

ESTUDIO DE EVALUABILIDAD: ¿CUÁN PREPARADO ESTÁ UN PROGRAMA PARA LA EVALUACIÓN?

*Astrid E. Santiago-Orria*¹
*Connie F. Walker-Egea*²

Introducción

La evaluación de programas es un recurso que provee, a las personas que administran, que hacen política pública y a otras personas interesadas, información para la toma de decisiones sobre lo que se está evaluando. Desafortunadamente, es común que una evaluadora descubra que luego que ha comenzado una evaluación, el programa no estaba listo para este proceso. Determinar si un programa está en condiciones apropiadas para ser evaluado, puede ayudar a hacer un mejor uso del tiempo y de los recursos disponibles.

El Estudio de Evaluabilidad o *Evaluability Assessment* (EA) es un proceso sistemático que ayuda a determinar si un programa está listo para ser evaluado. Este es un proceso formal que requiere conocimiento y compromiso del programa.

Trasfondo del estudio de evaluabilidad

El estudio para determinar la evaluabilidad de un programa o *Evaluability Assessment* fue desarrollado por Joseph Wholey en 1979. La década de los 60s marcó el desarrollo de muchos programas federales dirigidos a los problemas nacionales de esa época. Por lo tanto, para proveer retroalimentación a las administradoras de esos programas y a los que hacen política pública acerca de la efectividad de los mismos, se llevaron a cabo evaluaciones a través de una gran variedad de esas agencias o programas. Wholey, junto con sus colegas del Instituto Urbano en Washington vieron que la proliferación de la evaluación de programas en los 60s, no resultó en

¹ Estudiante Programa Doctoral, Escuela Graduada de Trabajo Social, Universidad de Puerto Rico; Educadora en Salud y Gerontóloga.

² Estudiante Programa Maestría en Educación con especialidad en Ecología Familiar y Nutrición, Facultad de Educación, Universidad de Puerto Rico; Nutricionista-Dietista.

un aumento en el uso de la información obtenida para la toma de decisiones. De hecho, muchos de los posibles usuarios de la evaluación no estaban satisfechos con esos estudios y creían que éstos frecuentemente fallaban en proveer información útil. Por lo tanto, Wholey y sus colegas desarrollaron el estudio de evaluabilidad como una herramienta para mejorar esta situación. Lo vieron como un paso inicial para determinar si un programa era evaluable y facilitar la comunicación entre las evaluadoras y los “stakeholders” (Fitzpatrick, Sanders & Worthen, 2004; Rutman, 1977, 1980; Trevisan & Huang, 2003; Wholey & Strosberg, 1983).

El propósito original del estudio de evaluabilidad fue determinar si la evaluación formativa era de ayuda a los administradores y a los que hacen política para mejorar la ejecutoria de sus programas. Este ha probado ser útil en el desarrollo del programa al clarificar las metas y objetivos y al establecer la teoría del programa. Esto significa que se debe identificar un modelo del programa que permita determinar si es o no posible el logro de unos resultados específicos. Además, se utiliza con frecuencia para el diseño de evaluaciones sumativas. Con este proceso, se pretende reducir la cantidad de usuarios de la información que no quedaban satisfechos luego de una evaluación, cuando los resultados no permitían mejorar la toma de decisiones (Wholey, Hatry, & Newcomer, 1994, 2004).

Diseño del estudio de evaluabilidad

El estudio de evaluabilidad según Wholey, et al. (1994, 2004) clarifica el diseño de un programa, explora la realidad del programa, evalúa la probabilidad de que las actividades del programa puedan aportar al logro de los objetivos, y evalúa la probabilidad de hasta que punto la información de la evaluación va a ser utilizada por los administradores del programa.

El estudio de evaluabilidad es un proceso sistemático que ayuda a identificar si una evaluación de programa se justifica, es viable y si puede proveer información útil. Este es un proceso analítico que no sólo ayuda a identificar si un programa está preparado para ser evaluado, sino también, si el llevar a cabo la evaluación va a contribuir a mejorar las ejecutorias y el manejo del programa (Juvenile Justice Evaluation Center [JJEC], 2003; Wholey & Strosberg, 1983).

