del Primer Ministro comienza declarando que el crecimiento y el desarrollo del país están postulados, en gran parte, sobre la premisa de un buen gobierno, para lo cual debe ser eficaz, honrado, justo, transparente y responsable (Gobierno de Jamaica, 2000).

En Trinidad y Tobago, un oficio sobre reforma del sector público establecía los objetivos de política relacionados con varios problemas, como el uso de auditorías sobre eficiencia operacional, planificación estratégica, gestión de la calidad, administración y desarrollo de los recursos humanos, normas de excelencia para los servicios, gestión y contabilidad financieras, administración de adquisiciones y provisiones, administración de bienes raíces y tecnología de la información (Gobierno de Trinidad y Tobago, 1997, pp. 25 a 34).

El Gobierno de Barbados también emitió un documento sobre la reforma del sector público en 1997/1998 en que identificaba seis elementos críticos para sus programas de reforma, a saber:

- i. Reorientación del sector público para adecuarlo a la redefinición de las funciones del gobierno, a fin de crear espacios de participación en que el sector privado, los sindicatos y la ciudadanía puedan colaborar con el gobierno.
- ii. Creación de un gobierno orientado hacia su clientela, por lo cual el sector público se vuelve más sensible para satisfacer las necesidades de la ciudadanía y otros usuarios de los servicios públicos.
- iii. Reorganización de ministerios y departamentos para adecuarlos a la nueva orientación de responder a las necesidades y evaluar su eficiencia según sus resultados.
- iv. Revisión del sistema centralizado de toma de decisiones tanto en lo que toca a los ministerios centrales y dependencias en línea como dentro de los ministerios.
- v. Mejorar la administración de los recursos humanos a fin de velar por que la administración pública cuente con cuadros de personal debidamente capacitados y calificados, que puedan aprovechar en forma óptima los recursos y lograr un funcionamiento más eficaz y eficiente de las operaciones gubernamentales.
- vi. Mejorar la administración financiera para lograr la responsabilidad y la disciplina en el uso de los fondos gubernamentales en un empeño por lograr los beneficios esperados para el público y la nación en su conjunto (Gobierno de Barbados,1998, p.3).

Como en Trinidad y Tobago, el Gobierno de Barbados se propuso emplear la planificación estratégica como un sistema auxiliar de la gestión que permitiera adoptar un método más proactivo en la planificación a largo plazo, así como reajustar sus operaciones a fin de hacer frente a las oportunidades, peligros y demandas que se presentan a los pequeños Estados isleños en su medio ambiente externo e interno. La planificación estratégica se emplea también para establecer los parámetros del nuevo sistema de presupuesto por programas y por resultados que se introdujo en 1996—1997 y el sistema de evaluación por resultados. La introducción del presupuesto por programas da un núcleo al proceso de preparación del presupuesto, con el establecimiento de metas programáticas e indicadores para medir los resultados. También se ha propuesto la auditoria de

valores reales como forma de velar por que los organismos públicos rindan cuentas no sólo de su administración financiera sino también de su actuación y los resultados obtenidos.

En la Organización de Estados del Caribe Oriental se ha manifestado mucho interés y se ha discutido extensamente la reforma en años reciente, pero parece que algunos países están más comprometidos con la idea que otros. Ha habido iniciativas esporádicas de reforma en varios países como Granada, Dominica y Santa Lucía, pero muy pocos resultados tangibles en San Vicente, St.Kitts—Nevis y Antigua³. De todos los países del Caribe oriental, quizá sea Santa Lucía el que más ha avanzado hasta ahora; su gobierno ha establecido una oficina para la reforma del sector público y ha nombrado a un director a cargo. También ha promulgado un documento sobre reforma del sector público en que presenta un análisis lúcido y detallado de los problemas que lo afectan, junto con una descripción de la reforma requerida, con la que se pretende desarrollar un sector más eficaz y eficiente, capaz de entregar un servicio de primera calidad a un costo óptimo, dentro de una orientación inspirada en fuertes principios éticos, profesionales y de desarrollo nacional.

Para cumplir esta meta, el documento sugiere que la reforma debe tener los objetivos siguientes:

- El diseño y establecimiento de estructuras adecuadas y la introducción de métodos innovadores de gestión.
- Un sentido más elevado de responsabilidad, centrado en la rendición de cuentas y la productividad.
- Mayor autoestima, satisfacción en el trabajo y atención a la clientela.
- Mayor eficacia de los organismos de recaudación de impuestos.
- Coordinación e integración de las actividades en curso en un plan racional.
- Transformación de la cultura del trabajo en la administración pública.
- Mayor importancia atribuida a la gestión, el liderazgo y la tecnología.
- Eliminación del derroche en todas sus manifestaciones (Gobierno de Sta. Lucía,1999).

Un sector al que se ha prestado mucha atención en la Organización de Estados del Caribe Oriental en su conjunto (con la posible excepción de Antigua), es el de la gestión económica y financiera. A partir de 1986, el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional ha financiado un programa de gestión económica para el Caribe oriental, con el objeto de apoyar a los Estados miembros e instituciones regionales a planificar y poner en marcha sus reformas prioritarias en materia de gestión fiscal y financiera. La primera fase del programa (conocido como ECEMP I) se desarrolló de 1986 a 1993 con un costo de 8 millones de dólares canadienses; se consideró tan satisfactoria que se aprobó una segunda fase (ECEMP II) a partir de 1994 y hasta comienzos del 2000, con un costo adicional de 14 millones de dólares canadienses. Una tercer fase se iniciará en el 2000 que durará hasta alrededor del año 2007, con un costo aproximado de 10 millones de dólares canadienses.

