

EVALUACION DE PROGRAMAS

George A. O. Alleyne
Director de Area
Desarrollo de Programas de Salud

Agosto de 1988

INDICE

Página

INTRODUCCION

EVALUACION DE PROGRAMAS

Definiciones

EL PROCESO DE EVALUACION DE PROGRAMAS

Posibilidad de Evaluación

Tipos de Evaluación

Contexto de Evaluación

EVALUACION EN LA SALUD

EVALUACION EN LA OPS

Base conceptual

Base política

Práctica de la evaluación en la OPS

Usos de la evaluación

RESUMEN

Referencias

Anexo I - Guía Anual de Evaluación de Programas

Anexo II - Evaluación Conjunta de Cooperación Técnica
de la OPS/OMS al nivel de País

EVALUACION DE PROGRAMAS

INTRODUCCION

La evaluación es una actividad humana muy básica. Todos los idiomas contienen epítetos que entrañan un juicio de valores y el uso universal de comparaciones también entraña una evaluación de una determinada calidad y una medición contra alguna norma. Esto no significa que la evaluación no evoque conflicto, ya que las estimaciones del mérito, excelencia o valor son a menudo amenazadoras al nivel individual o personal. En la medida en que las actividades sociales nunca están totalmente divorciadas de la participación humana, las evaluaciones en las esferas sociales siempre tenderán a ser consideradas con alguna reserva e incluso se ha propuesto que la evaluación es incompatible con una buena práctica organizativa. (1).

Nosotros estamos principalmente interesados en la evaluación de los programas sociales y el aumento del interés en la evaluación en esta esfera está vinculado con el desarrollo de los servicios públicos. Con la ampliación rápida de los servicios públicos en las naciones desarrolladas después de Primera Guerra Mundial, hubo un movimiento hacia el establecimiento de normas y la institución de evaluaciones periódicas y vigilancia para asegurar la calidad (2). Sin embargo, la verdadera explosión en la evaluación y las investigaciones sobre la evaluación empezó durante la década del '60 y, en los Estados Unidos, esto se ha atribuido a la ampliación rápida de los programas sociales durante la administración Johnson. Hay ahora una gran variedad de publicaciones sobre la evaluación, existe una Sociedad de Investigaciones sobre Evaluación y revistas tales como Evaluation Quarterly, Evaluation Review y Evaluación and Program Planning están dedicadas exclusivamente a las investigaciones sobre la evaluación, en particular la exploración de diferentes enfoques metodológicos. Este documento intenta definir algunos de los conceptos actuales acerca de la evaluación en general, hace referencia a la evaluación en el sistema internacional y expone, en cierto nivel de detalle, las prácticas actuales en la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la base política en la que se fundamentan las prácticas de la OPS.

EVALUACION DE PROGRAMAS. Los aspectos teóricos.

Definiciones

No puede haber definiciones rígidas de estos términos y las que se proporcionan a continuación son las que son más convenientes y aplicables a las actividades en el sector social (3).

La evaluación es un proceso para determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, efectividad y repercusión de un programa a la luz de sus objetivos. Es un proceso de organización para mejorar actividades todavía en curso y para ayudar a las personas que trabajan en el programa en actividades de planificación, presupuestos y toma de decisiones.

El término inglés evaluation (evaluación) se aplica a programas que se han formulado y puesto en práctica. Se debe distinguir del término appraisal (valoración) que es la evaluación crítica ex ante de la pertinencia, factibilidad y efectividad potencial de determinados programas o conjuntos de actividades antes adoptar la decisión de ejecutarlos.

Hay tres aspectos temporales en la evaluación de un programa:

- a) Durante la ejecución
- b) A la finalización - terminal
- c) Una vez transcurrido cierto tiempo después de la finalización - ex post.

El término vigilancia se refiere al análisis continuo o periódico de las actividades que se están llevando a cabo y a menudo se emplea como sinónimo de evaluación permanente. Por lo general se considera que un programa es un conjunto organizado de actividades, proyectos o procesos orientado hacia el logro de objetivos o metas específicas. Este término puede tener una connotación diferente en el contexto de la cooperación técnica de la Organización Panamericana de la Salud y de esta diferencia hablaremos más adelante.

EL PROCESO DE EVALUACION DE PROGRAMAS

Posibilidad de evaluación

La primera pregunta que ha de hacerse acerca de la evaluación es la razón para efectuarla. En general, las razones pueden ser manifiestas o encubiertas (4). La razón manifiesta principal es para fines administrativos o gerenciales, ya que la evaluación es esencial para la planificación adecuada de las actividades. Las etapas básicas en el proceso gerencial de análisis, planificación, ejecución y control son complementadas por la evaluación así como por investigaciones de la política estratégica (5). A veces el proceso gerencial se presenta como un ciclo operativo cerrado de planificación, programación, presupuesto, ejecución y evaluación, que proporciona datos al proceso de planificación. La evaluación en programas discretos también puede ser un requisito de una agencia de recursos financieros. La evaluación que se efectúa para fines netamente administrativos, en lugar de fines gerenciales estratégicos, tiende a centrarse en las operaciones diarias y aspectos de procedimiento del programa donde la meta es generalmente maximizar la eficiencia del programa per se, en función de la entrega de sus distintos componentes. El tema de responsabilidad, especialmente en programas públicamente financiados, a menudo determina la necesidad de evaluación. El programa también se puede evaluar para determinar sus repercusiones y este aspecto se tratará posteriormente.

