Evaluación en la planeación de un programa

F. Javier Islas Guzmán

Para realizar efectivamente la evaluación de programas, primero hay que tener programas. Esto es, se requiere que se tenga claridad en lo que la población objetivo (clientes, usuarios, etc.) realmente necesita.

Los evaluadores de programas se encuentran, en muchas ocasiones, con el hecho de que no tienen, pese a ser requeridos para ello, un programa o proyecto que evaluar. En algunas ocasiones el objeto de estudio aparece como un conjunto de actividades institucionales sin relación con un producto deseado, y en otras, aun teniendo puesta la mirada en alguna finalidad definida, no es posible encontrar un proceso racionalmente programado, y por consiguiente evaluable. El primer caso, es consecuencia del predominio en la administración de una organización burocrática por servicios, que representa un modelo diferenciado y contrapuesto al del programa y que, por razones obvias, no es evaluable con una metodología cuyo propósito es evaluar programas. En el segundo caso, la mayor sorpresa aparece cuando se trata de realizar la evaluación sobre un conjunto de acciones que los realizadores etiquetan como programa o proyecto, pero que no se encuentra reflejado en ningún documento. En otras palabras, la mayoría de las evaluaciones propuestas carecen de un programa que evaluar y el evaluador tiene que reconstruir lo inexistente con base en recuerdos borrosos e imaginación. Esta evaluación no es libre, sino que está condicionada en gran medida por la actuación de los que ejecutan el proyecto o por quien demanda la evaluación. La consecuencia, globalmente considerada, es la gran diversidad de enfoques que corresponden a la parte del programa más desarrollada, que suele ser la que se identifica como “el programa”.

Una vez que se ha establecido la función de un programa como parte del proceso de desarrollo y que se ha ubicado y conceptualizado, es necesario dirigir la atención a los procedimientos básicos para diseñarlo. El desarrollo de un programa educativo, ya sea un proyecto individual, una parte de un proyecto divisional más grande o un programa anual, demanda de una cuidadosa planeación, que se realiza en un tiempo determinado y con un gasto importante de energía. Decidir qué proyectos o programas educativos se requieren, puede presentar dificultades si nadie ha determinado la necesidad de intervenciones específicas. Las necesidades varían ampliamente entre las personas y una valoración formal puede ayudar a una toma de decisiones adecuada.

Evaluación del diseño y la planeación del proyecto

La primera tarea cuando se elabora un proyecto, es su definición. Sin una buena definición no puede construirse un buen proyecto y sin un proyecto sólo el azar puede lograr efectos valiosos. El evaluador, al analizar un proyecto se ve obligado a comenzar también por este punto, aunque necesitaría recurrir de nuevo a él para contrastar los descubrimientos posteriormente.

Básicamente la evaluación de este segmento se centra en la definición de las necesidades que el proyecto pretende cubrir, y la identificación del grupo de personas que

tienen esas necesidades. La conexión de las necesidades y los beneficiarios refleja la validez del proyecto globalmente considerada, pues cualquier manipulación falsea necesariamente su desarrollo y sus efectos. Definir, por ejemplo, necesidades de espacios escolares o de camas hospitalarias implica la existencia de más alumnos que plazas y más enfermos que camas, es decir, la existencia de personas con estas necesidades.

Como las personas y los proyectos no existen en el vacío, la evaluación de este segmento necesita también fijarse en el contexto, es decir, en todo aquello que se interrelaciona con las personas, condiciona sus necesidades o la solución que el proyecto facilita. En la vida cotidiana todos observamos, por ejemplo, como ciertos valores culturales de los grupos determinan el rechazo que estos hacen de ofertas que parecen adecuadas y en las que los organismos públicos o privados emplean diferentes tipos de recursos.

De las tres partes que componen este segmento (las necesidades de las personas, los problemas del contexto y la viabilidad del proyecto) la última es sistemáticamente olvidada en los programas sociales. La explicación suele encontrarse en que, dada la imprecisión de las primeras (necesidades y problemas) y que por lo general los beneficiarios logran algo, en muy pocas ocasiones se busca comprobar lo que el proyecto ofrecía y no consiguió.