El EA determina si un programa está listo para una evaluación, ya sea una evaluación de los procesos, de los resultados o de ambos. La evaluación de los procesos se enfoca en la implementación y el funcionamiento del programa. Identifica los procedimientos y las decisiones realizadas en el desarrollo del programa, describe como se maneja el programa, los servicios que ofrece y las funciones que se llevan a cabo. La evaluación de los resultados es utilizada para identificar el efecto del trabajo realizado en el programa y ver que diferencia hace éste, si alguna. Cuando se lleva a cabo este estudio se puede determinar, si el programa está en condiciones de producir la información requerida para un proceso de evaluación y si el programa cumple los otros criterios para comenzar una evaluación de los resultados (Wholey, et al., 1994, 2004).

El EA es la piedra angular hacia cualquier tipo de evaluación, no importa si es una evaluación de los procesos, de los resultados, o interna de las ejecutorias del programa. Mientras este estudio se realiza, el evaluador trabaja simultáneamente con el personal del programa, los administradores y los participantes para ayudar a que el programa se prepare para la evaluación. Indica lo que debe producir un programa para demostrar la efectividad en el logro hacia los objetivos específicos.

El EA se enfoca, primero, en el análisis del programa, para determinar si está estructurado en una forma que facilite la evaluación de su efectividad. Además, analiza el propósito de la evaluación y la viabilidad de la implementación. Mediante este estudio se puede mejorar la evaluación que se realice en el futuro, formalizando los acuerdos entre la evaluadora y la persona que toma las decisiones sobre lo que es importante en el programa, anticipando muchas de las dificultades de la evaluación y haciendo que el proceso en general fluya con mayor facilidad.

El EA fue creado para ayudar a los programas a cumplir cuatro criterios para que una evaluación tenga sentido (Wholey, et al., 1994, 2004; Wholey & Strosberg, 1983). Una evaluación tiene la probabilidad de mejorar la ejecutoria del programa sólo si el diseño del programa cumple con los siguientes criterios:

1. Las metas del programa, los efectos secundarios importantes y la información prioritaria están claramente establecidos.

Esto significa que los administradores del programa han acordado una serie de objetivos medibles y de indicadores de las ejecutorias del programa que sean utilizados en la dirección y en la evaluación del programa.

2. Las metas del programa pueden ser alcanzadas con la audiencia esperada, los conocimientos y destrezas de los proveedores del programa y los recursos disponibles. Esto permite incluir una serie de opciones dentro de la evaluación y administración del programa, las cuales representen diferentes maneras en que los administradores pueden cambiar las actividades del programa, los objetivos o el uso de la información, con la probabilidad de mejorar las ejecutorias del programa.
3. Los datos relevantes de las ejecutorias pueden ser obtenidos a un costo razonable. Existen medidas viables sobre las actividades, las ejecutorias y los resultados del programa.
4. Los usuarios de la información están identificados. Esto es importante ya que la utilidad de los resultados o de los hallazgos que se producen es el interés principal del proceso de evaluación. Por lo tanto, los administradores del programa deben acordar cual es el uso que se le va a dar a la información sobre las ejecutorias del programa.

¿Cómo determinar si un programa es evaluable?

Se han establecido una serie de pasos para llevar a cabo el estudio de evaluabilidad. Esto no significa que el EA es un proceso lineal con unos pasos fijos. Por el contrario, dependiendo del contexto y el propósito algunos de los pasos pueden ser omitidos u ordenados de forma diferente. Estos, son presentados a los usuarios potenciales para mejorar la comprensión de la complejidad inherente del EA y como un medio para comenzar el proceso (Fitzpatrick, et al., 2004; Trevisan, et al., 2003). La evaluadora no lleva a cabo estos pasos sola, sino en conjunto con los usuarios de la información. Un grupo de trabajo es establecido para clarificar el modelo o teoría del programa, definir que información necesitan y cuales son las expectativas de ese proceso de evaluación. El rol de la evaluadora es facilitar esta

discusión, y escuchar y aprender sobre el programa y los stakeholders.