ECEMP I comprendía 12 proyectos pilotos específicos por países y dos proyectos subregionales. Centró su atención principalmente en las reformas requeridas para fortalecer el proceso de planificación y control basándose en tres módulos:

- a) La administración de impuestos internos, que introdujo grandes reformas impositivas, incluso la preparación de la legislación correspondiente.

³ Antigua y Barbados recibió financiamiento del Banco del Desarrollo del Caribe para llevar a cabo un análisis del sector público; se espera que este estudio proporcione las directivas para un amplio programa de reforma del sector público. El estudio debía iniciarse en octubre del 2000 y se terminaría en marzo del 2001.

- b) El proyecto de planificación y gestión financiera, que reforzó los departamentos de contabilidad general e introdujo la reforma presupuestaria, adoptándose los sistemas de presupuesto por programas, y desarrolló la preparación del presupuesto de capitales y la programación de las inversiones del sector público. La gestión del ciclo de proyectos fue un componente clave de este módulo, así como el mejoramiento de las funciones de contabilidad y preparación de presupuestos en el sector público.
- c) Ampliación del departamento de cooperativas, cuya misión principal fue fortalecer al departamento encargado de regular las cooperativas, sobre todo las de ahorro y préstamo (CIDA, 1998).

El objetivo primordial de la etapa ECEMP II era el de promover el reajuste estructural y el desarrollo sustentable entre los miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental, mejorando su capacidad de planificación y gestión económica y financiera. Esta tarea implicaba reproducir en toda la subregión proyectos pilotos desarrollados en algunos países durante la etapa ECEMP I. La evaluación del programa indica que se obtuvo un éxito razonable en esas dos primeras etapas (Kirton, 1997). Por lo tanto, el organismo canadiense se encuentra actualmente abocado a la tarea de preparar el ECEMP III, que se propone nuevas reformas tributarias y el fortalecimiento de la administración tributaria, la reforma del presupuesto para relacionar los gastos con las prioridades, y el mejoramiento de la administración del presupuesto, así como de los marcos de supervisión y reglamentación de las cajas de ahorro y préstamo, la identificación y análisis más exactos de los problemas de política que vayan apareciendo, una ejecución más eficiente de las decisiones de política, sistemas de gestión más eficaces, y establecimiento de una capacidad de gestión económica en el plano subregional que comprenda una mejor administración de la asistencia que prestan los países donantes. ECEMP III tiene por objeto seguir adelante con el progreso alcanzado en las dos primeras etapas en materia de legislación y política, organización y gestión, sistemas de información, reforma presupuestaria y administración de los recursos humanos, centrándose en el mejoramiento de las funciones de planificación, vigilancia y evaluación (CIDA, 2000).

Casi todos los puntos en el amplio programa de reforma del sector público de los últimos tiempos, desde la importancia atribuida a los resultados, productos, consecuencias e impactos, hasta el uso de cotas de referencia e indicadores de eficiencia, desde la mayor atención que merece la satisfacción del cliente hasta la introducción del presupuesto por programas exigen, ya sea implícita o explícitamente, que se establezca algún sistema para medir los resultados, calibrar el desempeño y desarrollar nuevos mecanismos de aprendizaje y experimentación (Banco Mundial, 1997, p. 119). En otras palabras, exigen un sistema de vigilancia y evaluación que permita una temprana comprobación de que las políticas y programas están cumpliendo su cometido. En realidad, muchas de las reformas en curso no tendrían sentido alguno si no existieran resguardos de evaluación. ¿Cómo podría siquiera hablarse de una orientación hacia los resultados si no hay forma de medirlos?, ¿para qué establecer cotas de referencia e indicadores de rendimiento si no se aplican en forma rutinaria?, ¿cómo podría lograrse la calidad del producto y la satisfacción del cliente si la entrega del servicio no se evalúa rigurosamente?, ¿qué beneficios tiene el presupuesto por programas si no hay quién pase revista al cumplimiento de los programas financiados en el presupuesto del año anterior?. Por desgracia, cuando se estudia con atención el programa de reforma se advierte que precisamente lo que parece faltar es la evaluación. En los países caribeños de habla inglesa se presta poca o ninguna atención a la función de la evaluación entre las burocracias del sector público.

V. La experiencia caribeña de la evaluación

Como ya se ha señalado, no hay una tradición de evaluación sistemática de las políticas, programas y proyectos de desarrollo en los países de habla inglesa del Caribe, salvo cuando han sido financiadas por organismos externos de desarrollo (Brown, 1998 a, p. 14). Hay varias razones que explican esta omisión, entre ellas:

- La larga tradición del “presupuesto por partida lineal” que se empleaba en la mayoría de los territorios del Caribe, lo que hasta hace muy poco militaba en contra del uso de la evaluación, ya que las políticas y los programas se expresaban en cálculos anuales de ingresos y gastos presentados por los ministerios y departamentos a la sección competente del Ministerio de Hacienda (generalmente la dirección de presupuestos).
- El elevado costo de la evaluación sistemática, siendo difícil justificarla porque sus beneficios no son aparentes de inmediato.
- El sistema inglés heredado de gobierno parlamentario, que concentra el poder supremo de decisión en manos de una élite política relativamente reducida (el Gabinete) lo que hace que la verdadera rendición de cuentas se convierta en un asunto de importancia marginal.