Evaluación de necesidades

El diagnóstico de necesidades es una herramienta que permite determinar qué actividades podrían ser las más apropiadas en una situación dada. El diagnóstico de necesidades es en sí mismo una forma de evaluación.

Existe una buena cantidad de definiciones de lo que es la valoración, detección o diagnóstico de necesidades. Kaufman y English (1979) mencionan que es una herramienta para determinar problemas válidos y útiles y que ayuda a dar dirección a las actividades, en áreas en donde hay un problema y en donde ha sido identificada una solución apropiada. Soriano (1995) toma la misma línea al declarar que el diagnóstico de necesidades son actividades que nos permiten obtener información válida y confiable que ayuda a dirigir mejor nuestros servicios y esfuerzos. Para Stufflebeam, et al (1985) el diagnóstico de necesidades es un conjunto de actividades necesarias para apoyar en la determinación del curso de acción más apropiado, en un ambiente de recursos limitados. Estos recursos pueden ser dinero, tiempo o energía. Un concepto, que toma una posición prescriptiva es el que proponen Rouda y Kusy (1995) que establecen que la valoración o diagnóstico de necesidades es “la exploración sistemática de la manera en que las cosas están y la manera en la que deberían estar”. Estas “cosas” se asocian usualmente con el desempeño organizacional e individual.

Mientras que, por un lado, las definiciones de lo que es el diagnóstico de necesidades son claras, por otro, existe dificultad en establecer lo que es una necesidad. Hawe, et al (1990) alertan de que el concepto de necesidad es un concepto relativo, ya que las personas y los grupos tienen diferentes percepciones de lo que es, dependiendo de sus

valores. Bradshaw (1972), en un trabajo ya clásico, propuso una clasificación del concepto de necesidad en cuatro categorías, que se revisan a continuación, cada una de las cuales se identifica por el uso de diferentes fuentes y técnicas.

Categorías de necesidades

El concepto de necesidad social es inherente a cualquier intervención que tenga como propósito realizar una acción de servicio e impacto social. La historia de las instituciones de servicio social es la historia del reconocimiento de necesidades y de la forma en que la sociedad se ha organizado para resolverlas. A pesar de que en la mayoría de las propuestas metodológicas para el diseño de programas y proyectos de impacto social se ubica a la detección o diagnóstico de necesidades como el primer paso o primera acción, con frecuencia , en situaciones particulares, no resulta claro cuál es el concepto de necesidad social. Específicamente en el campo de la educación los diversos modelos de diseño curricular y de diseño instruccional recomiendan partir de un diagnóstico de necesidades. Aún en el campo de la capacitación, se habla de partir de un diagnóstico de necesidades de capacitación.

Cuando se establece que una persona o grupo de personas se encuentran en situaciones de necesidad respecto a un servicio dado, ¿Cómo se llegó a esa conclusión? ¿Qué criterios se utilizaron?

La primera categoría propuesta (Bradshaw,1972) es la necesidad normativa, que es lo que un grupo de expertos define o considera que es una necesidad en una situación dada. Se establece una medida “deseable” y se compara con la que existe. Esa medida deseable generalmente se establece como un estándar. Si un individuo o grupo cae debajo de ese estándar, entonces se dice que existe una necesidad. Por ejemplo, los niveles de inmunización en los niños del 95% o más son considerados por las autoridades mundiales en salud como un estándar esencial. Cuando los niveles son menores que eso, existe una necesidad normativa.

Una necesidad normativa no es en ningún sentido absoluta y puede no corresponder con la necesidad que se establece mediante otras definiciones. Una dificultad de las necesidades normativas, es que pueden ser establecidas con una carga de paternalismo, como sucede por ejemplo cuando se usan normas de la clase media para estimar la necesidad existente en un contexto de grupos rurales. Otra dificultad es que diferentes expertos pueden establecer criterios distintos e incluso contradictorios. Finalmente, las normas cambian a través del tiempo como resultado de los nuevos conocimientos y de cambios en los valores de la sociedad.

La segunda categoría es la necesidad sentida. Esta necesidad es la que la gente establece cuando se le pregunta sobre sus necesidades. Refleja más bien lo que se quiere y no lo que se necesita y puede estar limitada por las percepciones del individuo. Por ejemplo, cuando se pregunta qué servicios se consideran necesarios en una escuela, la respuesta puede incorporar servicios para los alumnos, los maestros o el personal administrativo en función de lo que cada uno de estos grupos puede desear. Sin embargo, en donde hay una buena comprensión y experiencia, la necesidad sentida puede ser un buen indicador de una necesidad real.