Cada paso en el EA es importante, pero es esencial no atascarse en ninguno de ellos. Este proceso puede tomar días, semanas o meses dependiendo del tiempo disponible y de la magnitud de la evaluación. Tomando en consideración los pasos establecidos por Wholey, et al., (1994, 2004), se presentan a continuación aquellos que deben ser considerados como parte de un estudio de evaluabilidad.

1. *Involucrar a los usuarios de la información de la evaluación.*

El EA resalta la interacción con los que hacen política, los administradores y el personal clave. Esta interacción contribuye a asegurar que hasta donde sea posible, el diseño del programa según es visto por los evaluadores se ajusta a las expectativas de los stakeholders y de la realidad de la operación del programa.

2. *Clarificar la proyección del programa desde la perspectiva de los que hacen política, los administradores, aquellos involucrados en la prestación de servicios y otros stakeholders.*

Es importante que la evaluadora entienda el programa, incluyendo la historia y el diseño, para entender la teoría del programa o porqué los proponentes piensan que el programa debe lograr las metas deseadas. Se deben realizar entrevistas con el personal y los stakeholders donde se le explique el propósito del estudio de evaluabilidad y la razón de las entrevistas. Estas entrevistas ayudan a la conceptualización del programa, lo cual es necesario para determinar que aspectos del programa pueden ser evaluados de forma apropiada. Para estas entrevistas se pueden desarrollar guías.

Es importante que el programa cuente con un modelo o diseño para la prestación de servicios, el cual debe ir a la par con la ejecución del programa. Este diseño o modelo de prestación de servicios debe estar dirigido hacia unas necesidades específicas o a atender unos problemas en particular. Para poder resolver estas necesidades y problemas el programa debe contar con metas alcanzables. Los objetivos deben estar claramente establecidos e ir a la par con las metas de modo que se pueda evaluar el logro de las mismas. Las actividades del programa a su vez deberán estar dirigidas al logro de estos objetivos.

Como parte de este paso se puede desarrollar un diagrama de flujo enlazando las acciones, recursos y actividades del programa con las metas y objetivos y los resultados a corto y a largo plazo. Además, se puede desarrollar una lista de los indicadores de las ejecutorias del programa.

3. *Explorar la realidad del programa, incluyendo cuan medibles y alcanzables son las metas del programa.*

Un programa debe contar con documentos que permitan recopilar información sobre la prestación de los servicios a la población que se atiende e impacta y sobre actividades que se realizan como parte de estos servicios. Se recomienda que estos se revisen en la etapa inicial del estudio. El análisis de los mismos nos ayuda a determinar hasta que punto el programa se está implementado según lo previsto y si las actividades son apropiadas para predecir si los resultados esperados pueden ser alcanzados.

Los documentos pueden incluir la legislación que autoriza un programa, solicitudes de fondos o donativos, evaluaciones, auditorias y documentos internos. Estos, proveen un sentido de cual es el propósito del programa así como de lo que está ocurriendo en el momento que se realiza el estudio de evaluabilidad. Además, pueden proveer información sobre cual es la política alrededor del programa.

4. *Alcanzar acuerdos sobre los cambios necesarios en el diseño del programa.*

La observación de los servicios ofrecidos por medio de visitas al lugar, y llevar a cabo entrevistas con el personal, nos ofrece un marco de referencia rico para la evaluación del programa. Se debe determinar si el funcionamiento del programa va a la par con el modelo y si puede lograr las metas y objetivos. Para entender el programa es necesario que el evaluador recopile datos al observar éste en acción. Esto significa que en las visitas que se realicen al lugar hay que estar atentos a como interacciona el personal con la población servida. Se debe observar que se hace con las personas desde que llegan solicitando el servicio hasta que se van. Ver que servicios se ofrecieron, que documentos utilizaron y cualquier otro detalle que ayude a identificar si estos servicios están realmente dirigidos al logro de las metas y objetivos del programa. El obtener información sobre

las actividades o procesos del programa así como sus efectos, es una forma útil de verificar el modelo del programa desarrollado a partir de las entrevistas y los documentos. La finalidad de este paso es que el evaluador pueda estar mejor informado sobre lo que realiza el programa, y sugerir cambios al diseño del programa que puedan ayudar a mejorar las ejecutorias del programa.