- La deficiente capacidad del sector público y la falta de profesionales típicas de países o economías pequeños que limitan lo que puede hacerse la prioridad recae invariablemente en los asuntos operativos y no en los de reflexión.

En primer lugar, históricamente ha predominado en la región el “presupuesto por partida lineal”. El presupuesto se considera como un instrumento fundamental de política para el gobierno, en que se señalan sus fines y objetivos para el año fiscal siguiente y se explica como esos objetivos de política se traducirán en programas efectivos de acción (Barsotti,1992,p.176). Se exige a los ministerios y departamentos de gobierno que preparen estimaciones de sus ingresos y gastos probables para cada ejercicio fiscal ,las que son sometidas a consideración del Ministerio de Finanzas a fin de conciliar en alguna forma los ingresos con los gastos. Los gastos incluyen tanto los costos de capital como los recurrentes; el presupuesto de capital evidentemente tiene repercusiones para el presupuesto de gastos corrientes. El Ministerio tiende a cortar y podar arbitrariamente, sin tomar en cuenta los resultados de los programas en curso⁴. Es así como, actividades emprendidas a un costo enorme para el contribuyente zozobran corrientemente, y sin embargo sigue el financiamiento con asignaciones presupuestarias anuales de la Tesorería sin sistema alguno para verificar los resultados y el impacto de esos gastos.

En segundo lugar, las evaluaciones no son baratas. En cualquier circunstancia son elevados los costos de manejar los asuntos de un país y tienden a ser más altos por habitante en los países pequeños (Slusher y Blackman,2000). La escasez de recursos implica que deben tomarse duras decisiones en cuanto a su uso prudente. Destinar recursos a la evaluación parecería un lujo para algunos, sobre todo en países en que el gobierno difícilmente recauda los recursos que necesita para sus principales inversiones. Este hecho explica en parte por qué las evaluaciones se han restringido, en su mayoría, a los programas y proyectos financiados desde el exterior.

Tercero, el Caribe heredó un sistema de gobierno ministerial en que la toma de decisiones esta muy centralizada. Como decía el Primer Ministro de Santa Lucía, todos los caminos llevan al Primer Ministro, quien participa personalmente en todas las decisiones de política que tengan alguna importancia. No hay ninguna tradición de apertura, participación y rendición de cuentas. Las decisiones de política no son el producto de un proceso de participación, sino de un sistema más bien cerrado, muy elitista, en que el Primer Ministro, un pequeño grupo de Ministros de mayor rango (denominados a veces el Gabinete interno), y una élite política no identificable, muy allegada al partido político gobernante, toman las decisiones críticas que afectan a la sociedad. En estas circunstancias, ocurre con suma frecuencia que la “idea genial” de alguno se convierte en política. La definición teórica del proceso de formación de políticas que supone la definición de problemas, la negociación política entre grupos de interés, la fijación de un programa, el planteamiento del problema, la formulación de políticas , la ejecución y la evaluación simplemente no viene al caso. La rendición de cuentas no encuentra muchos adeptos, ya que el pequeño tamaño del parlamento hace que sea totalmente inoperante el complicado sistema parlamentario inglés de comités vigilantes (véase Ryan,1999). Por lo tanto, los líderes políticos no tienen ningún incentivo para permitir la evaluación objetiva de los resultados de políticas y programas.

Por último, la pequeña población de los países del Caribe supone una escasez relativa de personal competente y capacitado para hacerse cargo del abanico cada vez más amplio de actividades que incumben al sector publico. La variedad de temas que deben abarcar significa inevitablemente que la cobertura es más bien ligera y que los funcionarios públicos y el personal técnico tienen que asumir una gran variedad de responsabilidades. Las instituciones de capacitación producen menor variedad de especialistas que los países más grandes con niveles de ingreso

⁴ Los ministerios y departamentos tradicionalmente han enfocado la preparación de estas estimaciones en la firma creencia y expectativa de que para recibir por lo menos la misma partida en el ejercicio fiscal siguiente, los fondos asignados para el año en curso deben agotarse a toda costa. Así pues, aunque puede haber un cuidadoso manejo de los fondos en la mayor parte del año, tiende a producirse la locura del gasto en el último tramo del año fiscal, sobre todo en lo que toca a los gastos de capital. A esto se ha llamado “ la farra de fin de año” (véase Secretaría del Commonwealth,1979).

similares o aún inferiores, por efecto tanto de las limitaciones absolutas de los medios disponibles para la capacitación como de la limitada oferta de especialidades tanto en el sector público como privado (Slusher y Blackman, 2000, p. 2). El reconocimiento del impacto negativo que han tenido las deficiencias del análisis de políticas, la planificación económica, la preparación de proyectos y la capacidad administrativa de los países del Caribe sobre su capacidad para acceder a las donaciones externas y para ejecutar los proyectos financiados en forma oportuna ha aconsejado al Banco de Desarrollo del Caribe a ofrecer programas de capacitación a los países miembros prestatarios en las disciplinas que interesan. La Universidad de las Indias Occidentales, con el estímulo de este banco, estableció en enero del 2000 un programa de enseñanza al nivel de maestría sobre administración y evaluación de proyectos.