El tercer tipo de necesidad es la necesidad expresada. Se distingue porque es la necesidad demandada, los servicios demandados. Es la necesidad sentida transformada en acción. Bajo este criterio, la necesidad total se define como aquellas personas que demandan un servicio. El que solicita atención, es porque ha sentido la necesidad, pero es frecuente que la necesidad sentida no se manifieste en una demanda. La necesidad expresada se utiliza habitualmente en los servicios en donde las listas de espera son tomadas como medidas de necesidades no cubiertas. Las listas de espera constituyen una forma deficiente de valorar la “necesidad real”.

La última categoría de necesidades es la necesidad comparativa. Esta se identifica mediante la comparación de los servicios y facilidades de un grupo con respecto a otro. Si hay un grupo que no recibe un servicio y otro grupo de características similares si lo recibe, se considerar que el primero está en una situación de necesidad. La determinación de las necesidades comparativas requiere de criterios de comparabilidad entre las dos o más situaciones.

Uno de los propósitos de la categorización de los diferentes tipos de necesidades es el de tener una mejor panorámica de una situación dada. Si solo se considera un tipo de necesidad se corre el riesgo de tener una visión sesgada. Por ejemplo, si solo se considera la necesidad normativa cuando se desarrolla un programa educativo, existiría el riesgo de perder de vista y no atender los aspectos regionales específicos. La experiencia con las comunidades locales es un aspecto importante a tomar en consideración.

De manera similar, si solo se tomaran en consideración las necesidades comparativas, muchos programas solo tendrían sentido para grupos específicos, desplazando o dejando de lado a otros. Por ejemplo, algunos programas pueden ser necesarios en núcleos urbanos grandes, pero no para comunidades rurales. A partir de la consideración de los cuatro tipos de necesidades, una detección de necesidades puede ser un instrumento valioso para ayudar a las instituciones educativas a dirigir y enfocar sus proyectos y actividades.

Tipos de necesidades

Necesidad normativa – Lo que un grupo de expertos considera que es una necesidad.

Necesidad sentida – Una necesidad mencionada por aquellos a quienes se pregunta por su necesidad.

Necesidad expresada – Necesidad manifestada por el usuario de un servicio.

Necesidad comparativa – Necesidad identificada mediante la comparación de un grupo con otro.

De las necesidades a los objetivos

El ciclo de toma de decisiones usualmente se activa con la intención de satisfacer necesidades. Las necesidades pueden ser jerarquizadas y priorizadas. No es razonable pensar que se pueden satisfacer todas las necesidades. Por tanto se hace la selección de un subgrupo de necesidades que se define como lo que se quiere, que incluye los anhelos y deseos de un estado de cosas. Paralelamente, se requiere del establecimiento

del nivel de aspiración, el cual representa el nivel de logro o expectativas en la satisfacción de las necesidades que tiene la organización.

Las prioridades son un ingrediente importante en la formulación de políticas y en la toma de decisiones en la planeación. Las prioridades son una especie de regla, mediante la cual se establece el peso o importancia relativa de ciertas metas sobre otras. La asignación del peso o importancia puede estar dictada por aspectos políticos, demandas públicas, las necesidades percibidas en ese momento o como resultado de un análisis racional. El establecimiento de prioridades significa seleccionar entre metas u objetivos conflictivos, como puede ser el uso de los recursos naturales contra la conservación o sacrificar la calidad por la cantidad.

Al enfrentar objetivos conflictivos, el tomador de decisiones debe seleccionar y priorizar aquellos que se van a atender sobre la base de criterios pragmáticos y operacionales. Las necesidades, expectativas y prioridades, convertidos en lo que se quiere, lo que se desea y lo que se puede, convergen para el establecimiento de metas y objetivos.

Conducción de un diagnóstico de necesidades

• ¿Cuál es el propósito de la detección de necesidades?

(¿Se quieren valorar necesidades presentes o futuras?)

• ¿Cuál es el alcance de la detección de necesidades?

(¿A qué población cubre?)