Entre las diversas razones encubiertas posibles para la evaluación de programas figuran las relaciones públicas y publicidad, así como otras menos nobles pero igualmente importantes. Un programa se puede evaluar para

justificar una noción preconcebida. Cada evaluador del programa debe ser consciente de las razones básicas para las cuales se organizó la evaluación incluso antes de comenzar a planificar el ejercicio.

Antes de evaluar cualquier programa, hay ciertos criterios que se deben cumplir (6, 7):

- los objetivos del programa se deben definir bien,
- las hipótesis/objetivos del programa deben ser verosímiles,
- los usos pretendidos de la evaluación se deben definir bien y la gerencia debe haber adoptado antes la decisión de que, idealmente, los resultados de la evaluación afectarán, o por lo menos pueden afectar, a las decisiones políticas acerca del programa.

Para asegurar que se puedan cumplir estos criterios, a veces se ha recomendado llevar a cabo una "determinación de la posibilidad de efectuar la evaluación" (8). En esta determinación, se recoge información sobre el programa, se determina la factibilidad y costo de recopilar los datos que permitirán al programa ser evaluado válidamente y se dilucida el interés de los gerentes y personal del programa (interesados). Si es imposible hacerlo, entonces se puede adoptar la decisión de no realizar la evaluación.

Los pasos básicos que se siguen en la mayoría de las evaluaciones son los siguientes:

- a) establecer las metas del programa; éstas se pueden haber establecido desde el principio o haberse reformulado como resultado de la discusión en el transcurso del programa. Se ha sugerido complementar el enfoque orientado a las metas para la evaluación con un enfoque de sistemas en el cual se haga hincapié principalmente en la efectividad o funcionamiento de los diversos subsistemas del programa (9). Sin embargo, la práctica más común consiste en tratar con metas y objetivos programáticos definidos;
- b) traducir las metas a indicadores cuantificables del logro de las metas;
- c) determinar las metodologías de evaluación y diseños que se emplearán; esto puede incluir la consideración de un diseño aleatorizado o no aleatorizado y técnicas tales como el análisis de costos-beneficios o el análisis de efectividad en función de los costos;
- d) recopilar y analizar de datos sobre los indicadores y variables seleccionadas. El análisis tendrá como su punto de referencia los criterios de las metas que se han aceptado.

Tipos de Evaluación

Aunque el enfoque genérico establecido anteriormente es aplicable a la mayoría de las evaluaciones, se ha aceptado que hay fundamentalmente dos tipos de evaluaciones o, por lo menos de programas sociales. Scriven introdujo la división de las investigaciones sobre evaluación en evaluación formativa y evaluación "sumativa" y estas categorías se aplicaron inicialmente a programas educativos pero su uso ahora se ha difundido a otros campos (10). Sin embargo, hay una tendencia a reemplazar estos términos por los términos más descriptivos de evaluación de procesos y de repercusiones.

La evaluación del proceso examina primero los elementos operativos del programa tales como la estructura del programa, planificación programática, prácticas de gestión financiera, servicios de apoyo y competencia infraestructural (11). Examina las condiciones ambientales conforme a las que opera el programa y también puede determinar, hasta cierto punto, el logro de objetivos intermedios. La esencia de la evaluación del proceso es la determinación de cómo funciona el programa. ¿Está funcionando como se concibió que lo hiciera? ¿Son sus productos los que se contemplaron cuando se concibió e inició el programa?

La evaluación del proceso la efectúan frecuentemente los evaluadores dentro del programa o la organización y, con frecuencia relativa, a fin de poder reintroducir los resultados en el programa. Determina la eficiencia en la entrega del insumo del programa y evalúa el grado en el que se han llevado a cabo las actividades del programa. Los resultados de la evaluación del proceso son críticos para las decisiones políticas acerca del manejo permanente del programa.

La evaluación de las repercusiones trata de establecer los efectos que el programa está produciendo (12). Primero, sin embargo, hay dos requisitos esenciales para una buena evaluación de las repercusiones:

- a) los objetivos y metas se deben haber establecido claramente;
- b) el programa debe haber estado bien ejecutado sin ninguna duda en cuanto a si se habían seguido las actividades programadas.

La evaluación de las repercusiones es especialmente problemática en el sector social donde la causalidad se establece con dificultad, si es que se establece en absoluto, y el mejor enfoque es generalmente probabilístico. La definición de medidas del resultado es crítica para la evaluación de las repercusiones. El resultado bruto es la repercusión general medida del programa o intervención y el resultado neto más importante es el resultado bruto menos los efectos multiplicadores o interferencias. El resultado neto es aquella parte del cambio en el indicador que puede ser atribuible al programa o intervención.

La buena evaluación de las repercusiones también depende de la selección cuidadosa de medidas apropiadas del resultado, es decir, las que

satisfacen los criterios de validez y confiabilidad. El tipo de diseño del estudio de evaluación también se debe considerar. Estos incluyen los diseños experimentales con grupos de "tratamiento" y de "control" y una variedad amplia de diseños "cuasi experimentales" que no se tratarán adicionalmente. Un aspecto crítico de la evaluación de las repercusiones es la disponibilidad de datos y, en muchos programas, la evaluación ha sido imposible porque el diseño del programa hizo que la recogida de los datos fuera una operación demasiado costosa o engorrosa, impidiendo así la medición efectiva de la repercusión del programa.