5. Explorar las alternativas de los diseños de evaluación.

Los evaluadores deberán identificar y considerar los diseños de evaluación disponibles de acuerdo a los siguientes factores: (a) que los datos puedan ser recopilados, (b) que el análisis se pueda llevar a cabo, (c) el costo de recopilar y analizar los datos, (d) el itinerario, (e) los costos políticos y burocráticos y, (f) el uso que se puede hacer de la información obtenida. Deben asegurar que existe un mecanismo disponible para iniciar el proceso de evaluación rápidamente.

6. Acordar como los resultados de la evaluación van a ser utilizados.

Antes de concluir si el programa está preparado o no para ser evaluado hay que realizar un análisis detallado de acuerdo a los datos recopilados sobre el programa. La evaluación puede ayudar a un programa a medir su impacto y a identificar áreas que se deban mejorar si este cuenta con la información suficiente. Si se va a recomendar que el programa sea evaluado, hay que asegurarse de obtener los indicadores de las ejecutorias y que éstos sean medibles. Los indicadores deben incluir el tipo de evidencia que es necesaria para cada uno.

Aplicación del Estudio de Evaluabilidad

Se realizó un estudio de evaluabilidad para determinar si un programa para deambulantes en el área metropolitana de San Juan estaba listo para una evaluación. Este programa es parte de una organización de base comunitaria y sin fines de lucro. Atiende sólo a hombres y mujeres adultos.

Según la Ley núm. 250 del 18 de agosto de 1998, los deambulantes son personas o familias que carecen de una residencia nocturna fija, regular y adecuada, o que cuentan con una residencia nocturna que reúne alguna de las siguientes características: (1) un albergue supervisado de carácter público o privado diseñado para proveer una

vivienda temporera, (2) una institución que provee vivienda temporera a individuos, previo a su ingreso en otra institución, o (3) un lugar público o privado que no fue diseñado o no se utiliza regularmente como dormitorio para seres humanos. Esta ley, incluye también a toda persona bajo la definición de los términos *homeless*, *homeless individual* o *homeless person* de la Ley Pública 100-77 del 22 de julio de 1987, conocida como la *Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act*. En San Juan hay aproximadamente 6,000 personas deambulantes (Municipio de la Ciudad Capital San Juan Bautista, 2001).

Como resultado de la revisión de literatura acerca de la deambulancia se identificaron diferentes aspectos que pueden ser evaluados en los servicios que reciben estas personas. El enfoque de evaluación de evaluabilidad se seleccionó ya que es útil para aquellos programas que están en etapas iniciales o que no han pasado por un proceso de evaluación. Permite hacer un mejor uso del tiempo y de los recursos disponibles, además, sirve de ayuda al programa para prepararse para una evaluación.

Al llevar a cabo un estudio de evaluabilidad se realizó una serie de tareas en concordancia con los pasos sugeridos previamente. Estos permitieron recopilar la información necesaria y así determinar más adelante, si el programa está preparado o no para un proceso de evaluación.

1. Involucrar a los usuarios de la información de la evaluación.

Se interaccionó con la Directora del programa para asegurarnos que hasta donde fuera posible, el diseño del programa se ajustaba a las expectativas de los *stakeholders* y de la realidad de la operación del programa.

2. Clarificar la proyección del programa desde la perspectiva de los que hacen política, los administradores, aquellos involucrados en la prestación de servicios y otros stakeholders.