• ¿Qué tipo de necesidades?

(Técnicas, de conocimientos, etc.)

• ¿Cuál es el tamaño y distribución de la población?

• ¿Qué se espera lograr con el diagnóstico de necesidades?

(¿Cómo se sabe si se tuvo éxito?)

• ¿Cuál es la fecha límite?

• ¿De qué recursos se dispone?

• ¿Qué eventos pueden interferir con el diagnóstico de necesidades?

Estas son algunas de las preguntas que hay que responder antes de iniciar un diagnóstico de necesidades. El éxito depende de la obtención de todas las respuestas. El uso, en su conjunto, de la información, permitirá la elaboración de un plan sólido.

Evaluación del contexto (entorno)

Los programas educativos, sociales, o de salud tienen un carácter comunitario, lo que implica que van más allá de la satisfacción de las necesidades individuales, e interactúan con la vida familiar, económica y social de la población. Esto supone que se ven

condicionados para su realización y que sus repercusiones van más allá de sus beneficiarios directos e inmediatos. Si un proyecto tiene por finalidad la integración laboral, el producto obtenido (por ejemplo, la formación ocupacional) no tiene valor a menos que se convierta en resultado social (por ejemplo, situar a una parte de los participantes del proyecto en un puesto de trabajo). ¿Qué sucederá si no existen en la zona los puestos para los que han sido adiestrados? La evaluación del contexto o entorno (términos equivalentes) es la evaluación de los problemas que existen para cubrir las necesidades de las personas (Posavac y Carey, 1989).

La definición del contexto es compleja porque éste no es algo establecido, sino que se define de acuerdo con lo que los que preparan el programa desean conocer para diseñar sus acciones. Las personas a cuyas necesidades trata de cubrir el proyecto están determinando el contexto en función de sus múltiples interacciones, por lo que es necesario establecer distintos factores de análisis. Un buen modelo es el basado en la teoría general de sistemas (Checland,1993) que presupone que el contexto pertenece a varios sistemas o factores (físico, social, organizativo y de relaciones interpersonales). En principio, lo importante es precisar los componentes de los sistemas que afectan al proyecto de manera que se establezca un modelo riguroso para su análisis y de las transacciones que se producen.

1. El sistema físico tiene un sentido geográfico e intuitivamente se esboza ocupando el área en la que los beneficiarios y agentes viven, se trasladan diariamente, y realizan sus actividades. El equipo programador habrá delimitado componentes que deben estudiarse en función de los objetivos finales y de su incidencia en las necesidades que el proyecto trata de satisfacer. Por ejemplo, si el problema identificado es un menor rendimiento escolar se indagará sobre cómo influye el ruido externo en las clases, el excesivo tiempo de transporte escolar o la contaminación, etc. A la delimitación de las variables se une la medida de los problemas y el establecimiento de relaciones causales.

2. El sistema social constituye la parte del contexto más activa y, por tanto, la que proporciona el mayor número de interacciones. Este factor agrupa múltiples subsistemas (laboral, político. religioso, administrativo, tiempo libre, etc.) que interactúan entre sí de forma compleja, cada uno compuesto por multitud de variables en tanto que exista relación entre ellas y afecten, a través de una cadena causal, a las necesidades que pretende cubrir el proyecto. Aspectos como religión, ideología, ocupación laboral, estructura familiar y hábitat producen inevitablemente transacciones que condicionan la mayoría de las necesidades sociales y educativas.

3. El sistema de relaciones interpersonales agrupa a las transacciones poco estructuradas y discontinuas que no encajan en los dos sistemas anteriores. Amigos y familiares establecen relaciones que amplían los campos de acción y modifican las transacciones. Es el sistema más difícil de delimitar, por ser esencialmente dinámico, en una creación constante de desequilibrios.

Evaluación de la viabilidad del programa

La evaluación de la definición del proyecto tiene su aspecto más crítico en el examen de los objetivos y de la viabilidad del proyecto para su logro. Ambos conceptos, objetivos y viabilidad, están estrechamente unidos porque el objetivo es una decisión libremente tomada que establece un nivel de expectativas y determina el proyecto. Tan absurdo es establecer objetivos sin un proyecto viable como establecer un proyecto sin objetivos.