Contexto de Evaluación

A pesar de todos los esfuerzos por producir procedimientos válidos de evaluación rigurosamente estructurados, ahora se acepta generalmente que no hay una cosa tal como una evaluación "neutra" (13). La evaluación es esencialmente una actividad social y lleva consigo una serie de sesgos socioculturales que afectan a las mismas definiciones de los términos empleados y las aplicaciones de las diversas metodologías de diseño. Toda evaluación tiene especificidad cultural. Después de todo, la recopilación y análisis de datos, las explicaciones dadas para los diversos resultados y los juicios de valor inherentes en las evaluaciones tienen todos los ellos sus determinantes culturales y posibilidades de prejuicio político.

EVALUACION EN LA SALUD

La evaluación en la salud generalmente se lleva a cabo a través de investigaciones sobre los servicios de salud (12). El sistema de servicios de salud se puede evaluar como un sistema, o se puede prestar más atención a la producción del sistema que son los propios servicios. El sistema se puede analizar en sus partes administrativas componentes, es decir centrales, intermedias y periféricas/locales o se puede prestar atención a la manera en que estos sistemas se organizan y funcionan.

Sin embargo, ha habido tradicionalmente más interés en la evaluación de los propios servicios que son de dos clases--los servicios ambientales y los orientados hacia la "atención"--la atención para el individuo o atención para el grupo o comunidad. Los servicios de atención también pueden ser públicos o privados y las características más importantes de todos estos servicios son su equidad, eficacia y eficiencia. Los servicios también se pueden analizar según el grado de complejidad--primarios, secundarios o terciarios.

La evaluación de los servicios puede estar concentrada en su infraestructura, es decir los recursos de organización, materiales y humanos que los mantienen o en los "programas"--la colección organizada de tecnologías de intervención que se aplican a los atendidos con los servicios. La evaluación de los programas de salud se ha concentrado tradicionalmente más en los servicios y los programas que proporcionan (14).

Las evaluaciones de los programas de salud siguen generalmente los

mismos pasos esbozados para la evaluación de los programas en general y, del mismo modo que otros programas sociales, los problemas principales están relacionados con la disponibilidad de datos y la selección de los indicadores del resultado. Las medidas finales del resultado, tales como los sucesos vitales, son las que se recogen más fácilmente y a menudo se emplean en la evaluación de proyectos o programas. Sin embargo, dada la escala cronológica del cambio de estos indicadores, con frecuencia es necesario seleccionar indicadores del desempeño intermedio como el cambio en la utilización o la provisión de los servicios señalados.

Se ha sugerido incluso que un enfoque general para la evaluación de los programas de salud consiste en pensar en diferentes niveles de actividades en el proceso de evaluación (17). El primer nivel sería un examen de la gestión de los recursos de sistemas con hincapié más en el proceso mediante el cual se hace que el sistema funcione y se integre internamente. El segundo nivel pudiera medir la utilización por el cliente, el tercer nivel pudiera medir el resultado del programa y el cuarto nivel, la repercusión del programa de salud sobre la comunidad.

Uno de los enfoques para la evaluación de los servicios de salud mejor conocido es la medición de las condiciones de eficiencia mediante las que se comparan todos los aspectos de los servicios con alguna norma empíricamente establecida (18). Esta medida puede ser aplicable a servicios especiales o se puede generalizar en función de las necesidades de la población en su totalidad, cuando se puede decir entonces que se está evaluando la capacidad general de los servicios para satisfacer esas necesidades.

Este resumen es sólo el recuento más breve posible de algunos de los enfoques adoptados para la evaluación de los programas o servicios de salud. Para un tratamiento más completo de este tema se debe consultar la abundante literatura publicada sobre las investigaciones de los servicios de salud.

EVALUACION EN LA OPS

Base conceptual

El enfoque de la OPS para la evaluación se basa en su enfoque para cumplir su mandato constitucional y sus responsabilidades ante los países miembros. Gran parte de la literatura sobre evaluación habla acerca de la evaluación de programas—muchos de los cuales tienen comienzos obvios y finales predecibles. La OPS no tiene una responsabilidad previa para programas de salud; esto corresponde a los países. Por lo tanto, la OPS ha de tener un mecanismo de evaluación que evalúe su función como secretaría, y que evalúe la cooperación técnica que ofrece a los países. Es importante, en consecuencia, antes de iniciar la evaluación, ser claro acerca de cuáles son las funciones administrativas esenciales de la Secretaría y cuáles son los componentes y dimensiones de la cooperación técnica con los países miembros.

Las funciones administrativas serían representadas por las actividades intermedias tales como la administración de personal, mantenimiento de plantas

físicas, finanzas y presupuestos y la organización de las reuniones importantes de los Cuerpos Directivos. La cooperación técnica con los países miembros representa los esfuerzos por colaborar con ellos a fin de optimizar sus propios programas de salud y sistemas de salud.