La historia del programa así como la consulta de la literatura relacionada con la necesidad o asunto que atiende, la población que se sirve y los servicios que se ofrecen, fueron los puntos de partida para comenzar el estudio de evaluabilidad. Como parte de la entrevista inicial con la Directora del programa se obtuvo información sobre el

desarrollo histórico del programa y la estructura de la organización así como la visión, misión y el propósito del mismo. Además, se establecieron unos acuerdos entre el equipo de evaluadoras y los stakeholders sobre como se iba a llevar a cabo el proceso para la obtención de información. A partir de la información obtenida sobre la historia y los aspectos del programa que el equipo evaluador y la Directora plantearon como importantes para que fueran evaluados, se desarrolló una guía de preguntas para dirigir las entrevistas.

Durante el estudio de evaluabilidad pudimos observar que el programa contaba con unas metas y objetivos establecidos. Aun así, los objetivos no estaban a la par con las metas y las actividades que se llevaban a cabo en el programa. Estas metas y objetivos son la base para poder establecer lo que se quiere lograr mediante el programa. Establecer con claridad los mismos fue de suma importancia, para determinar que diseño o modelo de prestación de servicios se va a utilizar.

En este programa, aunque se documentó que existía un diseño para la prestación de servicios no se podía determinar si su implantación era efectiva. Ante la falta de especificidad de los objetivos, se hace difícil establecer, que es lo que se quiere lograr dentro de cada una de las etapas del diseño de prestación de servicios.

3. Explorar la realidad del programa, incluyendo cuan medibles y alcanzables son las metas del programa.

Entre los formularios de los que se pudo obtener información para explorar la realidad del programa se encuentran: (a) la propuesta para obtención de fondos federales (b) informe narrativo anual de la Directora (c) protocolo de servicios (d) planilla de evaluación de necesidades, (e) consentimientos para tratamiento, referidos y archivo computadorizado, (f) manual de normas para personal e instrumento de evaluación del personal, y (g) hojas de asistencia de los participantes. La información que proveen estos documentos nos ayudó a entender el programa y su teoría, lo cual es necesario para el proceso de evaluación. En el programa para deambulantes, encontramos que la evidencia necesaria para llevar a cabo la evaluación de este no estaba disponible en su totalidad. Esto por no contar, por una parte, con todos los documentos necesarios para evidenciar el servicio ofrecido y por otra, porque algunos de los

documentos disponibles no van a la par con los servicios y la población servida. Esto no les permite documentar información valiosa. Sin embargo, como parte del estudio de evaluabilidad se realizaron recomendaciones específicas sobre los aspectos que se debían mejorar en esta área. Esto contribuye a la validez, la credibilidad y la utilidad de la información recopilada para la evaluación del Programa.

El establecimiento de procedimientos o guías por escrito para la documentación de los servicios se hace imperativo. Es importante establecer quien va a recopilar los datos y cómo se van a manejar los mismos. Esta documentación se debe realizar de forma uniforme, independientemente de los cambios de personal que puedan ocurrir.

4. Alcanzar acuerdos sobre los cambios necesarios en el diseño del programa.

Previo a observar la implementación del programa se realizaron entrevistas adicionales con la Directora, con el propósito de clarificar algunos aspectos de la documentación analizada. Esto fue importante para luego poder comparar lo establecido en los documentos con la ejecución del programa.

Se realizaron visitas al lugar para observar: (a) el procedimiento que se sigue cuando llega un participante, (b) cómo se utilizan los formularios para documentar los servicios que se llevan a cabo a diario, (c) las actividades que realizan los participantes mientras esperan ser atendidos, y (d) la dinámica entre los participantes y los proveedores de servicios. A partir de estas observaciones se obtuvo información sobre el funcionamiento del programa lo cual contribuyó a establecer hasta donde la implementación del programa se lleva a cabo como fue conceptualizada.

5. Explorar las alternativas de los diseños de evaluación.

El estudio de evaluabilidad permitió identificar en el programa para deambulantes, que las metas y objetivos debían ser mejorados para determinar la efectividad, y luego, el impacto del programa en una evaluación posterior. Previo a concluir si el programa estaba preparado o no para ser evaluado se realizó un análisis detallado de acuerdo a los datos recopilados sobre el mismo. Para dicho análisis, se identificaron los aspectos del programa que debían ser evaluados.