Hay que reconocer que las experiencias varían de un país a otro, pero no sería desacertado afirmar que no existe una evaluación sistemática de los políticas y programas en los países miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental⁵, Barbados⁶, Belice, Guyana y Trinidad y Tobago. Salvo las poco frecuentes comisiones de investigación nombradas cuando ha ocurrido un desastre (como el excederse en los costos, defectos de diseño fundamentales o la malversación de fondos, incidentes todos que atraen la impopular atención de los medios de comunicación) no hay realmente ningún organismo o dependencia dentro del sector público que tenga por mandato efectuar evaluaciones de rutina. Cuando se han establecido dependencias o unidades especiales, generalmente han caído abrumadas por el peso de su mandato o no han tenido un impacto significativo en la tarea de informar a los centros de decisión. Esto no quiere decir que no haya unidades de evaluación en los ministerios y departamentos sectoriales o en línea. Los ministerios de salud, educación, obras públicas y, crecientemente, los de servicios sociales suelen contar con dependencias encargadas de la planificación, la vigilancia y la evaluación. Sin embargo, cuando estas dependencias no forman parte de un proyecto especial establecido para facilitar la ejecución de un proyecto financiado externamente, suelen tener grandes déficit de recursos y personal.

Jamaica es quizá el único país que reconoció hace mucho tiempo la importancia de la evaluación y que ha intentado institucionalizarla, aunque no necesariamente por su propia voluntad. Puede demostrarse que las iniciativas de ese gobierno por establecer sistemas de evaluación han respondido en gran parte a las demandas y exigencias de rendición de cuentas de diversos donantes externos más bien que a una convicción íntima por parte del gobierno. Sin embargo, ya en 1979 el Gobierno de Jamaica había creado un organismo especializado denominado Project Analysis and Monitoring Company Limited (PAMCO) para actuar como organismo principal para la vigilancia y evaluación de los proyectos del gobierno central. PAMCO ha sido el organismo encargado del seguimiento de los proyectos emprendidos por el Gobierno de Jamaica con fuentes externas de financiamiento. Estos se denominan proyectos B para distinguirlos de los proyectos A que son financiado con el presupuesto de capital del propio gobierno. El PMCO sigue el curso de esos proyectos por la sencilla razón de que suelen estar mejor planificados y documentados, con

5 Curiosamente, el sistema de evaluación mejor desarrollado de estos países no es el de un gobierno nacional sino de un ente regional, la National Resources Evaluation Unit, que forma parte de la Secretaría de la Organización de Estados del Caribe Oriental. Nuevamente se advierte que su gran dependencia del apoyo externo es lo que ha hecho de la vigilancia y la evaluación un aspecto crucial del trabajo de ese organismo. El tema que trata esta dependencia, la protección y administración de los recursos ambientales, y el hecho de que representa un gran esfuerzo subregional por lograr de economías escala y alcance, también pueden haber contribuido a la importancia que atribuye a la evaluación.

6 No existe ningún sistema para la evaluación de políticas y programas en Barbados. Las decisiones al respecto las toma un subcomité del Gabinete (el Planning and Priorities Committee), presidido por el Primer Ministro y el Ministro de Finanzas; incluye al Procurador General, el Vice Primer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Comercio Internacional, el Ministro de Agricultura y el Ministro de Turismo. Otros ministros asisten a las reuniones cuando es necesario. También cuenta con un comité asesor compuesto por funcionarios de alta jerarquía. Actúa de secretaría, la unidad de inversiones públicas del Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos. Aunque el Comité decide sobre las prioridades del Gobierno de Barbados, no se hace ningún esfuerzo por averiguar qué impacto tienen las políticas, programas y proyectos antes acordados. Asimismo, aunque el Gobierno de Barbados estableció el presupuesto por programas a mediados del decenio de 1990, que exige que los ministros rindan cuenta de los resultados pasados de los programas ejecutados con las asignaciones presupuestarias del ejercicio anterior, no hay una evaluación sistemática de los resultados que influya sobre el presupuesto del año en curso.

descripciones de proyectos claras que establecen los objetivos y los indicadores que se aplicarán para medir su progreso. Generalmente hay mejores archivos, un mejor papeleo, cuando existe financiamiento externo. En general se deja al criterio de PAMCO la selección de los proyectos o programas, aunque en los hechos parece que suele tratarse casi siempre de proyectos de desarrollo físico o de infraestructura (como construcción o reparación de caminos, distribución de agua, incluso riego) lo que refleja la capacidad e interés del personal. Por falta de recursos, raras veces se acometen las evaluaciones posteriores a la ejecución.

El Gobierno de Jamaica tiene la intención de racionalizar varias dependencias y divisiones del Ministerio de Finanzas y Planificación con el fin de vincular la función de evaluación en forma más estrecha con la gestión del presupuesto y el gasto público. Se ha propuesto que cuatro dependencias existente: la de presupuesto, administración financiera, empresas públicas y el PAMCO, se racionalicen para formar dos unidades: una de gasto público y otra de formulación y desarrollo de políticas. Con asistencia del Banco de Desarrollo del Caribe, el Gobierno de Jamaica estableció un banco de datos integrado sobre proyectos, que es un sistema de información computarizado para mejorar la planificación, preparación y ejecución de los proyectos de desarrollo. Al nivel de políticas, existen varias dependencias en la Oficina del Gabinete; cabe mencionar especialmente la unidad de análisis y revisión de políticas, que vigila y evalúa el cumplimiento de las decisiones de alta política que toma el Gabinete.