Hay un conjunto de enfoques estratégicos que abarcan todos los aspectos de nuestro trabajo con los países y éstos se ejecutan a través de una serie de insumos programáticos. Los enfoques estratégicos los hemos clasificado de la siguiente manera: Movilización de investigaciones; difusión de información; preparación de normas; planes y políticas; adiestramiento; promoción de investigaciones y consultoría técnica directa. Los insumos programáticos se refieren a elementos como cursos y seminarios, viaje en comisión de servicio, becas, subvenciones, etc., que son los medios o instrumentos a través de los cuales ejecutamos la cooperación técnica. Hemos hallado útil relacionar los enfoques de cooperación técnica con los insumos en forma de matriz (Figura 1).

La estructura de la OPS es también importante en términos de evaluación. Los programas nacionales son los elementos claves de la cooperación técnica y responden a necesidades y programas nacionales que concuerdan con los mandatos regionales. Los programas regionales apoyan los programas nacionales y al mismo tiempo son responsables de la ejecución de los mandatos regionales que emanan de las resoluciones de los Cuerpos Directivos. Todo esquema de evaluación establecido en la OPS debe tomar en cuenta estas relaciones.

Base política

La evaluación ha estado atrayendo una creciente atención dentro del sistema de la ONU en su conjunto. Durante 1982 la Asamblea General adoptó reglamentaciones y disposiciones que rigen la planificación de programas y los aspectos programáticos del presupuesto; la vigilancia de la ejecución y los métodos de evaluación. En 1985 se estableció una Unidad Central de Evaluación y se prepararon normas para la realización de una autoevaluación. En 1986, esta Unidad publicó el "Manual de Evaluación de las Naciones Unidas" que establece algunos conceptos básicos sobre evaluación, describe el sistema de evaluación interna de la ONU y define el diseño de estudio que los gerentes de programas deben emplear en el ejercicio de la autoevaluación (19).

En la OMS, el Comité del Programa Global en su 12a sesión en 1984 solicitó un "inventario de las actividades permanentes para evaluación dentro de la Secretaría así como los métodos y mecanismos empleados". El proceso gerencial para Desarrollo de Programas de la OMS había establecido los principios básicos para evaluación de programas y, además, la serie de Salud Para Todos había incluido el documento "Principios Orientadores para Evaluación de Programas de Salud" (16). Como acontecimiento adicional, la OMS ha establecido un protocolo para "vigilar el uso de los recursos de la OMS a través de auditoría financiera en términos de la Política y el Programa."

La Estrategia Gerencial para el uso óptimo de los recursos de la OPS/OMS en apoyo directo de los países miembros habla específicamente del tema

de la evaluación. Declara que "la Organización seguirá utilizando el Sistema de Programación y Evaluación de la Región Americana como la herramienta gerencial clave para programación de la cooperación técnica de la OPS".

La Estrategia dedica una sección a la vigilancia y evaluación y declara que estas actividades evaluativas ocurrirán a los niveles tanto de las oficinas nacionales como de la Sede. También describe la vigilancia y evaluación del progreso logrado hacia la meta de Salud Para Todos en el año 2000. La sección concluye así: "La vigilancia y evaluación regional de las propias actividades de la OPS también constituirán una tarea permanente. A cada nivel de la Organización, la vigilancia de los insumos y productos de los programas locales se combinará con actividades encaminadas a evaluar la repercusión de esas iniciativas".

En el documento sobre Orientación y prioridades programáticas para la OPS durante el Cuadrienio 1987-1990, como lo ha aprobado la Resolución XXI de la Vigésima Segunda Conferencia Sanitaria Panamericana, también se hace referencia específica a la necesidad de evaluación. Describe el proceso de evaluación de la cooperación técnica al nivel de país, así como la evaluación de la Secretaría. Declara que la "evaluación como parte esencial del desarrollo y administración del sector salud será promovida cada vez más por la Organización durante los próximos cuatro años (20).

Práctica de la evaluación en la OPS

Vigilancia y evaluación del progreso nacional hacia la meta de Salud Para Todos. Esta actividad, aunque de la mayor importancia, no se tratará aquí en detalle. Los procedimientos para ello ya se han decidido globalmente y los mecanismos para recoger y analizar los datos han sido establecidos.

Evaluación de procedimientos administrativos. En forma similar, este tema no se tratará en detalle. Hay procedimientos de auditoría bien establecidos que evalúan las prácticas financieras de la OPS así como evaluaciones periódicas de las prácticas administrativas las cuales se llevan a cabo cuando el Director así lo decide.

Evaluación del programa de cooperación técnica. Ha habido adelantos significativos en este campo en los últimos tres años y ha habido buenas razones políticas y técnicas para ello. Dada la crisis económica grave que está afectando a los Países Miembros, es imperativo que las organizaciones apoyadas por fondos públicos demuestran por sí mismas que son fiscal y programáticamente responsables. Habrá una creciente presión sobre las instituciones públicas para ser más productivas, en el sentido de aumentar la producción con los mismos recursos. Los procesos de presupuestos y auditorías a los que se ha hecho referencia subrayan los insumos financieros y la responsabilidad con que se administran pero hablan menos de programar los productos y nada en absoluto de los resultados.

La razón técnica para el interés en la evaluación guarda relación con la necesidad de eficiencia en la gestión de la Organización. El sistema AMPES

trató anteriormente más de la planificación y programación y se acepta plenamente que éstos aspectos serán mejorados mediante una evaluación efectiva de los programas.