Tomando éstos en consideración, se dividieron por áreas para facilitar el establecimiento de las fortalezas y limitaciones del plan del estudio de evaluabilidad propuesto. Las áreas incluidas como parte de este plan fueron las siguientes: (1) metas y objetivos, (2) modelo de prestación de servicios, (3) documentación (4) servicios, (5) recursos humanos, y (6) fondos.

6. Acordar como los resultados de la evaluación van a ser utilizados.

A partir de las visitas, entrevistas y análisis de la información realizados sobre el programa como parte del plan del estudio de evaluabilidad, se redactó y se presentó un informe a los stakeholders. A través de esta presentación se informó a éstos sobre las áreas del programa que debían mejorarse. Además, se hicieron una serie de recomendaciones para ayudar al programa a prepararse para un proceso de evaluación en el futuro, ya que se encontró que el mismo no estaba listo para la evaluación. Como parte de la preparación para este proceso se presentaron las preguntas que podrían incluirse como parte de un plan de evaluación. Esta evaluación permitirá medir el impacto y la efectividad del programa. Contribuirá a identificar áreas que se deban mejorar si este cuenta con la información suficiente.

En fin, el estudio de evaluabilidad es una herramienta que proporciona información útil a los programas, para que el proceso de evaluación pueda llevarse a cabo adecuadamente. Este ha sido efectivo al realzar el mejoramiento del programa contribuyendo a mejorar las ejecutorias del mismo y expandiendo su capacidad para la acción estratégica.

REFERENCIAS

- Fitzpatrick, J.L., Sanders, J.R. & Worthen, B.R. (2004). *Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines* (3rd ed.). New York: Longman.
- Herman, J., Lyons Morris, L., & Fitz-Gibbon, C.T. (1987). *Evaluator's handbook*. Newbury Park, Ca: Sage.

- Juvenile Justice Evaluation Center. (2003). *Evaluability Assessment Examining the Readiness of a Program for Evaluation*. Retrieved May 1, 2004, from: http://www.jrsa.org/jjec/about/briefing_evaluability-assessment.html
- Lex Juris Puerto Rico. (1998). Ley núm. 250 del 18 de agosto de 1998. Retrieved February 19, 2004, from <http://www.lexjuris.com/LEXLEX%5CLEY1998%5CLEX98250.htm>
- Municipio de la Ciudad Capital San Juan Bautista. (2001, October 10). *Ordenanza núm. 33 serie 2001-2002*. Retrieved February 19, 2004, from: <http://www.amsj.org/oa/2001-02/02001-0223.pdf>
- National Coalition for the Homeless. (1999, April). *The McKinney Act: Fact sheet #18*. Retrieved March 7, 2004, from: <http://nationalhomeless.org/mckinneyfacts.html>
- Rutman, L. (Ed.).(1977). *Evaluation research methods: A basic guide*. Beverly Hills, CA: SAGE Publications.
- Rutman, L. (1980). *Planning useful evaluations: Evaluability Assessment*. Beverly Hills, CA: SAGE Publications.
- Trevisan, M.S., Yi Min, H. (2003). Evaluability Assessment: A primer. *Practical Assessment, Research & Evaluation*, 8(20). Recuperado en Enero 28, 2005, de <http://PAREonline.net/getvn.asp?v=8&n=20>
- Wholey, J.S., Hatry, H.P., & Newcomer, K.E. (Eds.).(1994). *Handbook of practical program evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Wholey, J.S., Hatry, H.P., & Newcomer, K.E. (Eds.).(2004). *Handbook of practical program evaluation* (2nd ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Wholey, J.S. & Strosberg, M.A. (1983). Evaluability Assessment: From theory to practice in the Department of Health and Human Services. *Public Administration Review*, 43(1), 66-71.