La evaluación de la viabilidad (factibilidad en algunos estudios) es una evaluación en sí misma, que adopta dos modalidades correspondientes a dos momentos del proceso de diseño. Una tiene un carácter general e hipotético y, la otra, concreto y real. La primera versión de la viabilidad corresponde al primer segmento, y consiste esencialmente en comprobar que el equipo diseñador ha tenido en cuenta los requisitos técnicos, sociales y políticos, económicos y financieros y de gestión que el proyecto necesita, dados los objetivos establecidos, y las necesidades y problemas seleccionados. Aunque un proyecto con poca viabilidad no debe ser comenzado, las presiones o la falta de tiempo hacen olvidar este paso, que trae después consecuencias funestas. La segunda evaluación de viabilidad que se realiza sobre la estrategia y el diseño en el segundo segmento del proyecto debe ser ajustada y detallada porque constituirá una pieza esencial para la evaluación final.

La principal dificultad en la evaluación de la viabilidad está en que las variables utilizadas por los programas sociales suelen ser en su mayoría de las llamadas "blandas" con una gran carga de intenciones, cualitativa e inferencial. Si a esto se añaden las imprecisiones del proyecto y el carácter asistencial de la acción educativa y social, el análisis de la viabilidad puede quedar en algo superficial. Además, salvo en proyectos de índole esencialmente tecnológica, los técnicos que programan no siempre están en condiciones de superar estas dificultades y necesitan buscar la ayuda de expertos externos.

Adicional al diagnóstico o determinación de las necesidades y el planteamiento de metas y objetivos de un programa, que son las fases iniciales de cualquier programa, dentro del proceso de planeación hay una serie de actividades que también pueden ser objeto de la evaluación.

Puede ser útil pensar en los programas en términos de insumos, procesos, resultados e impacto. Los insumos son los recursos que se requieren para operar el programa, por ejemplo, el dinero, las facilidades físicas, los usuarios, clientes, el personal, etc. Los procesos se refieren a cómo el programa es realizado, por ejemplo, los usuarios son servidos o apoyados, los clientes atendidos, se cuida a los niños, se prepara a los jóvenes, se capacita a los empleados, se prepara a los futuros profesionistas, etc. Los resultados son las unidades de servicio, por ejemplo, número de usuarios servidos o apoyados, número de clientes atendidos, niños cuidados, empleados capacitados, egresados, etc. El impacto se refiere a los efectos del programa en los usuarios y los clientes que han recibido el servicio, por ejemplo, incremento en la salud, desarrollo adecuado y seguro, mejores prácticas en el trabajo, egresados insertos en el campo laboral, etc.

Una evaluación sistemática, en este caso ubicada en el momento de la planeación de un programa, da pie al establecimiento de prioridades y el desarrollo de estrategias.

La evaluación en la planeación de un programa es el proceso mediante el cual una organización obtiene información de la pertinencia y calidad de sus programas cuando estos están en la fase de planeación. El proceso de planeación de un programa incluye, como se ha mencionado previamente, conocer cuáles son las necesidades, saber cómo responder a estas necesidades, saber en qué contexto está y proponer que tipo de intervenciones atienden mejor a estas necesidades. En este proceso la evaluación puede aportar la información necesaria para la toma de decisiones.

Referencias

Checland, P. (1993). Pensamiento de sistemas, práctica de sistemas. México: Grupo Noriega.

Posavac, E. J., y Carey, R. G. (2007). Program evaluation: methods and case studies. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Soriano, F. I. (1995*) Conducting needs assessment: a multidisciplinary approach*. Thousand Oaks, Cal.: Sage.

Stufflebeam, D., McCormyck, C. H., Brinkerhoff, R. O. y Nelson, C. O. (1985) *Conducting educational needs assessment.* Boston: Kluwer.

Kaufman, R. y English, F.W. (1979) *Needs assessment: concept and application*. New Jersey: Educational Technology Publications.

Rouda, R. H. y Kusy, M. E. (1995*). Needs assessment: the first step*. Disponible en http://www.alumni.caltech.edu/~rouda/T2_NA.html

Hawe et al (1990) *Evaluating health promotion*. Londres: MacLennan.
Bradshaw, J. (1972) The concept of social need, *New Society*, 30 de marzo, pp. 640-645.