Hay tres aspectos de las actividades de la OPS en los que se ha concentrado la evaluación:

- a) Evaluación de los Programas Regionales;
- b) Evaluación de las actividades de cooperación técnica al nivel de país;
- c) Evaluación de personal.

Los Programas Regionales a evaluar se refieren principalmente a programas en el sentido de organización, es decir, los grupos en la estructura de la Organización que tienen responsabilidad de ciertas áreas de la cooperación técnica de la OPS. Sin embargo, esto no excluye la evaluación de cualquiera de las partes funcionales de dichos programas. Por ejemplo, si bien se evalúa el Programa de Salud Materno-infantil como una unidad, es todavía posible y deseable evaluar plenamente de forma esporádica las unidades funcionales componentes, tales como Infecciones Respiratorias Agudas o el Programa de Inmunización. En realidad, los programas como el Programa Ampliado de Inmunización regularmente llevan a cabo evaluaciones estructuradas del contenido de los programas y las prestaciones, en particular al nivel de país.

Los Programas Regionales tal como se han definido arriba incluyen el personal en la Sede, los Centros Panamericanos y el personal interpaís.

Es útil describir en más detalle la práctica y forma de las tres clases de evaluaciones indicadas arriba.

- a) Evaluación de los Programas Regionales. La guía empleada para la evaluación de los programas HPD se adjunta como ejemplo de la forma en que esto se hace en una determinada Area (Anexo 1). La evaluación es realizada por el propio personal de la OPS y la decisión para ello se tomó deliberadamente. Fue importante establecer la percepción de la necesidad constante de evaluación formal y dar experiencia al personal en su realización y hubo razones significativas para no crear una unidad de evaluación separada en la OPS. Hay naturalmente peligros inherentes en la autoevaluación, pero éstos pueden reducirse mediante una amplia participación y generalizando el proceso y los resultados en la medida de lo posible. Todo el proceso se basa en la presunción de que hay datos disponibles a través del sistema AMPES para permitir dicha evaluación y que no se necesita una serie específica de datos nuevos.

La evaluación incluye seis tareas, tal como se indica en la guía, y las más difíciles de éstas son las tareas 3 y 4. Según se describió arriba, las evaluaciones pueden dividirse en dos clases: las que tratan del proceso y las que miden la repercusión. La evaluación de los programas regionales intenta hacer ambas cosas pero hace predominantemente lo primero: el ejercicio trata principalmente de si las actividades programadas se llevaron a cabo y si lograron el resultado deseado. En la tarea 4 se pide que los programas juzguen si se han cumplido las metas establecidas en el APB. La dificultad que rodea a esta tarea es la de que, en el pasado, muchas de las metas y objetivos se fijaron con tanta falta de precisión que es ahora imposible evaluar si se han alcanzado o no.

La medición o determinación de la repercusión todavía resulta ser lo más difícil. Se ha decidido que la repercusión debe determinarse en dos niveles: la repercusión sobre el proceso a nivel de país, y la repercusión sobre el indicador del resultado último que es el estado de salud de la población. La dificultad en establecer la repercusión estriba no sólo en el problema inherente de determinar los resultados netos como se han descrito arriba, sino en el hecho de que los indicadores de dichos resultados al nivel de país son muy difíciles de determinar y cuantificar. La escasez de indicadores cuantificables y la imposibilidad de establecer un diseño que permita medir los resultados netos, obliga a depender de la apreciación cualitativa de la repercusión. Se necesita realizar más trabajo metodológico para llegar a conclusiones acerca de la repercusión de las actividades de los programas regionales al nivel de país.

- b) La evaluación de la cooperación técnica de la OPS/OMS al nivel de país. El documento básico que trata de los antecedentes, fines, objetivos y metodologías empleadas se adjunta como Anexo 2. El fin del ejercicio es "evaluar la cooperación técnica, sobre la base de un análisis de la situación de salud, la necesidad de cooperación técnica y la doctrina de la Organización, con miras a reorientar los programas y el proceso de cooperación de la OPS/OMS para que sean más pertinentes, eficientes y efectivos."

Estas evaluaciones se han llevado a cabo en 15 países hasta el momento y la experiencia acumulada ha permitido a la OPS modificar y mejorar la metodología. Estas han sido todas esencialmente evaluaciones del proceso, pero más recientemente se ha hecho un intento por evaluar la repercusión de la cooperación técnica de la OPS sobre el proceso al nivel de país. La repercusión en el proceso puede determinarse a los niveles o áreas siguientes:

- Nivel político: ¿en qué grado afectó la cooperación técnica a la forma en que el gobierno nacional tomó decisiones políticas acerca de los servicios de salud?
- Técnico: ¿en qué grado afectó la cooperación de la OPS negativa o positivamente al establecimiento y funcionamiento de las

diversas áreas programáticas en Salud, por ejemplo salud ambiental, inmunización?

- Administrativo: ¿en qué grado ha afectado a la OPS la manera en que el Gobierno, en particular el Ministerio de Salud, planea, programa y evalúa sus propios programas? ¿En qué forma ha conducido nuestro asesoramiento sobre métodos administrativos, por ejemplo, a mejoras en la manera en que el Ministerio ha organizado sus actividades?