Un mecanismo interesante de evaluación para asegurar la rendición de cuentas en el cumplimiento de los servicios que contrata el sector público en Jamaica, es la oficina del contratista general, establecida por ley del Parlamento. También se estableció una comisión nacional de contratos para mejorar el sistema de aprovisionamiento de bienes y servicios y es obligatorio someter los contratos por sobre cierto monto al visto bueno del Gabinete. Sin embargo, el contratista general es un fiscal parlamentario como un "Ombudsman" que tiene atribuciones para investigar o inspeccionar a cualquier ministerio, departamento u organismo del gobierno, ente o autoridad estatutaria, o empresa de responsabilidad limitada en la cual el gobierno o una dependencia del gobierno, ya sea por ser accionista u otra forma de participación financiera, esté en situación de influir sobre la política de la empresa (McKoy,1992,p.60). Los contratos gubernamentales por definición incluyen cualquier licencia, permiso u otra concesión o autorización otorgada por un ente público, para llevar a cabo una construcción u otra obra o para suministrar servicios. Las investigaciones del contratista general sirven en efecto como evaluaciones tanto de proceso como de impacto, ya que ponen de relieve algunos de los problemas recurrentes en la administración del sector público, como el exceso extraordinario de gastos y las demoras en la ejecución de proyectos y programas.

Aunque hay una tradición más larga de evaluación en Jamaica, todavía no es evidente que las evaluaciones en realidad informen la política o la toma de decisiones. Davies (1986) se lamentaba hace mucho tiempo de que las evaluaciones de programas efectuadas en Jamaica no estaban orientadas suficientemente a los fines de la política y la acción. Podrán terminarse los informes de evaluación, pero su aprovechamiento deja a menudo mucho que desear. El problema en el resto del Caribe no es sólo el de la institucionalización de la función de evaluación, sino también el de velar por que, una vez terminados, los estudios de evaluación se apliquen en la práctica. La solución de estos problemas gira en torno al lugar que corresponde a la función de evaluación y los tipos de presiones e incentivos que podrían requerirse para que funcione el sistema. En la sección siguiente se presenta un somero análisis del lugar institucional más apropiado para una evaluación con fines prácticos..

VI. Lugar que corresponde a la función de evaluación

Según Weisner (1999), todos los países deben decidir el lugar institucional que debe ocupar la evaluación dentro del sector público, sobre la base de sus propias características. En este informe sólo se pretende esbozar algunas ideas preliminares sobre el particular. En primer lugar, siendo que la evaluación es principalmente un proceso de aprendizaje, debe, de todas maneras, incluir una autoevaluación crítica. Las organizaciones del sector público deben vigilar y evaluar constantemente sus propios resultados a fin de reducir la repetición de errores y equiparse para responder a los cambios que se produzcan en el medio interno y externo. La piedra de toque de la autoevaluación es la eficiencia con que las organizaciones emplean sus propias evaluaciones para hacer frente a las “informaciones discordantes”, es decir aquellas enseñanzas que contradicen opiniones muy acendradas sobre el quehacer de la organización (véase Edwards, 1997; Brown, 1998 b). En segundo lugar, para que la evaluación sea significativa, debe existir algún sistema de premios e incentivos. Las organizaciones que reciben buenas notas en una evaluación deben premiarse de alguna manera, mientras que las que tienen un comportamiento menos aceptable deben recibir incentivos para mejorar su rendimiento. En tercer lugar, para institucionalizar la evaluación con éxito, debe existir la voluntad política no sólo de establecer las unidades de evaluación, sino de aprovechar su producto para la formulación o reformulación del diseño de un programa o proyecto. Cada uno de estos puntos se desarrollará por separado.

El proceso de desarrollo es (o debería ser) una empresa basada en el conocimiento en que el aprendizaje tiene un papel vital que cumplir. Sin embargo, las organizaciones del sector público se ven limitadas a operar con un horizonte de corto plazo en que se da prioridad al logro de indicadores de metas y rendimiento. Como consecuencia, se produce un tira y afloja entre la acción o las actividades operacionales, por una parte, y las actividades de reflexión o aprendizaje, por la otra.

La dicotomía es falsa, ya que no puede haber acción sin aprendizaje y el aprendizaje es el proceso que aumenta la capacidad para una acción efectiva. Una política es, ante todo, una teoría de la acción, una serie de hipótesis de que si se emprenden determinadas acciones , sobrevendrán determinados resultados previsibles. El fundamento de cualquier sistema de evaluación debe, por lo tanto, ser la autoevaluación efectuada a nivel del ministerio, departamento u organismo interesado. Una unidad importante en todos los ministerios y departamentos de gobierno debiera ser la de evaluación, la que proporciona informaciones sobre las actividades de programas y proyectos y pone a prueba los esquemas mentales de los dirigentes.

El aspecto de incentivos y recompensas de la evaluación sugiere que debe haber una función de evaluación integrada con el departamento o división, dentro del Ministerio de Finanzas, que es responsable del presupuesto. Como señaló Weisner (1999, p. 15), si los resultados de la evaluación no tienen efecto alguno sobre las asignaciones presupuestarias, será muy difícil crear una demanda real de evaluación. Esto concuerda con los principios de introducción del presupuesto por programas y resultados que, como se ha demostrado anteriormente, es un elemento común del “paradigma mundial” de la reforma del sector público. Jamaica proyecta con la fusión de cuatro dependencias formar dos nuevos departamentos: el de gasto público y el de formulación y desarrollo de programas. En Barbados, el lugar más lógico para emplazar la función de evaluación sería la unidad de inversión pública o la sección del presupuesto de la División de Finanzas. Ello permitiría que los responsables de la preparación del presupuesto puedan analizar y pasar revista a los resultados de proyectos y programas del año fiscal anterior cuando tengan que decidir sobre las asignaciones presupuestarias para el año fiscal venidero.