Se necesita realizar más trabajo en la elaboración de los métodos que se emplearán en esta esfera.

- c) Evaluación del personal. Aunque, hablando estrictamente, este no es un aspecto de la cooperación técnica de la OPS, merece mención ya que la evaluación de los individuos no se puede efectuar fuera del contexto del programa en que trabajan y funcionan. La OPS reorganizó recientemente su evaluación del personal, tratando de hacerla más objetiva y orientarla más hacia la mejora del desempeño de personal, en lugar de ser un instrumento para encuentros valorativos episódicos entre evaluador y evaluado. Los detalles de este sistema no se tratarán adicionalmente.

Usos de la evaluación

Según se ha declarado anteriormente, la evaluación de los procesos es esencial para los gerentes de un programa y les permite hacer ajustes en sus programas. En el caso de la evaluación de programas regionales, se hace al Director una presentación formal y ésta sirve de insumo para las decisiones tomadas respecto de asignaciones de recursos.

En el caso del programa por países, los resultados sirven para orientar el programa de cooperación técnica en el futuro. Se ha recalcado una y otra vez en la literatura de evaluación que la atención a la utilización de la evaluación mejora la calidad del producto (21, 22). La atención a la utilización desde el principio conduce a una participación más activa por los "interesados" en el ejercicio de la evaluación y ayuda a asegurar que habrá entusiasmo para evaluaciones sucesivas. Los costos directos y de oportunidad de las evaluaciones son altos y la inquietud por la utilización es una forma de asegurar que hay algún beneficio del ejercicio.

RESUMEN

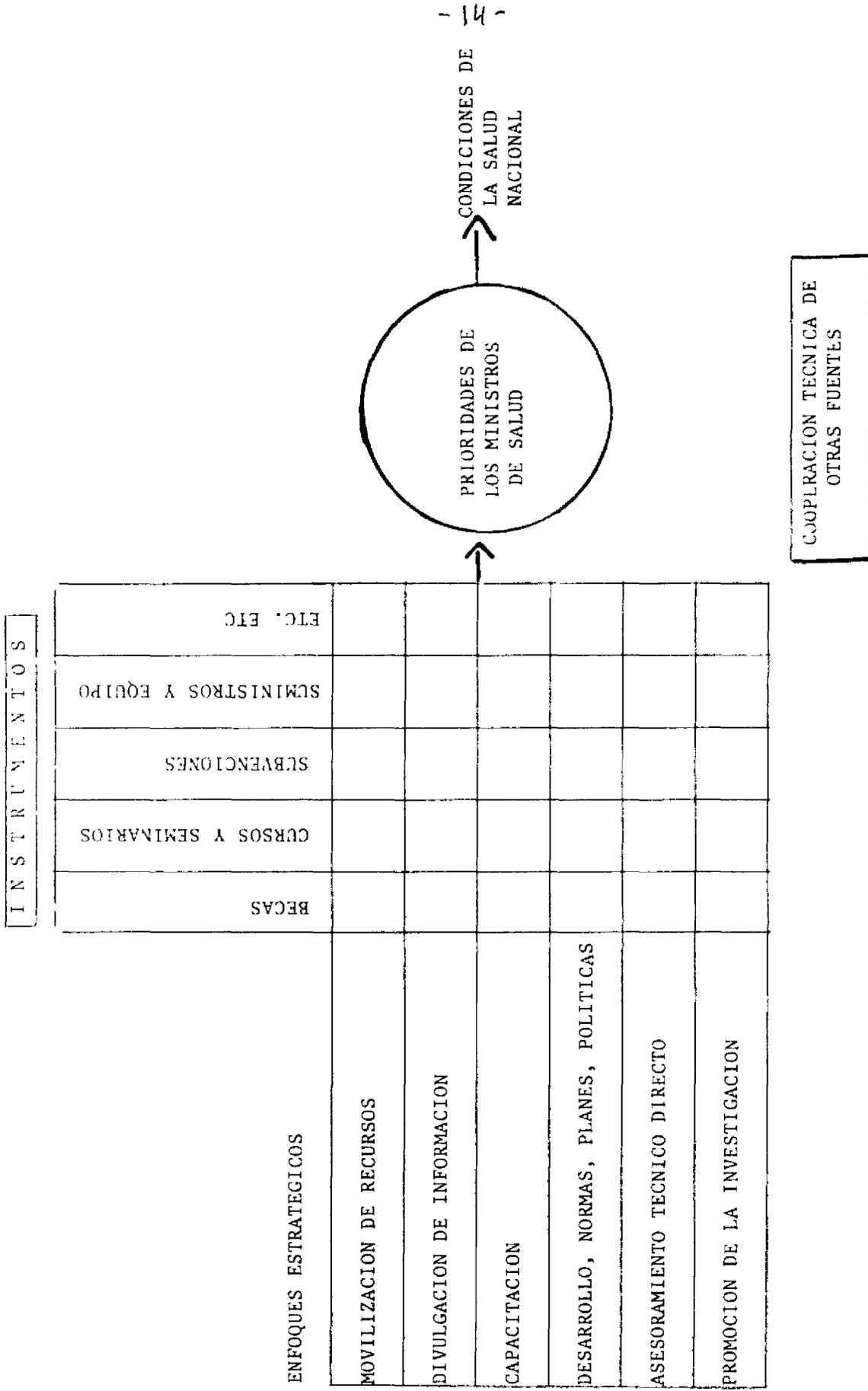
En este breve documento se describen algunos de los aspectos teóricos y prácticos de la evaluación en general y tal como se aplica a la cooperación técnica de la OPS. Mucho queda todavía por hacer en lo que respecta a la definición de los métodos a emplear, pero se necesita hacer más para implantar firmemente la cultura de evaluación dentro de nuestro sistema.

Referencias

1. Wildavsky, A. The self evaluating Organization. Pub. Admin. Rev. 32, 509-520, 1972.
2. Suchman, E. A. Evaluative Research. Principles and practice in public service and social action programs. Russell Sage Foundation. New York, 1967.
3. Guiding Principles for the design and use of monitoring and evaluation in rural development projects and programmes. The United Nations ACC Task Force on Rural Development. Panel on Monitoring and Evaluation. Rome 1984.
4. Weiss, C. H. Evaluation Research. Methods for assessing program effectiveness. Prentice Hall Englewood Cliffs. New Jersey 1972.
5. Brent Ritchie, J. R., Kinnear, T. C., Claxton, J. D. Evaluation Research: its roles and applications in the program management process. Optimum 7, 5-20, 1976.
6. Rutman, L. Planning an Evaluation study in Evaluation Research Methods. A basic Guide. L. Rutman ed. Sage Publications Beverly Hills, London, New Delhi. 1984.
7. Schmidt, R. E., Scanlon, J. W., Bell, J. B. Evaluability assessment: Making public programs work better. Project Share. National Clearinghouse for improving the management of Human Services. USA. 1979.
8. Studer, S. Evaluative need assessments: can they make evaluation work. The Bureaucrat/Invierno de 1980/81, 14-21.
9. Schulberg, H. C., Baker, F. Program evaluation models and the implementation of research findings. En Program Evaluation in the health fields, ed. Scholberg, H.C., Sheldon, A., Baker, F. Behavioral Publications. New York.
10. Scriven, M. The methodology of evaluation in Evaluating Action Programs. CH Weiss ed. Allyn and Bacon. Boston 1973.
11. Levitan, S. A., Wurzburg, G. K. Evaluating federal Social Programs - an uncertain art. W. E. Upjohn Institute for Employment Research 1979.
12. Rossi, P. H., Freeman, H. E. Evaluation. A systematic approach. Sage Publications. Beverly Hills, London, New Delhi, 1982.
13. Elzinga, A. Evaluating the evaluation game. On the methodology of project evaluation, with special reference to development cooperation. SAREC Report R1: 1981.

14. Taylor, C. E. The uses of Health Systems Research. Public Health Papers No. 78. World Health Organization, Geneva, 1984.
15. Kohn, R., White, K. L. Health Care: an international study. Oxford University Press, 1976.
16. Health Programme Evaluation. Guiding Principles. World Health Organization, Geneva, 1981.
17. Atkinson, C.C., Hargreaves, W. A. A conceptual model for program evaluation in health organizations. En Program evaluations in the health fields. Volumen II. ed. Schulberg H. C., Baker, F. Human Sciences Press. New York
18. Donabedian
19. Evaluation Manual of the United Nations. Central Evaluation Unit. United Nations. New York, 1986.
20. Basic principles for action of the Pan American Health Organization 1987-1990. Pan American Health Organization, 1987.
21. Cox, G. B. Managerial style. Implications for the utilization of Program evaluation information. Evaluation Quarterly 1, 499-509, 1977.
22. Patton, M.Q. Utilization focused evaluation. Sage Publications. Beverly Hills. 1986.

FIGURA I



ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD
CONFERENCIA SANITARIA PANAMERICANA, OFICINA REGIONAL DE LA
ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD

ANEXO 1

DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS DE SALUD

GUIA PARA LA EVALUACION ANUAL DE PROGRAMAS

22 de julio de 1988

GUIA PARA LA EVALUACION ANUAL DE PROGRAMAS

Esta Guía se ha diseñado para ser utilizada por los Coordinadores de Programas en la evaluación Anual de Programas, cuyos resultados deberán ser presentados al Director al final del año. Está basada en el documento original sobre Evaluación de Programas de marzo de 1985, en las Pautas para la Evaluación de Programas preparadas en setiembre de 1985 en HPD y en la experiencia de prácticas anteriores de evaluación.

La Guía y todo la práctica de evaluación se fundamenta en las siguientes premisas:

1. Los documentos incluidos en los Principios Básicos para la Acción durante el período 1987-1990, de la Organización Panamericana de la Salud, definen claramente la dirección primordial de la cooperación técnica de la Organización.
2. Están a la disposición los datos básicos que contienen la información necesaria.
3. El énfasis se ha colocado particularmente en la evaluación de los procesos y su impacto a nivel de país.

4. Un enfoque predominantemente cualitativo es más adecuado para los programas de la OPS en estos momentos.

5. Los conceptos teóricos expresados previamente (Evaluación de Programas, Guías para la Evaluación de Programas) son válidos para la OPS.

La Guía propone una serie de tareas las cuales, si se siguen lógicamente, proporcionarán una apreciación del trabajo del programa durante el período bajo estudio y permitirán la formulación de recomendaciones para cambios en la política y en las operaciones.

El producto final será el documento que se presentará al Director.

TAREAS

1. Redefinición de los objetivos y de la estructura del programa

2. Definición y análisis de las variables de gasto.

3. Definición y análisis de las variables del proceso de acuerdo a un criterio basado en los resultados.

4. Descripción del logro de los objetivos definidos en el Programa a Plazo Medio, en Programa y Presupuesto y en el Presupuesto Anual del Programa..

5. Descripción de los enlaces y de la coordinación.

6. Presentación de perspectivas y recomendaciones.

INFORMACION FUNDAMENTAL

1. Plan de Trabajo Cuatrimestral
2. Presupuesto Anual de Programa
3. Programa y Presupuesto
4. Programa a Plazo Medio

PROCEDIMIENTO

Tarea 1 REDEFINICION DE LOS OBJETIVOS Y DE LA ESTRUCTURA DEL PROGRAMA

Los objetivos están descritos en el Programa a Plazo Medio y se han definido más detalladamente en Programa y Presupuesto para 1986-1987 y en el Presupuesto Anual de Programa. Estos se deben resumir y se deben formular comentarios sobre los siguientes aspectos:

- a) Ajustes realizados en los objetivos y metas durante el año.
- b) Objetivos y metas que recibieron atención especial durante el año.

Estructura

Describir cualquier cambio que haya ocurrido en la estructura de la unidad del Programa durante el año, con sus razones e implicaciones.

Tarea 2 DEFINICION Y ANALISIS DE LAS VARIABLES DE GASTO

Recursos humanos

Informar sobre los recursos humanos del programa de acuerdo a la posición y al lugar, con referencia especial a los siguientes puntos:

- a) Cambios en el complemento
- b) Utilización alterna de los recursos, por ejemplo, uso de los fondos provenientes de puestos vacantes para fomentar diferentes aspectos de la cooperación técnica.

Recursos financieros

Informar sobre los recursos financieros del programa, indicando:

- a) patrón de gastos por período, es decir, trimestralmente y el elemento.
- b) punto central geográfico de gastos

Tarea 3

DEFINICION Y ANALISIS DE LAS VARIABLES DEL PROCESO

Las variables del proceso son los elementos centrales de la cooperación técnica del Programa, definidos de la siguiente manera:

- a) Movilización de recursos
 - b) Diseminación de información
 - c) Adiestramiento
 - d) Desarrollo de normas, planes y políticas nacionales
 - e) Promoción de la investigación
 - f) Asesoría técnica directa
-

El análisis de estos elementos se llevará a cabo de acuerdo con tres criterios basados en resultados: eficiencia, efectividad e impacto. Los cuales se definen así:

- a) Eficiencia. El grado en que un determinado elemento de cooperación técnica logró beneficios en relación con los esfuerzos o recursos utilizados, es decir, gasto contra producción.
- b) Efectividad. El grado en que el elemento obtuvo los resultados deseados.

- c) Impacto. Se ha decidido que el impacto debe centrarse en los procesos a nivel de país, es decir, cómo los componentes de cooperación técnica afectaron el proceso de actividades llevadas a cabo por las autoridades nacionales o cómo afectaron los cambios necesarios para mejorar la atención en salud. Esto será más importante para el elemento de desarrollo de normas y políticas. Pueden existir otros criterios que determinados programas puedan utilizar, de acuerdo con el tipo de actividad técnica que desarrollen.

Por ejemplo, en adiestramiento, se proporcionará una apreciación global de la eficiencia, la efectividad y el impacto. La perspectiva global del programa se puede complementar refiriendo ciertos triunfos y fracasos y exponiendo las razones.

Tarea 4 LOGRO DE LOS OBJETIVOS

Este es el aspecto más exigente de la evaluación, se ha incluido porque hemos llegado a la etapa donde podemos y debemos evaluar nuestros logros, comparando lo que realmente hicimos con lo que decimos que hemos hecho. Los objetivos definidos en el Programa a Plazo Medio y en el Presupuesto Anual de Programa son lo suficientemente específicos para que podamos determinar lo que se ha logrado.

Esto se puede presentar en forma tabulada, pero debe ir acompañado por una narrativa que explique y señale las partes importantes de la Tabla o Tablas.

Los objetivos deben considerarse individualmente y los datos deben indicar hasta que punto se han alcanzado los objetivos.

Tarea 5 DESCRIPCION DE LOS ENLACES Y DE LA COORDINACION

Presente una narrativa de las actividades del programa en lo que se refiere a:

- a) Actividades inter-programáticas
- b) Actividades regionales y de país
- c) Cooperación técnica entre países que se ha logrado

Tarea 6 PRESENTACION DE PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con las Tareas 1, 2, 3, 4 y 5, el Coordinador del Programa presentará una apreciación global de las áreas y tendencias de la cooperación técnica que necesitan ser reforzadas y alteradas. Se formularán recomendaciones para introducir cambios que se puedan justificar, de acuerdo con los hallazgos de la evaluación.

PREPARACION DEL INFORME FINAL

La práctica de evaluación es una actividad en la cual participarán todos los miembros del Programa, pero, es la responsabilidad del Coordinador del Programa presentar un informe final al Director.

El Director de Area participará en las fases finales de la práctica de evaluación de cada Programa.