Por último, en el plano de la política, la evaluación debe tener un lugar dentro de la Oficina del Gabinete, como ocurre en Jamaica. Como la conducción de la política es prerrogativa del Gabinete, debe informársele sobre su evaluación. Los Ministros deben conocer el impacto y resultados a largo plazo de sus decisiones de política. Por la naturaleza de la preparación de políticas en el Caribe, ocurre con frecuencia que las decisiones no se basan en informaciones adecuadas y un análisis cuidadoso. Por esta razón, es tanto más importante que las políticas sean sometidas a evaluaciones periódicas a fin de detectar consecuencias imprevistas, como de costos o riesgos, para que el gobierno pueda enmendarlas como corresponda. Las consecuencias imprevistas podrían también ser positivas, por supuesto ¿pero cómo lo sabremos si no hay una evaluación?.

Es irónico que los factores que han desincentivado o desalentado la evaluación: el proceso de presupuesto, el alto costo de la evaluación, la toma de decisiones centralizada y la escasa capacidad para acometerla sean precisamente las razones que aconsejan como esencial el mejoramiento de esa capacidad. La falta de evaluación de políticas y programas niega toda la utilidad del sistema, ya ampliamente utilizado, de presupuesto por programas y por resultados, y su alto costo se ve superado por el costo aún mayor de los errores o falta de aprendizaje. Hay una necesidad continua de acumular conocimiento sobre las políticas y métodos que funcionan y los que no funcionan y de compartir esos conocimientos tanto dentro de los países como entre ellos. También, podría ser posible resolver el problema de la capacidad limitada aplicando sistemas regionales para aprovechar las oportunidades que ofrecen de economías de escala. La inversión en capacidad de evaluación tendrá una gran importancia en el mejoramiento general de los resultados de políticas y programas del sector público en los países caribeños de habla inglesa.

Bibliografía

- Aucoin, Peter y Ralph Heintzman (2000), “The dialectics of accountability for performance in public management reform”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, Nº 1.
- Banco Mundial (1997), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1996), “Staff Appraisal Report on the Jamaica Public Sector Modernization Project”, Washington, D.C., División de Operaciones de Modernización del Sector Público y Desarrollo del Sector Privado.
- Barsotti, Frank (1992), “New strategies for formulating the budget”, *Issues and Problems in Caribbean Public Administration*, S. Ryan y D. Brown (comps.), St. Augustine, Trinidad y Tabago, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de las Indias Occidentales.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997), *Evaluation: A Management Tool for Improving Project Performance*, Washington, D.C., Oficina de Evaluación y Supervisión.
- Brown, Deryck R. (1998a), “Learning from evaluation: nothing ventured, nothing gained”, *Evaluation, Learning and Caribbean Development*, D. Brown (comp.), Kingston, Jamaica, Canoe Press.
- (1998b), “Evaluating institutional sustainability in development programmes: beyond dollars and cents”, *Journal of International Development*, vol. 10, Nº 1.
- Burgoyne, John. (1992), Creating a learning organisation. *Royal Society of Arts Journal*, April, pp. 321- 332.
- CIDA (Canadian International Development Agency) (2000), “Eastern Caribbean Economic Management Programme: Final Progress and Financial Report”, Quebec.

- ___ (1998), "Eastern Caribbean Economic Management Programme: Financial Management Project (FINMAN): End-of-Project Report", Quebec.
- Chelimsky, Eleanor (1995), "New dimensions in evaluation", *Evaluation and Development: Proceedings of the 1994 World Bank Conference*, Washington, D.C., Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.
- Cracknell, Basil E. (1988), "Evaluating development assistance: a review of the literature", *Public Administration and Development*, vol. 8, N° 1.
- ___ (1984), "Learning lessons from experience: the role of evaluation in the administration of the U.K. aid programme", *Public Administration and Development*, vol. 4, N° 1.
- Davies, Omar (1986), "Methods and techniques in use in evaluation of social action programmes and projects in Jamaica", *Evaluation in Latin America and the Caribbean: Selected Experiences*, UNESCO Socio-Economic Studies, N° 10, París.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2000), "Making Government Work for Poor People: Consultation Document", Londres, inédito.
- DGIS (Directorate General for International Cooperation) (1995), *Evaluation and Monitoring: Summary Evaluation Report*, La Haya, Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos.
- Dorsch, Jeffrey J. y Mahmoud M. Yasin (1998), "A framework for benchmarking in the public sector: literature review and directions for future research", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 11, N° 2/3.
- Edwards, Michael (1997), "Becoming a learning organisation or the search for the Holy Grail", In D. Gillies (ed.), *The Future of Canadian Development Cooperation*. Ottawa: Carleton University Press.
- Gobierno de Barbados (1998a), *White Paper on Public Sector Reform*, Bridgetown, Office of Public Sector Reform.
- ___ (1998b), *Status Report on the Public Sector Reform Programme*, Bridgetown, Ministry of the Civil Service.
- Gobierno de Jamaica (2000), "Improving the quality of governance through public sector reform", Ministry Paper, N° 39/2000, Office of the Prime Minister.
- Gobierno de St. Lucia (1999), *Green Paper on Public Sector Reform*, Castries, Office of Public Sector Reform.
- Gobierno de Trinidad y Tabago (1997), *Towards a New Public Administration: A Policy Agenda for the Public Service of the Republic of Trinidad y Tobago*, Puerto España, Ministerio de Administración Pública e Información.
- Honadle, G.H. y J. Van Sant (1985), *Implementation for Sustainability: Lessons from Integrated Rural Development*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press.
- Hood, Christopher (1995), "Contemporary public management: a new global paradigm?", *Public Policy and Administration*, vol. 10, N° 2.
- Kirton, Claremont (1997), "Institutional Strengthening of Planning Units in OECS/ECCB Area Countries: Scope Report", *Eastern Caribbean Economic Management Programme*.
- Kouzmin, Alexander y otros (1999), "Benchmarking and performance measurement in the public sector: towards learning from agency effectiveness", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 12, N° 2.
- Lawrence, J.E.S. (1989), "Engaging recipients in development evaluation: the 'stakeholder approach'", *Evaluation Review*, vol. 13, N° 3.
- Lewin, E. (1994), *Evaluation Manual for SIDA*, Estocolmo, Organismo Sueco de Desarrollo Internacional.
- Limerick, D., R. Passfield and B. Cunnington. (1994), "Transformational change: towards an action learning organisation". *The Learning Organisation*, Vol. 1 (2), pp. 29 – 40.
- Lonsdale, Jeremy (2000), "Developments in value-for-money audit methods: impacts and implications", *International Journal of Administrative Sciences*, vol. 66, N° 1.

- Mark, Wade (1998), "The new public administration: a re-examination of the political-administrative interface", documento presentado a la segunda Conferencia Bianual de la Commonwealth Association of Public Administration and Management (CAPAM), Bangi, Malaysia.
- McKoy, Derek (1992), "The Contractor-General of Jamaica: an Ombudsman for contracts", S. Ryan y D. Brown (comps.), St. Augustine, Trinidad y Tabago, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad de las Indias Occidentales.
- Minogue, Martin, Charles Polidano y David Hulme (comps.) (1998), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham, Edward Elgar.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1986), *Development Cooperation Report*, París.
- ___ (1982), *Development Cooperation Report*, París.
- Osborne, D. y R. Gaebler (1993), *Reinventing Government*, Penguin.
- Quinn-Patton, Michael (1990), *Qualitative Evaluation and Research Methods*, Newbury Park, California, Sage Publications.
- Reid, Gary (1998), "Policy implementation: meeting the organizational challenge", *The Caribbean Quest: Directions for Structural Reforms in a Global Economy* (Special Issue of the *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*), R. Ramsaran and W. Dookeran (comps.), Estocolmo, Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Rist, Ray (1995), "Implications for evaluation: structures and processes", *Evaluation and Development: Proceedings of the 1994 World Bank Conference*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Romzek, Barbara S. (2000), "Dynamics of public sector accountability in an era of reform", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, Nº 1.
- Ryan, Selwyn. (1999) "Winner Takes All: The Westminster Experience in the Caribbean". *St. Augustine: Institute of Social & Economic Research*.
- Sandstrom, Sven (1995), "Evaluation and learning: keys to improving development impact", *Evaluation and Development: Proceedings of the 1994 World Bank Conference*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Secretaría del Commonwealth. (1979) "Report on the Public Services in Grenada — Report of a Commonwealth Mission (George Eaton, Chairman)".
- Slusher, Alan y Courtney Blackman (2000), "The Cost of Governance", Working Paper, Caribbean Technical Committee on Small States.
- Stokke, O. (comp.) (1991), *Evaluating Development Assistance: Policies and Performance*, Londres, Frank Cass & Co.
- Valadez, Joseph y Michael Bamberger (1994), *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries*, Washington, D.C., Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial.
- Weisner, Eduardo (1999), "Evaluation of plans, programmes, strategies and projects", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Seminario de Alto Nivel de las Funciones Básicas de la Planificación.
- ___ (1993), "From macroeconomic correction to public sector reform: the critical role of evaluation", *World Bank Discussion Papers*, Nº 214.
- Wolf, Adam (2000), "Introduction: Symposium on accountability in public administration: reconciling democracy, efficiency and ethics", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, Nº 1.



Serie

gestión pública

Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leornado Garnier, (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) Sales number: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva, (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) Sales number: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makon, (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) Sales number: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner, (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) Sales number: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Javier Medina, (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), Sales number: S.00.II.58 (US\$10.00), 2000
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes, Ricardo Martner, (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), Sales number: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178) Sales number: S.00.II.G.90 (US\$ 10.00), 2000.
- 8 Industria y territorio: un análisis para la provincia de Buenos Aires, Dante Sica, forthcoming
- 9 Policy and programme evaluation in the english-speaking Caribbean: conceptual and practical issues, Deryck R. Brown (LC/L.1437-P; LC/IP/L.179) Sales number: E.00.II.G.119 (US\$10.00), 2000
- 10 Long-term planning: institutional action and restructuring in the Caribbean, Andrew S. Downes, (LC/L.1438-P; LC/IP/L.180) Sales number: E.00.II.G.120 (US\$10.00), 2000

Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número

- Arista, Anarrosa (1997), “A cada uno su oráculo”, entrevista a Hughes de Jouvenel, *Prospectiva: Construcción social del futuro*, Javier Medina y Edgar Ortegón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Bervejillo, Federico (1996), “Territorios en la globalización: cambio global y estrategias de desarrollo territorial”, serie Ensayos Nº 34 (LC/IP/G.99), Santiago de Chile, Dirección de Políticas y Planificación Regionales (DPPR), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Blackman, Colin (1997), “La experiencia británica y la calidad de la prospectiva”, *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortegón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Boisier, Sergio (1998a), “El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico”, Santiago de Chile, Dirección de Políticas y Planificación Regionales (DPPR), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

- (1998b), “Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales”, serie Ensayos No. 45 (LC/IP/G.117), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1996) “La gestión del desarrollo regional en economías de mercado abiertas y descentralizadas”, Modernidad y Territorio, Sergio Boisier (comp.), Cuadernos del ILPES, Santiago de Chile.
- (1992) El difícil arte de hacer región, Cusco, Centro de Estudios Regionales Andinos, Bartolomé de las Casas.
- Calderón, Fernando (1995), “Gobernabilidad, competitividad e integración social”, Revista de la CEPAL N° 57 (LC/G.1891-P), Santiago de Chile, diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1987), “Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado”, Revista de la CEPAL, N° 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- Costa-Filho, Alfredo (1997), “Inflexiones recientes en el análisis prospectivo: exigencias actuales de mega ajustes”, Prospectiva: Construcción social del futuro, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón, (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1990), “Planificación y futuro: una relación mal vista”, Pensamiento Iberoamericano, N° 18, julio-diciembre.
- (1988), Planificación y construcción del futuro, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Dagnino, Renato (1997), “El aporte de la prospectiva al desarrollo social”, Prospectiva: construcción social del futuro, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- De Mattos, Carlos (1987), “Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina”, Revista de la CEPAL No 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- Díaz, Pamela (1994), “Métodos de análisis prospectivo: reseña y su utilidad para proyectos de inversión” (LC/IP/L.91), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Di Gropello, Emanuela y Rossella Cominetti (comps.) (1998), La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana (LC/L.1132), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Esser, Klaus y otros (1996), “Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política”, Revista de la CEPAL No 59 (LC/G/1931-P), Santiago de Chile, agosto.
- Giarini, Orio (1997), “El ejemplo de la Asociación Internacional de Ginebra”, Prospectiva: construcción social del futuro, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1997a), “Los prospectivistas como constructores de democracia y de sentido”, Prospectiva: construcción social del futuro, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortigón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (1993), “Repensando la planificación”, XVI Reunión de la Mesa Directiva del Consejo Regional de Planificación, Brasilia, D.F., 24 y 25 de noviembre.
- (1987), “Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado” (Santiago de Chile, 25 al 27 de agosto de 1986), Revista de la CEPAL, No 31 (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.

- (1973), Evolución y perspectivas de los procesos de planificación en América Latina, Conferencia Iberoamericana de Ministros de Planificación y Desarrollo (Madrid, 21 al 25 de mayo de 1973), Santiago de Chile.
- Ingelstam, Lars (1987), “La planificación del desarrollo a largo plazo: notas sobre su esencia y metodología”, Revista de la CEPAL, No 31 (LC/G/1452), Santiago de Chile, abril.
- Linstone, Harold (1987), “La necesidad de perspectivas múltiples en la planificación”, Revista de la CEPAL No 31, (LC/G.1452), Santiago de Chile, abril.
- Matus, Carlos (1994), “Sobre teoría de las macroorganizaciones”, *Gobernabilidad y reforma del Estado*, Jorge Hernán Cárdenas Santa-María y William Zambrano Cetina (comps.), Santafé de Bogotá, Consejería Presidencial para la Modernización del Estado.
- (1993), *Planeación estratégica situacional. Guía de análisis teórico*, Primer curso internacional de Alta Dirección del Estado, Santafé de Bogotá.
- (1992), Política, planificación y gobierno, Caracas, Fundación Altadir, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1996), “Los estudios del futuro y la prospectiva: claves para la construcción social de las regiones”, serie *Ensayos*, Nº 32 (LC/IP/G.95), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Medina Vásquez, Javier y Edgar Ortegón (comps.) (1997), *Prospectiva: construcción social del futuro*, Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- (1997), “La prospectiva de la ciencia y la tecnología”, *Prospectiva: construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortegón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Ocampo, José Antonio (1998), “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”, *Revista de la CEPAL* Nº 66 (LC/G.2049-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Rosales, Osvaldo (1996), “Política económica, instituciones y desarrollo productivo en América Latina”, *Revista de la CEPAL* Nº 59 (LC/G/1931-P), Santiago de Chile, agosto.
- Rosenthal, Gert (1996), “La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo”, *Revista de la CEPAL* Nº 60 (LC/G.1943-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Saab, Assaad-Emile (1997), “¿Qué pistas hay en el futuro para la prospectiva estratégica?”, *Prospectiva: Construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortegón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Schwartz Peter y Kees Van der Heijden (1997) “Cultura de empresa y planificación por escenarios. Una relación de coevolución”, *Prospectiva: Construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortegón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Solari, Aldo y otros (1980) “El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas”, Cuadernos del ILPES, Nº 26, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Yero, Lourdes (1997), “Los estudios del futuro en América Latina”, *Prospectiva: Construcción social del futuro*, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortegón (comps.), Santiago de Cali, Universidad del Valle, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 2102069, publications@eclac.cl
-  : Estas publicaciones se encuentran disponibles en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código Postal, ciudad, país:
Tel.:Fax:
E.mail: