

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION EVALUATIVA
DE POLITICAS DE POBLACION

ERNESTO CUADRA CHARME

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE
MASTER EN ESTUDIOS SOCIALES DE
POBLACION.

PROF. GUIA : Sr. RAUL URZUA.

INDICE

	página
INTRODUCCION	I
CAPITULO I: CARACTERIZACION DE LA INVESTIGACION EVALUATIVA	1
1. Distinción entre investigación eva- luativa y evaluación.	1
2. Objetivos de la investigación eva- luativa.	1
3. Lógica de un diseño de investiga- ción evaluativa	2
4. Esquema básico de un diseño de in- vestigación evaluativa	5
4.1. Caracterización del problema que define a la investigación evaluativa	5
4.2. Identificación y definición de las variables	6
4.2.1. Variables independientes	6
4.2.2. Variables dependientes	7
4.2.3. Variables de control	9
4.2.4. Vriables Intervinientes	9
4.3. Consideración de los efectos no anticipados o no buscados	10
4.4. Formulación de hipótesis	11
4.5. Construcción de Instrumentos de medición y definición de crite- rios de éxito	12
5. Diferentes aspectos a ser considera- dos en la evaluación.	14
5.1. Esfuerzo.	
5.2. Efectividad.	15
5.3. Eficacia.	15
5.4. Eficiencia.	16

5.5. Proceso	17
6. Principales dificultades metodológicas involucradas en el diseño.	20
6.1. Obtención de la información básica	20
6.2. Medición del grado de implementación y adecuación de las acciones propuestas.	20
6.3. Medición del efecto de factores no contemplados en el programa.	23
6.4. Medición de los objetivos	23
6.5. Definición de los efectos buscados.	24
6.6. Determinación del proceso causal mediador	24
7. Diseño de investigaciones utilizables en la investigación evaluativa	25
7.1. Diseño Experimental	25
a. Diseño del grupo de control pretest-postest	29
b. Diseño de cuatro grupos de Solomon	29
c. Diseño del grupo de control post-test únicamente	30
7.2. Diseño cuasi-experimental	32
7.3. Diseños no experimentales	34
8. Conclusión y Recapitulación	37
NOTAS AL CAPITULO I	42
 CAPITULO II: LA INVESTIGACION EVALUATIVA EN POBLACION	 43
1. El problema de población	43
2. Políticas de población	45
3. Areas de interés de la evaluación en demografía	50
3.1. Acciones relacionadas con la mortalidad	51

3.2. Acciones relacionadas con la fecundidad	54
3.3. Acciones relacionadas con las migraciones	61
4. Conclusión y recapitulación	66
NOTAS AL CAPITULO II	68

CAPITULO III: PARADIGMA PARA LA INVESTIGACION EVA- LUATIVA DE CARACTER DEMOGRAFICO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO	69
1. Caracterización general	69
2. Consideración de las variables demo- gráficas en los Programas de Desarro- llo Rural Integrado	72
3. Definición del problema de investiga- ción en la evaluación de carácter de- mográfico de los P.D.R.I.	73
4. Principales elementos de los problemas de investigación	74
5. Operacionalización de los elementos	84
6. Diseño de metodología	89
7. Recapitulación y conclusiones	95
NOTAS AL CAPITULO III	95

INTRODUCCION

La preocupación por el tema de la población en América Latina ha seguido, aproximadamente, el siguiente desarrollo:

- Una primera etapa orientada a la medición de las variables demográficas básicas y al mejoramiento y desarrollo de los sistemas de recolección y presentación de datos demográficos.
- Una segunda etapa que, sin abandonar el esfuerzo anterior, se centra en la investigación de las causas que producen los niveles y tendencias observadas en el comportamiento demográfico de la población.
- Una tercera etapa que, en base a los conocimientos adquiridos en la etapa anterior y a una profundización de ese esfuerzo, busca integrar las variables demográficas a los programas de desarrollo de los países. En esta última etapa se ha ido generando una preocupación por diseñar acciones que permitan modificar los niveles y tendencias que se consideran problemáticos para alcanzar las metas del desarrollo.

El avance en los logros de los objetivos de esta tercera etapa está condicionado por el progreso que se obtenga en dos líneas de trabajo. Una es la profundización en el estudio de los determinantes del comportamiento demográfico. La otra es la valoración o evaluación de las acciones que se han ido diseñando y aplicando con el fin de modificar dicho comportamiento.

El trabajo que aquí se presenta se ubica en la segunda línea. Consiste en una reflexión e investigación en torno a la evaluación de políticas de población. Su finalidad es entregar elementos que permitan avanzar hacia la construcción de una metodología para evaluar los programas y políticas orientados a producir transformaciones en la realidad demográfica de un país.

La importancia de este tema radica fundamentalmente en:

- Permite profundizar el conocimiento de los determinantes demográficos, toda vez que intenta explicar las causas del éxito o fracaso de un programa.
- Permite mejorar la calidad de la intervención gubernamental en materias de población, al establecer los efectos de diferentes acciones tienen sobre el comportamiento de las variables demográficas.
- Permite asignar mejor los recursos hacia acciones

con mayores probabilidades de éxito en producir cambios demográficos.

La investigación se presenta ordenada en tres capítulos. El primero entrega los elementos básicos de la investigación evaluativa. El segundo fija los principales criterios que deben guiar las investigaciones evaluativas en población. El tercero es una aplicación de los dos primeros a un modelo de desarrollo elaborado por distintos organismos internacionales; los Programas de Desarrollo Rural Integrado.

CAP. I

CARACTERIZACION DE LAS INVESTIGACIONES EVALUATIVAS

1. Distinción entre Investigación Evaluativa y Evaluación

La valoración de las cualidades y del grado de adecuación de un programa de cambios puede asumir dos formas: La evaluación y la investigación evaluativa.

Por evaluación se entiende el "proceso general de juzgar las bondades de algunas actividades, sin importar el método usado" (1). Este proceso consiste medir el grado en que se alcanzaron los objetivos de un programa.

La investigación evaluativa es una empresa racional que, utilizando métodos objetivos y sistemáticos, busca establecer el grado de cumplimiento de las metas e investiga los factores asociados con los resultados obtenidos, sean éstos positivos o negativos, previstos o imprevistos (2).

En suma, la diferencia entre evaluación e investigación evaluativa reside en la utilización, por parte de esta última, del método científico.

2. Objetivos de la investigación evaluativa

Para ubicar mejor a la investigación evaluativa dentro del proceso de generación del conocimiento, conviene hacer una distinción entre lo que puede denominarse investigación básica, por un lado, e investigación aplicada, por el otro.

La investigación básica pone el énfasis en la producción de conocimientos, sin preocuparse si estos tendrán una aplicación práctica posterior. La investigación aplicada se orienta al estudio de procedimientos que permiten mejorar la calidad de la intervención humana, en su intento por transformar la realidad.

Una de las formas que asume la investigación aplicada es la investigación evaluativa, cuyo objetivo central es responder en qué grados han sido logradas las metas contenidas en un plan de acción, determinar hasta qué punto ese logro es imputable al programa y estudiar qué otros efectos produjo.

Sobre la base de ese conocimiento empírico, se está en condiciones de formular hipótesis acerca de las causas del éxito o fracaso e investigar su grado de adecuación.

Las hipótesis que se formulan no se refieren a un conocimiento de los procesos que explican el acontecer social (en este sentido no son sustantivas); sólo pretenden esclarecer los factores que incidieron en los resultados alcanzados por el programa.

3. Lógica de un Diseño de Investigación Evaluativa

El objeto de estudio de la investigación evaluativa es un programa o un proyecto. Su problema consiste en determinar, mediante un procedimiento científico, en qué grado dicho plan de acción logró conseguir los cambios buscados y qué otros efectos produjo.

La primera tarea del evaluador es examinar los objetivos contenidos en los programas. Este examen comprende la puesta en evidencia de los supuestos manejados por los planificadores cuando vincularon ciertas líneas de acción (los contenidos en el programa), con el logro de los objetivos propuestos.

Lo siguiente es desarrollar criterios y pautas de medición del grado en que son alcanzados los objetivos. Cada criterio y pauta debe culminar en la formu

lación de un indicador de logro de objetivo, el cual debe poseer las propiedades de:

- "ser fácilmente disponible (corresponder a una información observable o fácil de obtener)
- ser sensible: (es decir, variar en función de la situación que indica)
- ser idóneo (es decir, expresar el aspecto que se desea evaluar y, de ser posible, únicamente tal aspecto)
- ser unívoco, con el objeto de evitar malas interpretaciones
- ser poco fácil de manipular." (3)

Lo tercero, es reproducir las condiciones de una situación controlada, que permita determinar en qué medida estos objetivos y cualquier otro efecto colateral, son conseguidos gracias al programa.

En el desarrollo de estas tareas, el evaluador debe tener presente que su esquema de trabajo se inscribe dentro de la lógica de los estudios causales.

Un programa y las actividades contenidas en él, equivalen al concepto de variable independiente. Los efectos u objetivos perseguidos constituyen las variables dependientes. El proceso causal que vincula las variables independientes (acciones) con las variables dependientes (objetivos) es homólogo con las variables intervinientes (4). Por ello, puede denominársele proceso causal interviniente.

Utilizar este esquema permite poner en evidencia tres aspectos centrales de la investigación evaluativa:

- La necesidad de conocer los supuestos existentes tras el establecimiento de objetivos y la formulación de acciones ligados a ellos. Sólo este conocimiento permitirá disponer de elementos para discernir si el éxito o fracaso de un programa es o no atribuible a él.

- A la investigación evaluativa no le corresponde determinar o comprobar la validez del proceso causal, que el planificador supone como determinante para lograr sus objetivos. Su ámbito se circunscribe a establecer la capacidad del programa para a - fectar dicho proceso. Sus juicios respecto al proceso causal interviniente, son hipótesis que debe intentar verificar la investigación básica.

- La investigación evaluativa también se guía por hipótesis. Estas son de carácter evaluativo y consisten en afirmaciones tentativas que ponen en relación las accio - nes de los programas con los objetivos.

4. Esquema Básico de un Diseño de Investigación Evaluativa

Los elementos en que se centra la investigación evaluativa son: el programa; sus acciones; los procesos mediante los cuales estas acciones producen sus efectos; los objetivos buscados; y las consecuencias no anticipadas.

4.1. Caracterización del Problema que define a la Investigación Evaluativa

La investigación evaluativa enfrenta exigencias de dos tipos. Una se refiere a la recolección de los datos y la otra, a los procedimientos mediante los cuales éstos son analizados.

El tipo de datos a recoger está estrechamente vinculado con el tipo de problema o interrogante que se intenta resolver con esta clase de investigación. Esta puede ser formulada de la siguiente manera:

¿en qué medida fue el programa el que produjo los cambios observados y no son otros los factores responsables?.

Dar respuesta a esta pregunta implica contestar muchas otras. Entre ellas se puede mencionar las que indagan acerca del grado de implementación del programa en su conjunto y de cada una de las actividades y acciones contenidas en él; las que buscan establecer la eficiencia de cada una de estas acciones; las que se ocupan de la adecuación de los supuestos que vinculan acciones y cambios; las que intentan determinar cuáles fueron los factores específicos que contribuyeron o no conseguir los objetivos.

Por consiguiente, el problema que se plantea una investigación evaluativa es determinar, de manera sistemática y objetiva, si se produjo o

nó un cambio en el medio donde se desarrolló cierto programa. Luego debe establecer cuál es el factor o conjunto de factores a los que es imputable dicho cambio; a todo el programa real, a alguna acción aislada de éste, a los medios que se usaron, a factores desencadenados por su puesta en marcha, a la acción de la historia o sucesos pasados, al medio ambiente (5).

Según Suchman el "alma de la investigación evaluativa" está constituida por la indagación acerca de: "(a) si realmente fue la actividad A la que logró el objetivo B y (b) cómo y por qué la actividad pudo lograr ese objetivo". (6). Sostiene que se trata de establecer "si el programa A está asociado con la ocurrencia del objetivo B"; "probar que esta asociación es verdadera" y "explicar las condiciones que determinan o modifican la habilidad de A para lograr B" (7).

4.2. Identificación y Definición de las Variables.

Puesto en términos del lenguaje científico positivista, el problema de la investigación evaluativa consiste en poner a prueba la relación entre un conjunto de variables independientes y dependientes, estableciendo al mismo tiempo cuales son los elementos que pueden hacer de ésta una relación espúrea.

4.2.1. Variables Independientes

La definición de las variables independientes tiene dos aspectos.

El primero consiste en hacer una caracterización simple pero exhaustiva del programa y una descripción detallada de las acciones y actividades planificadas. Estas son la base que permi

te definir y acotar el ^{que} universo real de variables dependiente, el cual está formado por las acciones y actividades que efectivamente fueron desarrolladas en el transcurso del programa.

El segundo se refiere a la consideración de los factores que podrían estar incidiendo para que las acciones desarrolladas fuesen más o fuesen menos eficaces. Entre estos factores cabe mencionar el apoyo recibido por el programa, la capacidad técnica y el compromiso mostrado por quienes fueron encargados de desarrollar cada una de las acciones y el grado de aceptación y legitimidad que tenían las acciones que se implementaron, dentro de la población objetivo.

4.2.2. Variables Dependientes.

El primer paso en la definición de las variables dependientes consiste en analizar la formulación programática para establecer cuáles son los objetivos que en ella se han definido como deseables.

Esta etapa debe culminar con una formulación operacional de cada objetivo, de modo que puedan ser comprobables.

La operacionalización de los objetivos comprende la especificación del tipo de unidad donde se espera alcanzarlos, el nivel y el tiempo. Es decir, si los objetivos se refieren a individuos, grupos, regiones u otro tipo de unidad, si se restringen a uno o más aspectos de ella y si se espera lograrlos en el corto, mediano o largo plazo.

Otro aspecto de la operacionalización es el establecimiento de

encadenamientos y de jerarquizaciones entre los objetivos. Se trata de definir cuales son objetivos intermedios y cuales son finales; cuales hay que lograr primero, cuales simultáneamente y cuales después.

El segundo paso en la definición de las variables dependientes es el de la consideración de las posibles consecuencias no anticipadas.

Dado su carácter, y a pesar de su importancia, es virtualmente imposible pensar que en la etapa de formulación del diseño evaluativo se podrá ajustar la gama de consecuencias no previstas. Lo más probable es que este tipo de efectos se vayan haciendo claros a medida que transcurre la investigación evaluativa misma y que se presenten con mayor nitidez al final del proceso evaluativo.

En este sentido, se exige que la investigación evaluativa posea una gran flexibilidad, para ir incorporando en su desarrollo la consideración de consecuencias no anticipadas y la búsqueda de los posibles factores explicativos de su ocurrencia.

Visto el proceso evaluativo desde esta perspectiva, es evidente que toda investigación evaluativa debe culminar con un conjunto de hipótesis sobre los factores explicativos de los efectos desencadenados por el programa. Estas hipótesis deben constituirse en la base de conocimiento a ser utilizado en futuros programas dentro del área.

4.2.3. Variables de Control

Indagar las causas de un cambio (en este caso, el logro de los objetivos programáticos), no se detiene en la consideración de los factores que expresamente se pusieron en marcha. Además se formula la pregunta sobre qué otros factores podrían haber producido dicho cambio. Este conjunto de factores constituyen las llamadas variables de control.

Entre éstas variables se encuentra la influencia del medio ambiente en el cual fue desarrollado el programa. Una de las dimensiones centrales del medio son las características de la población objetivo beneficiaria del programa, otra son las características del área donde se ejecuta la acción. Otro factor a tener en cuenta es la tendencia evolutiva que ha venido modificando el proceso que se pretende modificar. La consideración de la tendencia histórica es crucial para distinguir los cambios inherentes a los objetos, de los cambios imputables a factores externos, en este caso a las acciones programáticas.

Existe un tercer conjunto de factores que es bastante difícil delimitar, ya que está compuesto por todos aquellos procesos que se desarrollan simultáneamente con el programa evaluado. Entre los que es más fácil discriminar se encuentran todos los programas que se desarrollan al mismo tiempo que el de interés para el evaluador.

4.2.4. Variables Intervinientes

Se espera que las acciones implementadas al poner en marcha un programa impacten en la realidad a través de la modificación de ciertos procesos.

Son estos procesos los que constituyen el conjunto de variables intervinientes contenidos en todo plan de acción. Su definición se hace a medida que se van analizando los supuestos contenidos en los programas que, como se ha dicho, son los que permiten establecer el puente entre acciones y objetivos.

4.3. Consideración de efectos no anticipados o no buscados

A menudo la acción planificada desencadena consecuencias no previstas o no buscadas expresamente. Medir este tipo de resultados permite dimensionar el verdadero impacto de un programa y determinar su posible utilidad como herramienta a ser usada en futuros diseños de políticas.

Por esta razón, al planificar la ejecución de una evaluación es preciso anticipar los posibles efectos colaterales que se puedan desencadenar a partir de las actividades y acciones de un programa.

Una manera de anticipar estas consecuencias es a través del análisis de los supuestos que vinculan acciones con objetivos, dentro de un programa. Este análisis conduce a develar el marco teórico sustentador del programa, permitiendo establecer qué otras proposiciones programáticas contiene la perspectiva teórica utilizada y cuáles son sus consecuencias probables.

Otros cuatro recursos que pueden ser empleados para anticipar consecuencias son: revisar programas similares pero desarrollados con anterioridad; tener presente que cuando un objetivo es llevado a su valor cuantitativo extremo puede transformarse en otro objetivo; aclarar cuales eran los efectos que no se

quería lograr y que de alguna manera se anticipan como posibles; y considerar los resultados obtenidos en otras investigaciones evaluativas (8)

4.4. Formulación de Hipótesis

De acuerdo al tipo de relaciones que se establezcan al formular las hipótesis en la investigación evaluativa, éstas pueden asumir dos formas. :

Una consiste en relacionar las acciones de un programa con ciertos fines u objetivos. Este tipo se denomina hipótesis descriptivas, dando origen a las llamadas investigaciones evaluativas descriptivas.

La otra, consiste en establecer las condiciones dentro de las que se da la clase de relación afirmada en las hipótesis descriptivas, y el proceso mediante el cual esa relación se hace posible. Este tipo se denomina hipótesis explicativas, y son propias de las investigaciones evaluativas explicativas.

Al plantear las hipótesis descriptivas se debe tener el cuidado de especificar a quiénes se espera que afecten cada una de las acciones (si a los grupos, a los individuos, y a la región, etc). Igualmente hay que definir en que grado se espera que afecten a cada unidad, es decir, si se postula que el estímulo tendrá un efecto diferencial según sean las distintas unidades o si se espera que afecte a todos por igual y, por último, hay que definir los aspectos de las unidades que se supone serán modificados (por ejemplo, en el caso de los individuos se puede buscar un cambio en

los valores o uno en las motivaciones).

El planteamiento de hipótesis requiere que el investigador maneje una explicación a nivel teórico que responda el porqué se espera que cierta acción produzca un determinado objetivo. Sin embargo, no le compete entrar en la indagación de las razones que demuestren la necesidad de los procesos y condiciones postulados en las hipótesis. No debe olvidarse que estas hipótesis sólo intentan establecer si el logro o no de un objetivo se debió realmente a que un programa afectó cierto proceso y no buscan la verificación de una teoría.

4.5. Construcción de instrumentos de medición y definición de criterios de éxito

Una vez formuladas las hipótesis quedan dos aspectos a encarar. Uno es el de la definición de los criterios que permitan determinar inequívocamente cuando se puede considerar a un resultado como exitoso. El otro es la construcción de los instrumentos de medición de los niveles de las variables.

No existe ninguna norma para definir criterios de éxito o fracaso de un plan de acción. La razón de esto es la imposibilidad de encontrar programas ciento por ciento exitosos; en realidad, éste será siempre un asunto relativo. Al final, lo único que interesará es el balance definitivo: Este indicará si el programa actúa o no en el sentido esperado y el grado en que lo hace. Por último, entrarán a consideración el cotejo con otros programas similares, resaltando sus ventajas y desventajas.

El tema de la construcción de instrumentos de medición de los niveles de las variables es un asunto complejo, imposible de ser tratado en estas líneas. Lo que sí debe quedar enfatizado es el cuidado que debe ponerse para asegurar que los instrumentos diseñados sean válidos y confiables, es decir, que midan lo que realmente se espera reflejen y que los resultados los entreguen de manera consistente y estable.

5. Diferentes aspectos a ser considerados en la Evaluación

La investigación evaluativa es un tipo de estudio donde se fusionan las dos dimensiones de la acción social planificada. Por una parte, se pone a prueba la operatividad, efectividad y eficacia del conocimiento científico básico; por la otra, se mide la eficiencia administrativa con que fueron implementadas las acciones planificadas.

Sobre la base de estas dimensiones, se pueden distinguir en todo proceso de evaluación al menos cinco aspectos: El esfuerzo desplegado, el desempeño alcanzado, la adecuación de ese desempeño a lo que la realidad demandaba, la eficiencia y el proceso que permite lograr los efectos (9).

La investigación evaluativa, al prestar atención a los aspectos administrativos y operacionales, está clarificando en qué consistió la variable independiente y, al mismo tiempo, la está midiendo. Al preocuparse por el grado de adecuación del conocimiento básico que sustenta el programa, está entrando en las consideraciones que permitirán establecer el porqué de su grado de éxito.

5.1. Esfuerzo

Cuando se afirma que uno de los aspectos a considerar es el esfuerzo, en realidad se apunta a la necesidad de medir como han sido implementadas las acciones y actividades del programa. Esta medición comprende dos dimensiones. Una dice relación con lo realizado; en este sentido se ocupa de la cantidad del 'input' aplicado. La otra se refiere a cuán bien se llevó a cabo la acción.

Para medir esfuerzo es preciso contar con un detallado informe del desenvolvimiento administrativo del programa, por ello su medición es aparentemente fácil. En realidad, la dificultad principal en este punto se tiene con el personal a cargo del programa, quienes generalmente no están concientes de la importancia que tiene el mantener registros confiables de la actividad.

5.2. Efectividad

En el extremo opuesto de la medición del esfuerzo se encuentra la consideración del desempeño o logro. Este aspecto se refiere a la medición de los resultados de un conjunto de acciones. Estos resultados abarcan tanto a los objetivos programáticos como a las consecuencias no anticipadas. Sin embargo, en último término el aspecto que más interesa es el del logro de las metas propuestas en el programa. En este sentido, se puede decir que se trata de medir la efectividad.

El problema central involucrado en la consideración del desempeño es el de la validez. En otras palabras, en qué medida los resultados observados se deben al programa implementado. Hay que tener cuidado en no confundir el hecho que un programa entregue buenos resultados en términos del esfuerzo con que su desempeño sea igualmente exitoso. Un programa puede ser implementado con mucha acuciosidad, pero estar mal concebido en relación a los objetivos propuestos.

Otro problema a enfrentar es el de la confiabilidad de la medida. Puede suce - der que se detecte un cambio en los indicadores que miden un objetivo, pero que ese cambio se deba a problemas del instrumento de medición o a las condiciones bajo las cuales fue hecha, y no a una verdadera transformación.

5.3. Eficacia

Un tercer aspecto a tener presente en la evaluación, es la eficacia del programa o la adecuación del desempeño.

Un programa puede ser bueno para enfrentar los problemas que lo hicieron surgir, sin embargo, puede que no sea suficiente o no dé abasto para solucionar la si - tuación deficitaria de las necesidades. Un ejemplo lo constituye un programa nutricional que, atacando las causas del problema y logrando soluciones a él dentro de la población beneficiaria, no enfrente la desnutrición a nivel de las necesidades de toda la sociedad, concentrándose en una parte muy restringida del universo.

La inclusión de la eficacia es central en la investigación evaluativa. Mediante ella se define claramente la separación entre las preocupaciones que guían a la evaluación social y las que orientan a la evaluación económica. Su consideración permite determinar el grado en que el plan de acción soluciona los problemas o satisface las necesidades para las cuales fue diseñado.

Para poder medir la eficacia es preciso tener informaciones respecto al monto de necesidades insatisfechas. En tanto es difícil pensar que se dará cuenta de todas las necesidades, cualquier juicio sobre la adecuación de un programa será un juicio relativo, que debe ponderar tanto la potencia (fuerza de influencia sobre las unidades) como la exposición (número de unidades a las que llega) del programa.

Al juzgar el grado de adecuación, no debe pensarse que siempre se le exigirá dar cuenta de todas las necesidades. Lo importante es ponderar lo que es posible dado el estado de conocimientos alcanzado. Pero la pregunta más importante en relación a la eficacia, no se refiere al porcentaje de la población-objetivo que fue cubierta, sino lo útil que el programa es para enfrentar con éxito el problema para el que fue diseñado. En este sentido el aspecto central es el de potencia.

5.4. Eficiencia

Una evaluación debe considerar la posibilidad de que otros programas también sean capaces de enfrentar el problema. En todo proceso de programación existe una etapa en la cual se toma una decisión entre diferentes alternativas. Esta etapa puede pensarse como una evaluación a priori de distintos cursos de acción posibles. Cuando un programa ya ha sido implementado, surge la necesidad de volver a hacer la comparación sobre la base de una evidencia empírica. Esta confrontación permite medir un aspecto de la

eficiencia del programa y responde a la pregunta de si existe una forma mejor de obtener el mismo resultado.

El otro aspecto de la eficiencia se refiere al balance que se puede hacer entre los costos y los beneficios del mismo. La pregunta a responder es en qué medida el programa es la forma más rentable de utilizar los escasos recursos de que se dispone.

Es claro que los criterios para establecer la existencia de alternativas mejores se referirán al balance costo-beneficio. La medición de los costos se refiere a los esfuerzos demandados para poner en marcha el programa. A los criterios de costo se pueden agregar los de tiempo empleado, los de conveniencia y los de aceptación pública. La medición del beneficio debe hacerse en función de la relevancia que tiene la solución del problema dentro del conjunto de la sociedad. En otras palabras, hay que ver cuánto la sociedad ha ahorrado o cuánto ha ganado.

En suma, la determinación de la eficiencia de un programa está destinada a establecer si éste es la mejor manera de utilizar un conjunto de recursos disponibles en relación al logro de ciertos resultados o si existen alternativas más eficientes.

5.5. Proceso

La evaluación científica de un programa se completa con la indagación de por qué ha sido o no exitoso. A esto se refiere la consideración del proceso involucrado en el funcionamiento de todo plan de acción.

Se sostiene que, en sentido estricto, esta dimensión no forma parte de la investigación evaluativa. Sin embargo, resulta de poca utilidad una evaluación si ésta no se preocupa de indagar a qué se debieron los resultados observados. No debe olvidarse que la evaluación se hace con el propósito práctico de determinar la eficacia de una acción planificada para lograr un cambio. Por

consiguiente, no puede bastar con la constatación de si el cambio se produjo o no; es indispensable responder si se debió al programa.

La consideración del proceso consiste en establecer en qué medida cada acción, en forma aislada y en su relación con las otras y la totalidad, condujo a los resultados que de ella se esperaban. Se trata de ver si las acciones afectaron las partes que decían y si esto desencadenó las consecuencias previstas.

Con el objeto de valorar el proceso en su verdadera capacidad, es necesario señalar cuáles eran las condiciones prevalecientes en el momento de desarrollar las acciones. En otras palabras, es preciso especificar el medio dentro del cual el programa puede o no ser exitoso.

6. Principales dificultades metodológicas involucradas en el diseño

Los principales problemas que se tienen que enfrentar cuando se realiza una investigación evaluativa pueden agruparse en seis grandes grupos: Los relativos a la obtención de la información básica; los relativos a la medición del grado de implementación y adecuación de las acciones propuestas; los relativos a la medición de los efectos de factores no contemplados en el programa; los relativos a la medición de los objetivos; los relativos a la medición de los efectos no expresamente buscados; y los relativos a la determinación del proceso causal mediador.

6.1. Obtención de la información básica

Un primer problema metodológico es el que se refiere a las dificultades para obtener información básica que permita hacer comparaciones. La principal razón de que esto suceda es que generalmente la evaluación no se concibe como parte integrante del programa, con lo cual no se planifica una recolección de información (previa a la ejecución del mismo) que permita contar con una información base respecto al nivel que mostraban los indicadores de los objetivos al momento del inicio de todas las acciones.

Consecuencia de esto es que se opte trabajar con indicadores no adecuados, con lo cual se corre el riesgo de no medir lo que se necesita.

6.2. Medición del grado de implementación y adecuación de las acciones propuestas

Resulta particularmente problemático definir los criterios que se usarán para evaluar el grado de adecuación o congruencia. La pregunta central es si debe primar el análisis de las acciones una por una y de manera aislada, o el de la lógica global del programa. Al responder esta interrogante se está valorando en que aspecto descansa la importancia del programa; si en cada una de las acciones debido a su valor intrínseco o en la concatenación existente entre ellas. Según sea el aspecto privilegiado, la valoración de las actividades (en tanto indicadoras de cumplimiento) será función, en un caso, de la actividad misma y, en el otro, de su inserción dentro del todo. En otras palabras, la implementa-

ción de un cierto programa puede estimarse que no coincidió con su formulación porque se dejaron de efectuar ciertas actividades o, por el contrario, puede considerarse que coincidió ya que, a la luz de su lógica global, se piensa que esas acciones no desarrolladas eran de segunda importancia.

A priori, no se puede dar una respuesta única a la interrogante anterior. Nadie puede desconocer la importancia que tiene el concebir a todo programa como una totalidad y un proceso, pero tampoco se puede desconocer que esa totalidad descansa en el buen funcionamiento de las partes individuales. Lo cierto es que un programa se compone de partes que le son imprescindibles. Lo importante es poder identificarlas.

En relación a las actividades y acciones contenidas en un programa, la dificultad principal consiste en la fijación de criterios adecuados para medir el nivel de 'imput' o variable independiente. Se ha desarrollado una gran variedad de instrumentos que apuntan a medir en términos monetarios la cantidad invertida. Este criterio puede ser muy útil para trabajar dentro del marco del análisis costo-beneficio, pero no proporciona mayores ventajas cuando se está haciendo una evaluación que apunta a explicar el porqué un programa fracasa o tiene éxito. El problema es el de la elección de unidades de 'imput' que sean distintas de las monetarias. Obviamente estas unidades varían según sea el tipo de problemas y acciones contenidas en cada plan de acción.

En la medición del nivel de 'imput' debe tomarse una decisión de si va a ser contabilizado tal como es emitido por el agente programático o cómo éste llega a la unidad receptora. Un ejemplo que puede servir para ilustrar este tipo de problemas es el de una campaña informativa por medio de volantes. El nivel del 'imput' puede ser medido a partir de la consideración del total de panfletos imprimidos o, por el contrario, tomando en cuenta el total de unidades que leyeron dicho panfleto. El ideal es poder realizar una medición de ambas instancias.

Al intentar medir el nivel de la variable independiente, el evaluador se puede encontrar con la ausencia de una descripción detallada de las actividades desarrolladas a medida que el programa avanzaba. Es usual hallar sólo una mención genérica de las acciones, con lo cual lo único que se puede saber es si implementaron o no todas las actividades programáticas, pero no se conoce nada sobre el grado en que ello ocurrió. De esta manera, si el programa tiene éxito aparecerá rodeado de una aureola mágica.

La dimensión cualitativa es otro problema planteado en la medición de la variable independiente. El no tener presente esta dimensión puede tener como consecuencia que dos 'imput' distintos sean vistos como iguales. En efecto, puede suceder que una misma actividad haya sido desarrollada por dos agentes de manera absolutamente distinta, transformándose así en dos estímulos diferentes, y que sean consideradas al momento de la evaluación como similares. Un ejemplo extremo de esta dificultad es planteada por Hyman al presentar el caso de la evaluación de un programa educacional. Si se quiere evaluar el programa educacional implementado a nivel nacional debe tenerse muy presente que se producirán diferencias en la forma como éste es desarrollado por los distintos establecimientos educacionales, tanto por el acceso diferencial a los recursos como por el tipo de alumnos que les corresponde atender. Esto hace que los programas varíen para los distintos establecimientos y para diferentes grupos dentro de una misma población.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es que la variable independiente no siempre actúa aisladamente. Al contrario, a menudo asume la forma de un factor compuesto por múltiples dimensiones. Un término que grafica bien este punto es el propuesto por Suchman. El le llama, siguiendo la idea que define una situación de enfermedad, con el nombre de "patología". Se trata de expresar de la mejor forma posible la idea de síntesis causal.

En un programa cada acción desencadena sus efectos en tanto forma parte de un conjunto mayor que la caracteriza. Esto permite pensar que una misma acción puede tener efectos diferentes según sea el contexto programático donde está operando. Cuantificar y cualificar la influencia conjunta de las acciones o identificar el factor que las resume se hace difícil, no tanto por la inexistencia de herramientas técnicas, sino por la pobreza de los marcos teóricos hoy disponibles. A menudo, esta tarea se transforma en un ejercicio estadístico guiado por el criterio del ensayo y error.

6.3. Medición de los efectos de factores no contemplados en el programa

Si es difícil identificar los factores en que se agrupan las acciones, aún lo es más establecer si operaron influencias ajenas al programa. Es común encontrar que este tipo de influencias se investigan cuando un programa ha fracasado, pero es muy raro observar esta preocupación cuando los objetivos programáticos han sido alcanzados.

6.4. Medición de los objetivos

Se ha señalado que uno de los objetivos de la evaluación es determinar si se cumplieron los propósitos para el cual fue formulado el programa. Hacer esto implica que se tienen muy claros los objetivos del programa, supuesto que no siempre se cumple ya sea porque no son formulados explícitamente o porque se lo hace de manera confusa, sin distinguir entre medios y objetivos o entre objetivos intermedios y objetivos finales, o simplemente porque existe conflicto entre los distintos objetivos postulados. La dificultad se acrecienta en aquellos planes de acción de objetivos múltiples y, más aún, cuando ellos son buscados en forma gradual y en plazos más o menos largos.

Otra dificultad planteada en relación a la variable dependiente se mencionó con anterioridad. Se refiere al problema de establecer ciertos criterios y niveles que permitan fijar "standards" realistas de logros. Tras esta consi-

deración es preciso distinguir dos tipos de problemas. Uno consiste en fijar los criterios de éxito, el otro en la formulación de objetivos realistas. Es te asunto es de carácter eminentemente práctico. Frente a él, difícilmente puede existir alguna norma de orden teórico o de carácter general. De ahí que su resolución esté ligada a criterios de sentido común y de experiencia anterior.

En la medida que los objetivos estén establecidos en forma vaga y ambigua, será más o menos difícil definir el tipo de evidencia o dato que el evaluador debe recolectar. Suponiendo superado el problema de definición del tipo de dato necesario, todavía resta solucionar el de cómo obtenerlo.

6.5. Definición de los efectos no buscados

La definición de las posibles consecuencias colaterales es otro aspecto que presenta dificultades. En parte, ellas surgen debido a que, en gran medida, la acción planificada no se basa en conocimientos sólidamente fundados, ni está estructurada en torno a ciertas premisas teóricas, sino que sólo en algún tipo de información empírica parcial y creencias generalizadas. Con ello se obstaculiza la explicitación de los supuestos contenidos en un programa y se hace más difícil la posibilidad de poder imaginar consecuencias posibles a partir de un conjunto de acciones.

6.6. Determinación del proceso causal mediador

Otra consecuencia de la falta de fundamentación de los programas de acción planificada, es la dificultad de determinar los procesos que se esperan sean afectados mediante esas acciones. Con ello se entorpece enormemente el proceso de definición de las variables intervinientes que contribuyen a explicar el éxito o fracaso del programa.

Una fuente adicional de dificultad a este respecto es la no explicitación, en el programa mismo, de cuales son los procesos que se espera afectar o cual es

la orientación asignada a cada una de las acciones.

7. Diseños de investigación utilizables en la investigación evaluativa

La investigación evaluativa debe descartar dos situaciones que son manifestaciones de ausencia de causación. Uno se presenta cuando, habiéndose desarrollado el programa, no se alcanzan los resultados propuestos. La otra, cuando se producen los efectos buscados sin que se haya desarrollado el programa.

En todo proceso causal se pueden distinguir cinco componentes: Una situación inicial; el estímulo; el grupo al cual se le aplica; otros factores que operan junto al estímulo; y una situación final definida en términos de los resultados o efectos. La investigación evaluativa debe abordar cada uno de estos componentes.

Pero la pregunta clave es: ¿Cómo puede la investigación evaluativa demostrar la existencia -o no existencia- de la relación causal programa-efectos observados?

7.1. Diseño Experimental

La forma clásica de enfrentar esta interrogante es pensando en el control de los factores que pudiesen estar incidiendo en los resultados. Dicho control se puede efectuar de dos maneras. Una consiste en comparar situaciones que son similares en todos los factores menos en uno y midiendo en ambas la ocurrencia o no del fenómeno llamado efecto. La otra se ocupa de asegurar que las diferencias entre dos situaciones, debidas a factores no controlables, se distribuyan al azar o, dicho de otra manera, que los factores no igualables estén distribuidos aleatoriamente entre los componentes de las situaciones. Estos dos procedimientos no son bajo ningún aspecto, excluyentes. Es más, se recomienda usar la primera forma de control tanto como sea posible y después aplicar la segunda, a manera de complemento. (10)

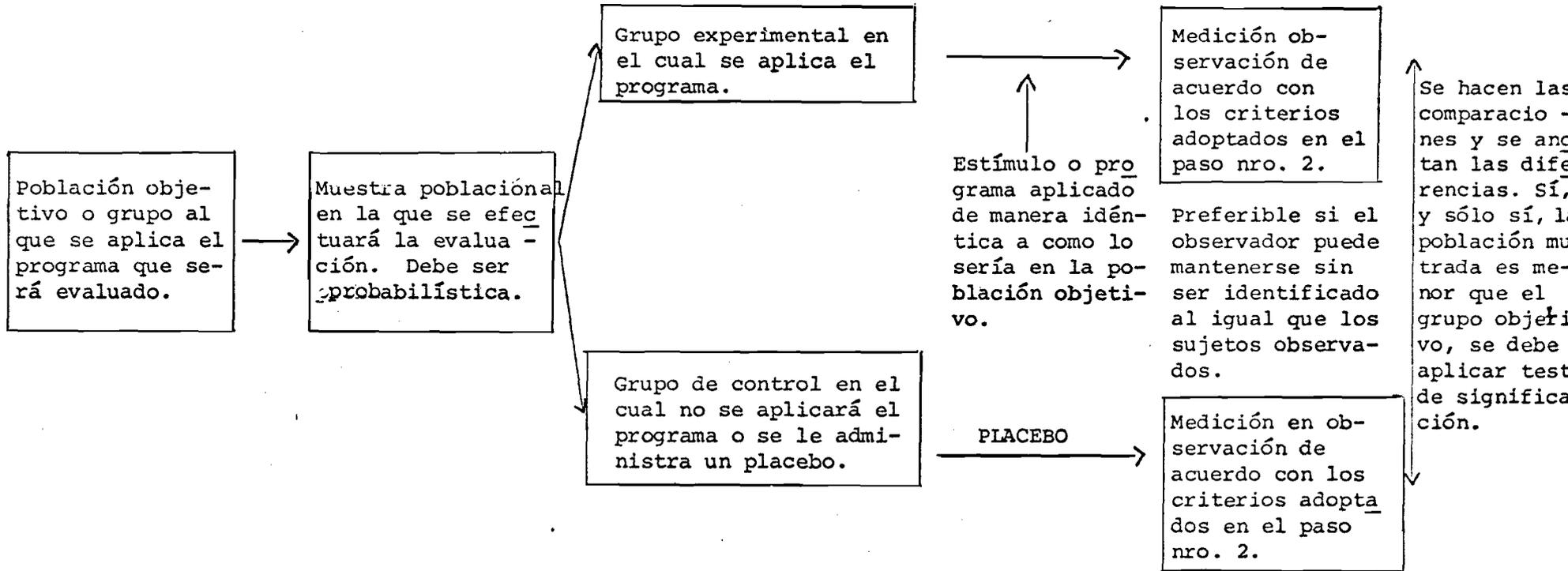
El procedimiento de control de factores antes enunciado se conoce con el nombre de diseño experimental. Su lógica se basa en la comparación de dos gru-

pos en dos momentos del tiempo. A un grupo se le aplica el estímulo y al otro no. El grupo que ha sido sometido al programa (estímulo) se denomina grupo experimental; el otro es llamado grupo de control.

Ambos grupos son sometidos a dos mediciones. La primera se efectúa antes de que se aplique el estímulo al grupo experimental. La segunda se realiza con posterioridad a la ejecución del programa o del estímulo.

Un esquema útil que permite tener una referencia clara para tratar este punto es el presentado por Greenberg y Bernard.

ESQUEMA DE UN DISEÑO EXPERIMENTAL



Esquema presentado por Suchman en su libro "Evaluative Research". Es tomado del artículo de Greenberg, Bernard y Matinson, "The Whys and Wherefore of Program Evaluation" en Canadian Journal of Public Health vol. 46, July, 1955.

Existen varios tipos de diseños experimentales. Aquí se expondrán, de manera muy sintética, los propuestos por Campbell y Stanley (11), quienes distinguen tres tipos.

a. "Diseño del grupo de control pretest-postest"

Consiste básicamente en:

- Se forman los grupos experimentales y de control, asignando los sujetos a cada grupo mediante un procedimiento que asegure su distribución al azar.
- Se hace una medición previa de las variables de interés en los dos grupos. Esta es la información base que después será usada el hacer inferencias de causalidad.
- A un grupo se lo expone al programa y el otro permanece bajo las mismas condiciones que existían al momento de realizar la medición previa. Se debe cuidar que los grupos no entren en contacto mientras se esté realizando el programa.
- En ambos grupos se efectúa una medición después de que se ha desarrollado el programa.
- Se compara la medición final con la previa y se interpretan las diferencias.

b. "Diseño de cuatro grupos de Solomon"

En lo fundamental, puede considerárselo como una extensión del diseño anterior.

Consiste en:

- Se forman, al azar, cuatro grupos. A dos se les somete al programa y a los otros dos no.
- Dos grupos son medidos antes de ejecutar el programa. Uno es sometido al programa y el otro no.
- Los otros dos grupos se miden al finalizar el programa. Sólo uno de ellos ha sido expuesto a él.
- Los grupos que fueron medidos antes del programa también son medidos al finalizar éste.

Por consiguiente, se tienen dos grupos a los que se les somete al programa, pero sólo uno es medido antes y después de éste y el otro sólo se mide una vez finalizado dicho programa. Los otros dos grupos no participan del programa, siendo uno de ellos sujeto a medición antes y después y el otro sólo a medición posterior.

- Se comparan las mediciones y se obtienen conclusiones sobre si es el programa el responsable de los cambios observados.

c. "Diseño del grupo de control con postest únicamente"

Consiste en:

- Se construyen dos grupos mediante asignación de las unidades al azar. Só lo uno de ellos es sometido al programa.
- No se efectúa medición previa en ninguno de los dos grupos.
- En ambos grupos se realiza una medición en un momento posterior al programa.
- Se comparan las diferencias entre ambos grupos y se analizan los factores que las explican.

No se entrará a un análisis detallado de las ventajas y desventajas de estos diseños en su aplicación a los estudios evaluativos. Basta con dejar establecido que el ideal de este tipo de investigaciones es la realización de análisis que se encuentran en un nivel de rigurosidad similar a la de los diseños experimentales, sobre todo en relación al control de los factores que podrían incidir en los cambios constatados.

Existe un poderoso argumento de orden práctico que pone de manifiesto lo difícil que es trabajar bajo estas condiciones de rigurosidad en la investigación evaluativa. Es un hecho que, salvo contadas ocasiones, es muy difícil construir dos grupos que sean similares en todos los factores, excluido uno. En primer lugar, surge el problema de la formación de dichos grupos. Este consiste, básicamente, en cómo hacer para justificar la aplicación de un cier

to programa a un conjunto de sujetos excluyendo a otros, sobre todo si se considera que se espera con ellos mejorar las condiciones de vida. Si se logra constituir los grupos surge el de cómo hacer que estos no se comuniquen entre sí. Otro problema es contar con un número suficiente de casos a partir del cual hacer comparaciones válidas. Dos factores concurren a obstaculizar su consecución. El primero es el mismo proceso de formación de los grupos originales, puesto que reduce sustancialmente el universo susceptible de ser sometido a estudio. El segundo, son las deserciones que ocurren en el transcurso del programa. La suma de ambos factores puede llegar a reducir los grupos al punto de invalidar los resultados.

Los problemas antes mencionados suponen que el proceso evaluativo ha sido contemplado en el mismo momento en que es pensado el programa. Pero esto no es lo más frecuente, ya que la necesidad de evaluación generalmente se plantea una vez que éste ha finalizado. En estas condiciones, no es posible pensar en contar con las condiciones requeridas para un diseño experimental.

A estos problemas hay que agregar los propios de todo diseño experimental. Entre ellos cabe mencionar los factores que afectan la validez interna, tales como efectos históricos, maduración, administración del test, instrumentación, selección, interacción de selección y maduración, mortalidad y regresión. También es necesario tener presente los que afectan la validez externa, los cuales consisten principalmente en factores que interactúan con el programa incidiendo sobre su efectividad y, por consiguiente, sobre el grado de generalización de su aplicabilidad. Estos factores se refieren a la interacción entre la administración de un pretest y el programa, a la interacción entre la selección de los sujetos a los grupos de control y experimental y el programa y, por último, lo que se denomina dispositivos reactivos, consistentes en las reacciones desencadenadas en los

sujetos por el hecho de sentirse en una situación claramente artificial (12). Los factores aquí enunciados no agotan los problemas generales, ni de los de implementación práctica, que se enfrentan al realizar diseños experimentales. Sin embargo, constituyen un buen estímulo para indagar en las posibilidades ofrecidas, a las investigaciones evaluativas, por otro tipo de diseños.

7.2. Diseño cuasi-experimental

La comparación entre un grupo experimental y uno de control puede efectuarse sin necesidad de formar los grupos siguiendo criterios tan rigurosos como la asignación aleatoria o la equiparación. Este tipo de comparaciones recibe el nombre de diseños cuasi-experimentales.

Existe una gran variedad de diseños de este tipo. Sin embargo, para los fines de la investigación evaluativa los más apropiados parecen ser los diseños de series de tiempo y los de discontinuidad en la regresión.

Un Diseño de Series de Tiempo consiste en la comparación de la trayectoria mostrada por la evolución de la variable objetivo en dos períodos de tiempo. Cada período es separado del otro mediante la aplicación del programa.

Este diseño exige que se tenga información de los valores de la variable en distintos momentos del tiempo, de manera que sea posible establecer la trayectoria que venía evidenciando la variable antes del programa y la que muestra con posterioridad.

Si el programa tiene algún efecto, se espera que la tendencia mostrada por la serie sufra una alteración. Esta debe producirse a partir del momento en que dicho programa empieza a ejercer su influencia.

El Diseño de Discontinuidad en la Regresión es útil para evaluar programas que son implementados en un subconjunto de la población. Este subconjunto

se forma eligiendo a los individuos que están bajo el valor de la variable definitoria del estado de necesidad. Dicho valor se define arbitrariamente.

Se estudia la línea de regresión que vincula la variable necesidad con la variable objetivo. Si se observa una discontinuidad en dicha línea, en el punto que definió al grupo sometido al programa, existe una base firme para postular que dicho salto se debe al programa.

Un ejemplo puede aclarar más este tipo de diseño. Se puede ordenar a una población de acuerdo al puntaje obtenido en un índice de salud. Luego se elige a un grupo que esté por debajo de un cierto valor y se lo somete a un programa de información sanitaria. Por último, se estudia la línea de regresión que vincula el índice de salud y la tasa de mortalidad infantil, viendo si ésta presenta una discontinuidad en el punto que sirvió para definir el grupo objetivo.

La principal dificultad que se presenta en los dos tipos de diseños cuasi-experimentales aquí enunciados, es controlar la influencia de factores o acontecimientos distintos al programa. La manera más eficaz de enfrentar este problema es disponiendo de un conjunto de hipótesis alternativas, conjunta - mente con un exhaustiva descripción del medio ambiente.

El diseño de series cronológicas presenta una dificultad adicional. Debido a la necesidad de disponer de mediciones sucesivas en el tiempo, el investigador se verá limitado por el tipo de datos recogidos con anterioridad al pro - grama. En consecuencia, es altamente probable que deba trabajar con series construídas para propósitos diferentes a los de la evaluación y, en este sentido, sujeta a un sinnúmero de limitaciones interpretativas.

7.3. Diseños no-experimentales

Entre los diseños no-experimentales los más útiles para los objetivos de los estudios evaluativos son el Diseño Comparativo y el Método de Control Estadístico efectuado mediante modelos probabilísticos.

En el Diseño Comparativo se intenta evaluar un programa a través de la siguiente lógica: Se definen las unidades a comparar, - en este caso se trata de los grupos objetivo a los que se orienta el programa -, luego se establecen las variables en función de las cuales se buscarán explicar las diferencias en los resultados obtenidos. Paralelamente, se determinan los factores que se van a controlar o que permanecerán constantes.

Mediante el esquema que se presenta a continuación se puede comprender mejor la lógica e implicancias de un diseño comparativo:

	1	2	3
	Grupos objetivos iguales	Programas iguales	Programas y grupos iguales
VARIABLES	Programa y medio ambiente	Grupo objetivo y medio ambiente	Medio ambiente
UNIDADES	Grupo A Grupo B	Grupo A Grupo B	Grupo A Grupo B

Leyendo el cuadro en sentido vertical, se puede observar que hay tres situaciones distintas, a partir de lo cual es posible elaborar un diseño comparativo.

En cada una de las tres se va a estar indagando sobre diferentes factores explicativos de los efectos diferenciales de un plan de acción.

En el primer caso, las diferencias que se observen al comparar los dos grupos, serán imputables a diferencias presentes en el medio o en el programa. En el caso que sean imputables al programa, la explicación puede radicar en que éste haya sido completamente diferente para cada grupo, o bien que sólo tuviese algunas actividades distintas.

El 2.º segundo caso. conduce a imputar las diferencias tanto a las características propias de cada grupo como a las del medio ambiente que rodea a los grupos.

El tercer caso, es el más fácil de analizar, ya que sólo contiene un elemento variable: El medio ambiente. Pero, siendo el más fácil de interpretar, probablemente será el más difícil de lograr en la realidad.

Conviene tener presente que el esquema presentado es sólo eso; un esquema.

En la realidad no es posible encontrar ninguna de estas situaciones en estado puro. Es más, el programa mismo, presenta dos aspectos que van a incidir en la evaluación. Uno de ellos se refiere a la consideración del programa como totalidad y el otro a las distintas actividades que él contempla, tanto en su secuencia como en su orden jerárquico. Dos programas pueden ser formalmente iguales, pero prácticamente muy distintos, sobre todo si las actividades que ellos contemplan no tienen el mismo orden jerárquico y cronológico.

El diseño evaluativo comparativo debe considerar simultáneamente los tres factores de variabilidad antes mencionados. Ahora bien, si se contempla el doble aspecto presente en el tratamiento del programa, es preciso pensar que se tratará de cuatro factores. Estos son: Los grupos, el medio ambiente, el programa en su totalidad y las distintas actividades del programa.

Otra forma de diseño no-experimental, útil en la investigación evaluativa, es el Método de Control Estadístico. Este método se encuentra suficientemente tratado en los textos de estadística y de metodología cuando se presenta el tema de la correlación o asociación entre variables y el de su causalidad.

Consiste en establecer si existe correlación o asociación entre dos variables y si la correlación originalmente observada se mantiene cuando se introduce una tercera variable a modo de control.

Este método ha sido la base para el desarrollo de los modelos probabilísticos

multivariados que hoy son de gran aplicación y de mucha difusión. Su limitación principal, en el caso de la investigación evaluativa, radica en que por sí sólo no puede señalar el sentido o el orden causal de la relación, por lo tanto, está fuertemente sujeto a los supuestos que hace el investigador y , por lo tanto, al marco teórico que se esté manejando.

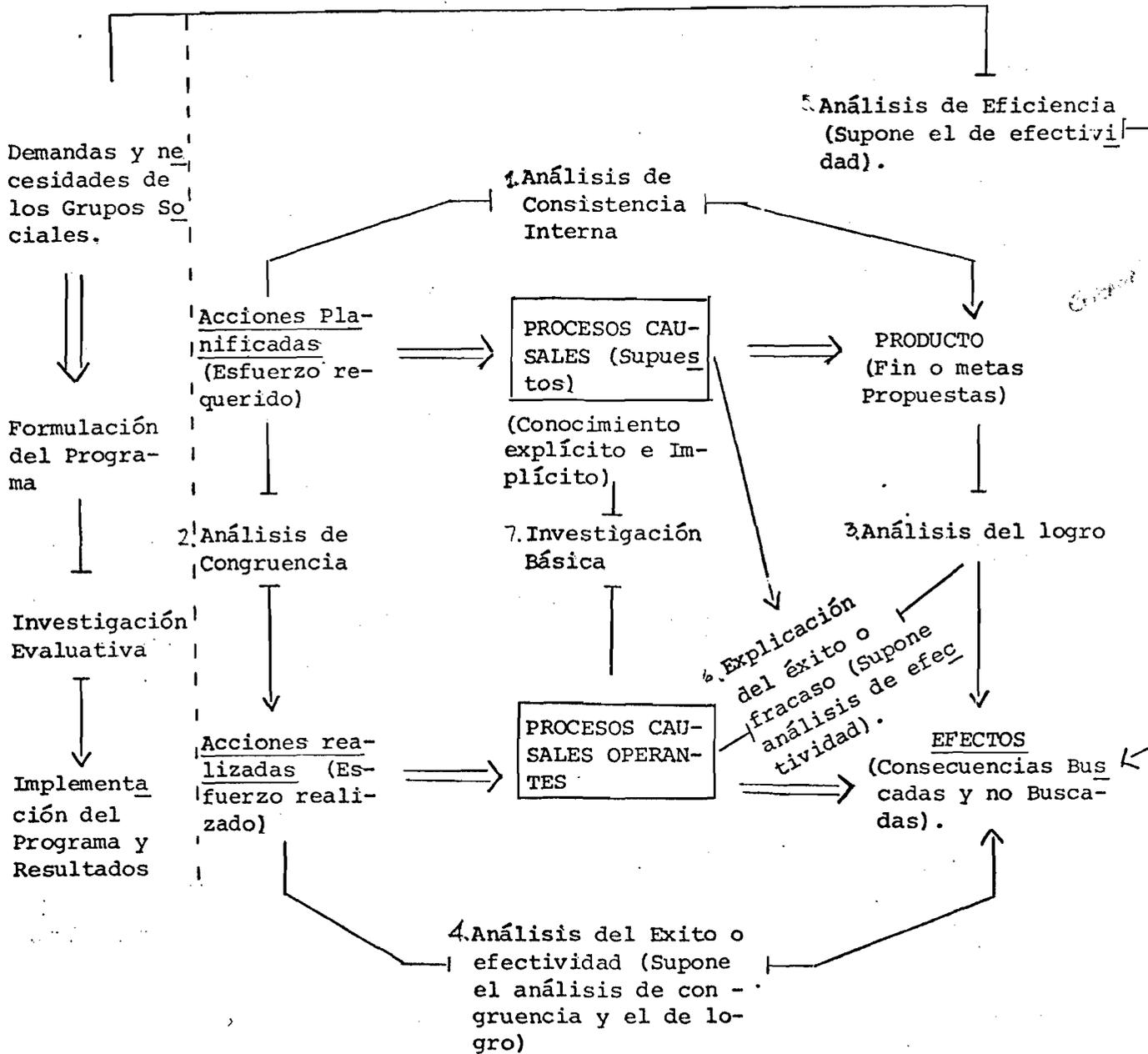
8. Conclusión y Recapitulación:

La investigación evaluativa estudia en que medida el esfuerzo desplegado en la ejecución de un programa ha producido el cambio esperado (efectividad), satisfaciendo las necesidades, intereses y aspiraciones de los distintos grupos sociales (eficacia). También le interesa determinar si las acciones emprendidas constituyen la mejor alternativa en el uso de los recursos (eficiencia). Igualmente, se ocupa de determinar qué elementos están facilitando u obstaculizando el éxito de dicho programa (proceso).

En un sentido más estricto, el objetivo de la investigación evaluativa es explicar porqué un programa tuvo éxito o fracasó en impulsar un proceso de transformación. Sin embargo, lo más común es centrarse en el análisis del esfuerzo, la efectividad, la eficacia o la eficiencia de un programa, ya sea que ésto se haga prestando atención a uno de estos aspectos o a la combinación de ellos. Muy pocas veces se considera al proceso como elemento explicativo del éxito o fracaso de éste.

Para visualizar con mayor facilidad los aspectos o dimensiones que pueden estar presentes en una investigación evaluativa se ha elaborado el siguiente modelo:

MODELO DE LA INVESTIGACION EVALUATIVA



En la lectura del modelo, la flecha doble (⇒) debe leerse como implicancia lógica y la flecha simple (→) como investigación de diferencias.

Este modelo, aparentemente complejo, debe entenderse de la siguiente manera. Todo programa surge de las existencias de necesidades y de la formulación de demandas por parte de los grupos sociales. Un programa es un conjunto de acciones que se formulan explícitamente con el propósito de obtener ciertos resultados o productos. Las acciones se definen sobre la base de un cierto conocimiento, provenga éste del sentido común o sea de naturaleza científica.

Debido a la acción de las fuerzas sociales y a las condiciones del medio ambiente, un programa difícilmente puede ser implementado tal como fue concebido. Este hecho incidirá para que los resultados obtenidos no sean siempre iguales a las metas originalmente propuestas. Otro factor responsable de la distancia entre los objetivos y logros, es la diferencia entre los procesos causales que se suponen operarán y los que efectivamente actúan.

Mediante este modelo, se pueden distinguir siete tipos de análisis, seis de los cuales están implícitos en lo que se denominó aspectos a ser considerados en la investigación evaluativa. Cada uno de estos seis tipos requerirá de diferentes clases de datos y de diseños de investigación específica.

Un primer tipo es el análisis de consistencia interna. El segundo es el análisis de congruencia. El tercero es el análisis del logro. El cuarto es el análisis del éxito o efectividad. El quinto es el análisis de la eficacia. El sexto es la explicación del éxito o fracaso.

El análisis de consistencia interna busca establecer en qué medida las acciones propuestas guardan relación con los objetivos perseguidos. Para ello debe estudiarse si para cada objetivo existe una acción o grupo de acciones y si éstas son las más apropiadas a la luz del conocimiento científico disponible. Todos los datos necesarios se encuentran dentro de la formulación del programa y en los medios de divulgación del conocimiento.

El análisis de congruencia, se mueve en dos planos. El de la formulación del programa y el de la implementación del mismo. Consiste en comparar y medir en qué cantidad y grado las acciones propuestas fueron implementadas. En este caso, las fuentes principales de datos son el programa tal como fue formulado, y los registros que dan cuenta sobre cómo se fueron poniendo en práctica las acciones. Este último aspecto plantea generalmente muchas dificultades desde el punto de vista de la recolección de información.

El análisis de logro también es una comparación entre lo formulado y lo que ocurre en la realidad, sólo que los datos se refieren a hechos que permitan contrastar los objetivos buscados y los efectos producidos.

Mediante el análisis de éxito o efectividad se intenta determinar el grado en que el programa, tal como fue implementado, logró los objetivos perseguidos.

Por eso, este tipo de análisis supone el de congruencia y el de logro. En realidad, se trata de integrar los análisis antes mencionados; por esta razón los datos que se deben recoger son los mismos antes mencionados.

El análisis de eficacia consiste en establecer en qué medida los efectos alcanzados con el programa cubren o dan cuenta de las demandas formuladas por los grupos sociales a los cuales se orienta la acción planificada. Este tipo supone el análisis de efectividad y el conocimiento de las demandas y necesidades de la población o grupo objetivo. Los datos necesarios para este análisis provienen de dos niveles distintos. Uno es el del conocimiento de la realidad de los grupos sociales; el otro pertenece al mundo de la acción planificada y políticamente orientada.

La explicación del éxito o fracaso se refiere al intento de analizar "el porqué" de los logros observados. Supone el análisis de efectividad, pero se centra en el estudio de los procesos que incidieron en los resultados observados. Es decir, tiene como datos los resultados obtenidos en el análisis de e-

fectividad y los recolectados expresamente para tener información acerca de la configuración de factores que incidieron en los resultados alcanzados. Para buscar este último tipo de información es importantísimo el conocimiento de los procesos que se suponía contribuirían a hacer que las acciones planificadas arrojaran los productos esperados.

El ideal de la investigación evaluativa es realizar estos seis tipos de análisis, junto al de eficiencia. Este último consiste en comparar, desde la perspectiva de los estudios costo-beneficio (18), planes de acción alternativos.

El séptimo tipo de análisis es el denominado investigación básica. Este no pertenece a la investigación evaluativa y sin embargo, es o debe ser la base a partir de la cual se diseñan los planes de acción.

La unión de investigación básica, acción programática e investigación evaluativa es el ideal actual de toda actividad científica.

NOTAS AL CAPITULO I

- (1) Suchman, E. Evaluative Research. Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs. Ed. Russel Sage Foundation New York, 1966. p.31
- (2) Este planteamiento lo desarrolla tanto Suchman en el libro antes mencionado como Hyman, H y otros en Application of Methods of Evaluation. Four Studies of the Encampment for Citizenship Ed. University of California Press, Berkeley and Los Angeles. 1962
- (3) UNESCO. Evaluación de los Proyectos de Cooperación Internacional en Materia de Educación. París, Noviembre, 1979. p.9
- (4) Suchman, E. op. cit. p.56
- (5) Hyman, H. y Wright, Ch. Evaluating Social Action Programs. En Lazarsfeld, P. y otros . The Uses of Sociology p. 750-763
- (6) Suchman, E. op. cit. p54
- (7) Ibid. p.55
- (8) Hyman, H. y otros. Application... p.12-17
- (9) Suchman, E. op.cit. cap.IV
- (10) Greenwood, E. Sociología Experimental. ed F.C.E. México 1961 p. 139
- (11) Campbell, D. y Stanley, J. Diseños Experimentales y Cuasiexperimentales en la Investigación Social. Ed. Amorrortu, Argentina 1967
Ver también, UNESCO, Evaluation Globale du Programme Experimental Mondial d'Alphabétization. (Document Technique IV) Paris 1975
- (12) UNESCO, Evaluation... p.4-6

CAPITULO II.

LA INVESTIGACION EVALUATIVA EN POBLACION:

1. El Problema De Población

El término población, tal como se lo entiende en demografía, se refiere simultáneamente a: cantidad de habitante que reside dentro de ciertos límites geográficos; su localización o forma de distribución dentro de ese espacio; su composición según distintas variables, como por ejemplo, sexo y edad; su evolución tanto en términos de cantidad como de distribución, localización y composición.

Al detenerse en los componentes del término, se aprecia que cada uno de ellos, por separado o en combinación con otro, puede ser la base de la definición de un problema de población distinto.

Una posibilidad, por ejemplo, es considerar la cantidad de población que habita en un territorio y ponerla en relación con los recursos naturales y sociales disponibles dentro de él. Otra es centrarse en la forma como la población se encuentra distribuida en el espacio y, en base a ciertos criterios estadísticos, políticos, económicos y sociales, definirla ya sea como excesivamente concentrada o excesivamente dispersa. Otra posibilidad es poner en relación la evolución del volumen de población con la evolución de la capacidad de mantención que ha evidenciado la sociedad a la que pertenece dicha población. Por este último camino se abren al menos otros tres posibles problemas, referidos cada uno de ellos a los componentes del crecimiento de población (natalidad, mortalidad y migraciones). Otra posibilidad es privilegiar algún aspecto de

la composición de la población, poniéndolo en relación a las capacidades de la sociedad (por ejemplo, relacionar la estructura de edad con la capacidad de un país de otorgar educación o empleo a la población futura).

El hecho que el problema de población haya sido definido de tantas maneras diferentes no se debe a que el concepto de población se refiere simultáneamente a muchos aspectos distintos sino a que la población, considerada como realidad social, no es un hecho absoluto y neutro, sobre el cual no existe posibilidad de discusión. Ella cae dentro del campo de las construcciones sociales, perteneciendo simultáneamente al campo de la realidad objetiva y subjetiva. Como tal, está sujeta a ser valorada permanentemente por los grupos que componen la sociedad. Esa valoración se hace a partir de datos objetivos los cuales cobran significación dentro del universo de relevancias e intereses de dichos grupos.

Otra razón es que la situación, al igual que la población, es valorada, y por lo tanto reconstruida, por parte de los grupos. La forma como se la define y valore impone el contexto y fija los parámetros dentro de las cuales se hace actuar a la población imputándole necesidades, demandas y una cierta racionalidad.

Haciendo un balance entre las imputaciones que se le hace a la población y las posibilidades que se le asignan a la situación, se definen los puntos de desequilibrio entre estos dos sistemas. Estos puntos son la base a partir de la cual se define el problema de población.

En tanto cada grupo construye los problemas a partir de su universo de relevancia, es necesario que exista un proceso que permita universalizar y legitimar una forma de problematizar la realidad. Este proceso opera igual que el de legitimación y universalización de las ideologías, por lo que no debe extra

ñar que en algunos momentos un problema adquiere el status de indiscutido y evidente por sí mismo. Sin embargo, nada permite sostener que siempre tendrá el mismo status o gozará del mismo prestigio.

Al igual que muchos otros, el problema de población de un país no es algo evidente por sí mismo, tampoco es un asunto meramente técnico. Al contrario, a su definición concurren muchos grupos los cuales van negociando e intercambiando sus perspectivas permanentemente.

2. Políticas de Población:

El problema de población es, pues, una construcción de los grupos sociales. Estos, enfrentados a la tarea de controlar transformando su situación, privilegian ciertos aspectos de ella con el objeto de definir los cursos de acción que les permitan enfrentar de la manera más favorable un problema. Estos cur so s de acción son la base de la definición de políticas globales y sectoriales.

En tanto construcción social, existe una multiplicidad de formas de definir el problema de población. Igual cosa sucede respecto de la definición de las acciones más adecuadas para enfrentar dicho problema. En consecuencia, las políticas orientadas a encarar los problemas de población también pueden adoptar una multiplicidad de formas.

Hoy es un lugar común sostener que toda política de población es un intento deliberado de parte de un gobierno por manipular las variables demográficas, a fin de alcanzar un estado que este gobierno define como el más deseable para el conjunto de la sociedad. Dicha definición no siempre es arbitraria; por el contrario, la mayoría de las veces es lograda tras largos procesos de negociación entre varios grupos, si es que no todos.

Con las políticas de población se intenta definir acciones que, estando incorporadas dentro de un plan global, incidan sobre la situación demográfica de una sociedad. Sin embargo, el objetivo de las políticas de población no es sólo la modificación de la realidad demográfica, sino también contribuir en el avance hacia un estado ideal o utopía, postulado como solución a los problemas de la vida y organización humana. Pero, lo específico de las políticas de población es su orientación particular a modificar el comportamiento demográfico.

Sin entrar a discutir la viabilidad que tiene la formulación de políticas de población, es evidente que, dentro del campo de las acciones sociales planificadas, las políticas de población no son las únicas capaces de producir modificaciones en lo demográfico. Existe un enorme conjunto de planes y programas que, aún sin proponérselo como objetivo central e incluso, sin siquiera tenerlo presente, alteran las variables y funciones demográficas. (1).

Desde la perspectiva de la investigación evaluativa de las políticas de población esta observación es central, ya que al poner el acento en el cambio demográfico, amplía el horizonte de preocupaciones de los evaluadores, abarcando desde las acciones deliberadamente orientadas a modificar una situación demográfica, hasta las acciones que, sin proponer abiertamente dicho cambio, lo provocan. Al mismo tiempo, hace ver la necesidad del conocimiento teórico y empírico de las relaciones existentes entre las variables y funciones demográficas con las económicas, políticas y sociales, ya que ese conocimiento permite hipotetizar en torno a las posibles causas de un cierto cambio demográfico. Entre ellas se cuentan las diversas acciones planificadas que se están implementando conjuntamente con dicho cambio o que se desarrollan con posterioridad a él.

El análisis que se ha hecho hasta aquí, ha permitido poner de manifiesto que el cambio demográfico puede ser un resultado que se espera alcanzar, o bien puede no ser expresamente buscado. En este sentido, es posible clasificar las acciones que inciden sobre la situación demográfica de una sociedad en dos características: las acciones que deliberadamente se orientan hacia la modificación de dicha situación; y las acciones que provocan dicho cambio sin proponérselo de manera expresa.

Al clasificar las acciones en deliberadas y no deliberadas, se está poniendo la atención en el planificador o el político, más específicamente, en la voluntad de ese sector social por introducir cambios en la realidad demográfica. Si en vez de ello se orienta la atención hacia las acciones mismas en su vinculación con la situación demográfica, ésto dará lugar a otra clasificación.

La cuestión aquí es si la acción misma es la que provoca directamente el cambio en algunas variables o funciones demográficas o si esa acción provoca dicha transformación al actuar sobre una variable que hace las veces de intermediario entre la acción y las variables o funciones demográficas, siendo ésta última la que directamente produce la transformación. En este sentido, se puede clasificar a las acciones planificadas en otras dos categorías: las acciones que directamente producen la transformación en la situación demográfica; y las acciones que indirectamente la provocan.

Estableciendo un cruce entre el carácter directo o indirecto de las acciones planificadas y el grado de deliberación que existió tras la decisión del político a tomar la opción de implementar dichas acciones, se origina una tipología de acciones planificadas, que permite distinguir cuatro tipos. Estos son:

- (a) Acciones deliberadas directas
- (b) Acciones deliberadas indirectas
- (c) Acciones no deliberadas directas
- (d) Acciones no deliberadas indirectas

A partir de esta tipología se está en condiciones de profundizar un poco más en el tema de las políticas de población. Si - tal como generalmente se acepta - la definición de una política de población supone un conjunto de acciones deliberadas tomadas por un gobierno para influir sobre las variables demográficas, es obvio que sólo caen dentro de la categoría de políticas de población los dos primeros tipos propuestos. Esto no quiere decir que todas las acciones de este tipo sean políticas de población, ya que existe un gran número de acciones planificadas que, proponiéndose la modificación de la realidad demográfica, no la tienen como centro de preocupación fundamental. Es el caso, por ejemplo, de muchas políticas de salud, de algunos programas de reforma agraria o ciertos planes de desarrollo regional.

El interés que subyace tras el énfasis puesto en la formulación de políticas de población, radica en fomentar el cambio demográfico a fin de eliminar ciertos obstáculos al desarrollo de los países, o al menos, el propósito de mejorar ciertos indicadores generales de nivel de vida y con ello, algunas condiciones básicas para elevar el bienestar de ciertos grupos sociales. Si la preocupación es el cambio demográfico, parece a todas luces razonable que los planificadores y políticos centren su atención en averiguar cómo se ha ido avanzando en ese camino. Para ello, no basta con poner el acento únicamente en las políticas de población, porque con ello sólo se cubre una de las posibilidades de cambio demográfico, y ésta - probablemente - sea la que menos influencia ha tenido hasta

ahora en la generación del cambio, no vislumbrándose en el futuro inmediato la posibilidad de modificar esta situación.

Hay que ampliar el horizonte de interés de planificadores y políticos para cubrir tanto las acciones deliberadas cuya preocupación fundamental sea el cambio demográfico, las que siendo deliberadas no tengan como preocupación central lo demográfico, y las no deliberadas que tengan consecuencias importantes sobre la situación demográfica.

Si se desea que la investigación evaluativa entregue herramientas y conocimientos útiles para fomentar el cambio demográfico, se debe proponer la evaluación de las acciones con consecuencias demográficas, sea que estas acciones hayan o no sido pensadas para fomentar dicho cambio. Se trata de evaluar las posibilidades de dichas acciones para impulsar el cambio planificado, en una perspectiva demográfica.

El problema fundamental de plantear las cosas de esta manera es cómo delimitar los programas y planes de acción que pueden y deben ser sometidos a una "evaluación demográfica", entendiendo por ésta una evaluación que se preocupe por establecer las capacidades que tienen los programas, y las acciones contenidas en él, para transformar la realidad demográfica de un país o de un grupo social dentro de él.

Es difícil dar una respuesta a este asunto. Cualquier intento por establecer un criterio ordenador general que permita priorizar las áreas de interés de la "evaluación demográfica" debe partir por hacer un resumen del estado actual del conocimiento en el terreno de lo socio-demográfico, y luego establecer una serie de hipótesis acerca de cuál de las acciones susceptibles de ser impulsadas por el hombre tienen una mayor incidencia en la situación demográfica de la sociedad. Hay muchos intentos por sistematizar el estado actual del conocimiento socio-demográfico (2), pero no ocurre lo mismo respecto de la formulación de un conjunto de hipótesis que vincule transformaciones políticas con transformaciones demográficas.

3. Áreas de interés de la Evaluación Demográfica

En base al conocimiento disponible, pero sin la pretensión de establecer un sistema de hipótesis, se propone a continuación un listado de acciones que sería conveniente investigar evaluativamente desde una posición que privilegia el cambio demográfico. El objetivo de esta proposición es doble. Por una parte, se busca iniciar una discusión sobre cuáles son las acciones relevantes desde la perspectiva de los intereses de la evaluación demográfica; por la otra, constituye un intento por fijar los límites dentro de los cuales se desarrollan las investigaciones evaluativas de-

mográficas.

En la elaboración de esta proposición se han tomado en cuenta los siguientes criterios:

- a.- Que las acciones tengan consecuencias demográficas indiscutibles. Esto sólo se puede establecer sobre la base del conocimiento actualmente disponible acerca del comportamiento demográfico.
- b.- Que las acciones se inscriban dentro del ámbito de las políticas públicas, insertándose por lo tanto en el marco de una estrategia global de desarrollo.

3.1. Acciones relacionadas con la mortalidad

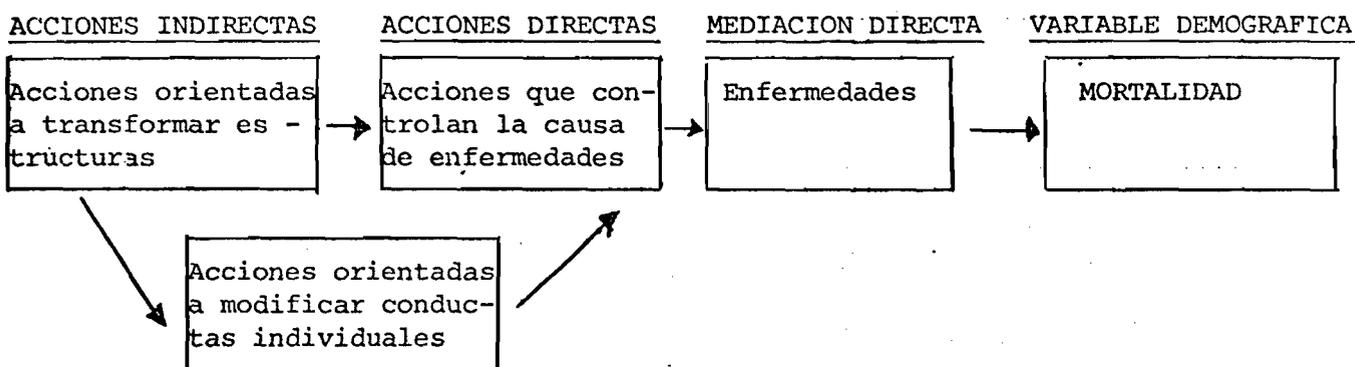
Partir por identificar las acciones relacionadas a la mortalidad, tiene la ventaja de permitir exponer el esquema más simple de relaciones entre la variable demográfica y un conjunto de acciones que puedan tener influencia sobre ella. Sobre la base de este modelo, es posible proponer otros para el comportamiento migratorio y la fecundidad.

El factor más directamente vinculado con la mortalidad es el de las enfermedades que, llevadas a un punto crítico, se transforman en causas de muertes. Por consiguiente, todas las acciones que contribuyan a atacarlas están incidiendo en su disminución. Muy a 'grosso modo', estas acciones pueden dividirse en tres grandes grupos: el control y prevención de enfermedades; las medidas sanitarias; y la atención médica hospitalaria.

Se podría esperar que toda acción de salud contribuya a modificar la situación respecto a la mortalidad. Sin embargo, es difícil pensar que los programas de salud operen aislados del contexto histórico donde son implementados. Revisiones sobre el estado de los conocimientos en materia de población (3) han establecido que los aspectos más relevantes de este contexto serían la educación, la distribución del ingreso, la distribución de los servicios y las desigualdades sociales y regionales.

Un ejemplo permite ilustrar mejor lo dicho en el párrafo anterior. Un país puede aumentar el volumen total relativo de los gastos en el área de salud. Suponiendo que no existen problemas de efectividad, la eficacia de esa inversión para reducir la mortalidad general va a depender, entre otras cosas, de: Si ese gasto se distribuye proporcionalmente a las carencias que en materia de salud presenta la población en todo el territorio nacional; la actitud o hábitos de la población hacia la atención médica, los cuales están estrechamente relacionados con los niveles educacionales; el costo de acceder a las prestaciones y por ende, de la estructura de distribución del ingreso.

Teniendo presente lo dicho, un esquema básico para distinguir acciones vinculadas a modificaciones en la mortalidad, puede ser el siguiente:



Atendiendo al estado del conocimiento científico y del desarrollo tecnológico, las enfermedades pueden clasificarse en enfermedades evitables y enfermedades no evitables. A su vez, las enfermedades evitables se pueden clasificar en (4) enfermedades evitables por prevención; enfermedades evitables por diagnóstico o tratamiento; enfermedades evitables por saneamiento; y enfermedades evitables por medidas mixtas. Partiendo de esta última clasificación, se pueden distinguir un conjunto de acciones directas vinculadas con cada una de las categorías previamente enumeradas. Estas son las siguientes:

1. Referidas a acciones Preventivas.

1.1. Vacunación y nutrición

- 1.2. Atención médica
2. Referidas a acciones de diagnóstico y tratamiento
 - 2.1. Atención médica
 - 2.2. Servicios hospitalarios
3. Referidas a acciones de saneamiento ambiental
 - 3.1. Alcantarillado y eliminación de excretas
 - 3.2. Agua potable
 - 3.3. Recolección de basura
4. Referidas a medidas mixtas
 - 4.1. Atención médica
 - 4.2. Servicios hospitalarios
 - 4.3. Vacunación

Estas acciones pueden agruparse en algunas denominaciones más genéricas, tales como campañas de salud, desarrollo de servicios de atención médica, desarrollo de servicios hospitalarios y, desarrollo de medidas de higiene y saneamiento ambiental. A su vez, las tres primeras pueden ser incluidas en lo que son las políticas públicas del sector Salud, y las últimas, en las políticas del sector Obras Públicas e Infraestructuras.

Entre las acciones indirectas del nivel individual, es posible establecer dos grandes distinciones. Por una parte, están las orientadas a estimular en la población la asistencia regular a consultorios o centros de atención médica, y la confianza en la medicina, los tratamientos y los medicamentos. Por la otra, se encuentran las acciones encaminadas a fomentar las prácticas mínimas de higiene y saneamiento ambiental. Estas acciones pueden adoptar la forma de campañas sistemáticas de concientización en torno a estos tópicos, como también estar incorporadas de manera explícita dentro de los contenidos regulares de la educación formal. Las campañas de concientización pertenecen a las acciones desarrolladas dentro de las políticas del sector Salud, y la incorporación de contenidos en la educación, a las impulsadas dentro de las políticas del sector Educativo.

Las acciones indirectas orientadas a transformar las estructuras, inciden sobre la

mortalidad ya sea a través de las repercusiones que tienen a nivel de las motivaciones individuales - como es el caso de las políticas del sector Educativo -, o mediante sus impactos sobre la disponibilidad y distribución de los servicios dentro de las diferentes divisiones territoriales y político-administrativas de un país.

En base a las consideraciones anteriores, se puede distinguir el siguiente conjunto de acciones indirectas que inciden sobre la mortalidad.

1. Acciones estructurales que inciden sobre los Individuos

1.1. Campañas de concientización

1.2. Incorporación explícita de contenidos sanitarios en la educación formal.

Estos dos tipos de acciones, al tener por objetivo un cambio en las actitudes y motivación de la población respecto a los servicios y tratamientos médicos y al fomentar el conocimiento de normas y medidas de higiene y saneamiento ambiental, permiten actuar sobre toda la gama de enfermedades evitables.

2. Acciones estructurales que inciden sobre la disponibilidad de recuperos

2.1. Políticas educacionales

2.2. Políticas de desarrollo de servicios sanitarios y hospitalarios

2.3. Políticas de desarrollo regional

Igual que en caso anterior, estas acciones en conjunto influyen sobre todas las enfermedades evitables. La forma y la fuerza de esa incidencia, dependerá de cómo se vinculen con el desarrollo de las acciones directas. Por este motivo, es difícil describir el camino a través del cual ejercen su impacto.

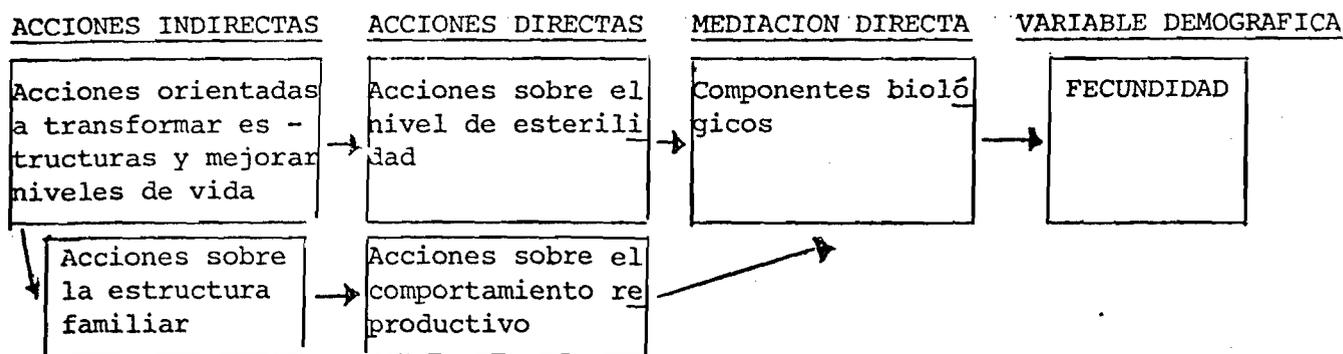
3.2. Acciones relacionadas con la fecundidad

El término enfermedad, o causa de muerte, es el denominador común que permite resumir la infinidad de vías por las cuales se produce la muerte. De hecho, se han distinguido diecisiete grupos de causas de muerte, y cada grupo está compuesto por va-

rias enfermedades.

Con la fecundidad no ocurre lo mismo, ya que si bien existe un conjunto de factores que están directamente relacionados con ella, no es posible definir un denominador común entre ellos. Esto hace que el trabajo de elaboración de un esquema para identificar las líneas de acción por medio de las cuales se puede modificar la fecundidad, sea mucho más difícil.

Siguiendo con el mismo modelo presentado para la mortalidad, se pueden distinguir tres niveles en la relación de la fecundidad con otras variables:



Bajo el término de componentes biológicos se han ordenado lo que Bongaarts llama "determinantes directos", los cuales se han agrupado dos conjuntos de factores (5). Uno está compuesto por la esterilidad natural, la mortalidad intrauterina espontánea y el tiempo de vida del óvulo y el espermio dentro del útero. Estos factores se han denominado Factores de Esterilidad. El otro conjunto está formado por la proporción de mujeres que, estando en edad reproductiva, mantienen uniones sexuales estables; la frecuencia de las relaciones sexuales; la infertilidad por lactancia y; las prácticas deliberadas de control de natalidad, como la contracepción y el aborto inducido. A estos cuatro factores se les ha llamado factores de riesgo de nacimientos y gestación.

Se ha elegido el término de componentes biológicos para resaltar que todas las acciones orientadas a modificar la fecundidad deben considerar que afectarán ya sea un hecho biológico-social, como es la unión sexual, o un hecho biológico-natural, como es la gestación, o ambos hechos a la vez.

Este esquema permite dividir las acciones directas en dos tipos. En primer lugar, se encuentran todas aquellas dirigidas a modificar el nivel de esterilidad que se presenta en una población. Estas acciones se desarrollan fundamentalmente dentro del campo de las políticas de salud, como por ejemplo, los programas orientados a controlar la mortalidad intrauterina y los dirigidos a solucionar los problemas de esterilidad.

El otro conjunto de acciones son las que definen el comportamiento reproductivo de la población, incidiendo de esta manera sobre el riesgo de gestación y nacimiento.

El comportamiento reproductivo de la población es el resultado de un gran complejo de acciones sociales, que apuntan a la formación de uniones, como a la posibilidad de que a partir de ellas se geste un hijo. Sus principales dimensiones son la edad de ingreso a la unión estable; la duración promedio o nivel de estabilidad de la unión; la legitimación de las uniones esporádicas; las prácticas de control natal y la valoración de los hijos.

A partir de esta definición, se puede acotar las acciones directas sobre el comportamiento reproductivo. Estas son todas aquellas orientadas a regular explícitamente las prácticas de control de natalidad, (tal es el caso de los programas de planificación familiar, las medidas restrictivas o estimuladoras a la formación de uniones, como las que regulan la edad al casarse); las que norman la formación y disolución de uniones - como las leyes de matrimonio, anulaciones, separaciones y divorcio -; las que fomentan o restringen los nacimientos (como los estímulos económicos ligados a la procreación de nuevos hijos); y las que afectan la probabilidad de un embarazo, como la lactancia materna.

En base a lo expuesto, se puede presentar el siguiente listado tentativo de acciones directas sobre la fecundidad:

1. Acciones referidas al Nivel de Esterilidad.
 - 1.1. Control de la Mortalidad Intrauterina.
 - 1.2. Control de las causas de esterilidad.
2. Acciones referidas al Comportamiento Reproductivo.
 - 2.1. Estímulos a la precreación o a su control (incentivos por hijos, programa de planificación familiar, práctica legal del aborto, etc.)
 - 2.2. Regulación de la edad al casarse.
 - 2.3. Regulación a la formación y disolución de uniones.
 - 2.4. Fomento de la lactancia materna.

Las acciones de tipo indirecto pueden dividirse en dos grandes grupos. Uno es el de las acciones que inciden sobre el nivel de esterilidad, el otro es el de las que actúan sobre el comportamiento reproductivo.

Las acciones indirectas que posiblemente produzcan transformaciones en el nivel de esterilidad de la población, se insertan dentro de las políticas y planes sociales diseñados por el gobierno, que tiene como finalidad producir modificaciones en los niveles de vida. Estas acciones se refieren básicamente a las políticas de salud y particularmente a las orientadas al control de las enfermedades venéreas. Un paso menor lo tienen en la actualidad las políticas de desarrollo científico, especialmente las que se concentran en el área de la genética.

Las acciones indirectas que actúan sobre el comportamiento reproductivo se pueden dividir a su vez en dos grandes grupos. Uno de ellos se refiere a las acciones gubernamentales que se orientan tanto al mejoramiento de los niveles de vida como a la modificación de las estructuras y que tienen repercusiones directas sobre dicho comportamiento. El otro a las acciones de este tipo que tienen repercusiones sobre el comportamiento reproductivo a través de su incidencia sobre la estructura familiar.

Es preciso hacer notar que esta disminución, como muchas otras presentadas en este capítulo, tiene más bien el propósito práctico de descomponer el efecto de una acción y no de establecer categorías excluyentes. Por esta razón, una acción puede estar

presente en más de una categoría; en este caso importa más fijarse en el aspecto que se hace resaltar respecto a la acción y no en su nombre genérico.

Las principales acciones orientadas a mejorar los niveles de vida y a producir modificaciones estructurales, que tienen incidencia directa sobre el comportamiento reproductivo son: las políticas de salud dirigidas a la atención materno-infantil toda vez que ellas contienen acciones dirigidas a prevenir los embarazos no deseados o a llevar a feliz término los deseados que presentan complicaciones durante su desarrollo; las políticas educacionales, en tanto ellas fomentan un cambio de actividades y orientaciones respecto a los niños, promuevan la incorporación de la mujer a la sociedad civil y legitimar las mayores aspiraciones de realización personal, todo lo cual incide en la edad al casarse, en el espaciamiento de los hijos (intervalo protogenésico e intergenésico), en la forma que asume el proceso de toma de decisiones dentro de la pareja (tanto en relación al número como a la oportunidad de llegada de los hijos); las políticas de modernización de las estructuras productivas, en tanto ellas permitan una expansión de las oportunidades de empleo femenino en actividades productivas que se desarrollan fuera del hogar.

No es común encontrar acciones que se orienten explícitamente a modificar la estructura familiar. Sin embargo, es posible identificar acciones que, aunque sin proponerse este objetivo, produzcan este cambio. Por ejemplo, una política de empleo que estimule la participación de la mujer en trabajos desarrollados fuera del hogar, irá generando una transformación en la estructura familiar que se manifestará (entre otras formas) a través de una redefinición del rol femenino, provocando cambio en las relaciones intrafamiliares, en especial entre los roles de padre y madre y en la definición del rol de jefe de hogar. Esta modificación incidirá (dentro de los matrimonios) en la adopción de prácticas reguladoras de nacimientos, en la "valoración integral" (económica, moral y social) de los hijos, en la estabilidad de las uniones, etc.) y por ese camino, en la fecundidad.

Otro caso es de las acciones que dan lugar a una aceleración de la urbanización (política de apertura al mercado externo por ejemplo) combinada con acciones orientadas a ampliar las posibilidades de recibir educación primaria. Estas acciones pueden producir cambios en los tipos de uniones (paso del procedimiento de uniones consensuales al predominio de uniones legales), proporcionando así las bases para ampliar las oportunidades de control natal deliberado, afectando por esa vía (entre otros), a la fecundidad.

Un tercer ejemplo son las transformaciones que se producen en la composición familiar cuando se introducen modificaciones a nivel de las estructuras productivas, que conducen a una pérdida de importancia de las organizaciones productivas de tipo familiar. El efecto de este cambio puede ser un debilitamiento de las familias extensas, con el consiguiente refuerzo de la familia nuclear. A su vez ésto puede producir una pérdida de importancia de los lazos de solidaridad interfamiliares, haciendo que la familia dependa cada vez más de sus propias posibilidades y potencialidades, lo cual, finalmente, es posible que incida en una revalorización de los tipos y una redefinición de su rol al interior de la familia, como en las vinculaciones de la familia con su medio.

Todas las acciones de tipo estructural que inciden sobre la estructura familiar pueden ser caracterizadas como acciones de modernización de estructuras. Entre las que más destacan se encuentran las políticas de alfabetización y escolarización de la población; las políticas de desarrollo urbano; y las políticas económicas orientadas a la tecnificación y modernización de las organizaciones productivas.

En base a lo expuesto se pueden distinguir los siguientes ejes de acciones que inciden indirectamente sobre la fecundidad:

1.- Políticas y Planes sectoriales que inciden sobre las acciones de Esterilidad.

1.1. Políticas de Salud.

1.2. Políticas de Desarrollo del Conocimiento Científico.

2.- Acciones de Tipo Estructural que inciden directamente sobre el Comportamiento Reproductivo.

2.1. Políticas de Salud.

2.2. Políticas Educativas.

2.3. Políticas de Transformación de las estructuras productivas.

3.- Acciones de Tipo Estructural que inciden sobre la Estructura Familiar.

3.1. Políticas de extensión de la cobertura del sistema educacional.

3.2. Políticas de desarrollo urbano.

3.3. Políticas de transformación de las organizaciones productivas (modernización).

3.3. Acciones relacionadas con las Migraciones

El acto de cambiar de lugar de residencia supone una valoración de las condiciones existentes en dos puntos: El lugar de origen y el lugar de destino. Sin embargo, existen situaciones en que la valoración no tiene lugar, dado que el traslado es impuesto por la fuerza.

Dado que los movimientos forzosos por lo general constituyen una excepción en las migraciones internas, el análisis que sigue tendrá como referencia las migraciones de tipo voluntario.

Existe un momento de toma de decisión que es previo al acto mismo del traslado. En este sentido, se puede decir que el proceso de decidir es la mediación directa que vincula tanto las acciones directas como las indirectas con la migración. Este tipo de movimientos supone, como ya se dijo, que los actores sociales evalúan las distintas condiciones de vida existentes entre los diversos puntos que ellos vislumbran como alternativas de residencia. Esta evaluación toma la forma de una serie de comparaciones entre la situación que se vive, las aspiraciones que se tienen y las estimaciones sobre las posibilidades de satisfacerlas en los distintos puntos alternativos de residencia.

Tanto la situación actual, como las aspiraciones y las posibilidades, son una función de la posición que ocupa el individuo en la estructura social y del estado de desarrollo de las diversas localidades.

En relación a las dimensiones que componen el estado de desarrollo de una localidad, los estudios sobre migraciones han demostrado que los elementos que se privilegian fundamentalmente en la evaluación de los lugares, son las oportunidades ocupacionales, los niveles de salarios y las oportunidades educacionales (6). Estos tres elementos son dimensiones centrales del nivel de vida a que se puede aspirar en una determinada localidad y, en ese sentido, se los puede tratar como los referentes básicos de la evaluación.

La posición de los individuos en la estructura social es otro elemento que interviene en la evaluación. Esta posición se define por el estrato social de pertenencia, la edad y el sexo. Esta posición condicionará tanto el acceso a la información como la valoración diferencial que los sujetos sociales hagan de los distintos elementos de su realidad. A su vez, el acceso a la información dependerá del tipo y nivel de educación que los sujetos hayan recibido, de las relaciones sociales (tanto verticales como horizontales) que esos individuos mantengan con otros miembros de la sociedad, y del desarrollo tecnológico de los medios de comunicación en su lugar de residencia. Las valoraciones están condicionadas por el nivel y tipo de educación y por la cultura de los grupos de pertenencia y de referencia de esos individuos.

El conjunto de elementos de información y de valoración manejados por los actores sociales conforma una totalidad que puede denominarse como elementos de juicio utilizados por los distintos sujetos.

Recapitulado, se puede sostener que la evaluación implícita en todo movimiento migratorio va a ser función tanto de los elementos de juicio manejados por los actores, como del estado de los referentes básicos (oportunidades ocupacionales, nivel de salarios y oportunidades educacionales) sobre los que centran su atención.

Toda política no coactiva que intente actuar sobre los movimientos migratorios, deberá dirigir sus acciones tanto a influir sobre los elementos de juicio, como sobre los referentes básicos. En base a estos dos ejes, pueden distinguirse las acciones directas como las indirectas sobre las migraciones.

Una primera acción directa que se puede distinguir, es aquella que no considera las voluntades de los actores sociales. Este es el traslado forzoso de sujetos desde una localidad a otra. Evidentemente, ésta no actúa ni sobre los referentes ni sobre los elementos de juicio, sino que sobre el individuo mismo.

Otro conjunto de acciones directas son las que se proponen actuar sobre los elementos de juicio. Entre ellas, cabe mencionar las políticas educacionales orientadas a readecuar los contenidos programáticos al tipo de actividad predominante en las regiones de expulsión; el uso de los medios de difusión para informar sobre las posibilidades existentes en áreas que se desee poblar y; por último el desarrollo de los medios de comunicación y de las vías de acceso, en tanto éstas últimas se constituyen en un vehículo de transmisión de información y de conocimiento sobre otros lugares alternativos de residencia.

Un tercer conjunto de acciones directas son las que se orientan a transformar los referentes. Entre estas acciones se cuentan todas aquellas que buscan afectar las oportunidades laborales, ya sea en los lugares de origen, en lugares intermedios, o en los lugares de destino. También en este grupo, se ubican las políticas de remuneraciones al factor trabajo y la de impuesto al factor capital. Por último, se pueden distinguir las acciones cuyo propósito es desarrollar las posibilidades de acceso a la educación.

A manera de resumen, se puede elaborar el siguiente esquema para ordenar las acciones directas sobre la migración:

1. Traslado forzoso de individuos
2. Acciones sobre los elementos de juicio
 - 2.1. Readecuación de los contenidos programáticos de la educación
 - 2.2. Acciones de difusión
 - 2.3. Desarrollo de los medios de comunicación y vías de acceso
3. Acciones sobre los referentes
 - 3.1. Desarrollo de oportunidades de empleo
 - 3.2. Políticas de remuneraciones al factor trabajo y de impuestos que gravan al capital
 - 3.3. Desarrollo de oportunidades educacionales

Las acciones de tipo indirecto sobre las migraciones, pueden dividirse en dos grandes grupos. Por una parte, estarán todas aquellas actividades que van transformando las costumbres y el conjunto de valoraciones de las distintas subculturas que componen una nación, haciéndolas cada vez más homogéneas. Por

la otra, se encuentran aquellas acciones que promueven transformaciones en las estructuras económicas y políticas en la sociedad, las cuales repercutirán sobre la estructura cultural.

Entre las acciones que producen transformaciones a nivel de los componentes culturales, se destacan dos grandes actividades. Una es la política general de educación que se preocupa de difundir normas homogéneas de comprensión y valoración de la realidad. La otra, es la política general de comunicaciones, que va poniendo al alcance de la población los mismos estilos de vida, gustos y aspiraciones, lo que generalmente se corresponde con la manera urbana de apreciar la realidad.

Las acciones que generan transformaciones estructurales, pueden clasificarse en dos grandes grupos. Uno comprende todo aquel conjunto de actividades que modifican progresivamente las costumbres y el complejo valórico y normativo tradicional de las distintas comunidades que comprenden una nación. El otro, está formado por las acciones emprendidas por los gobiernos para provocar transformaciones estructurales tanto en las bases económicas, como en las de poder, ya sea del país en su conjunto o de las áreas en particular. Estas acciones se orientan tanto a cambiar las relaciones prevaecientes entre los grupos, como las que se dan entre las distintas áreas del país.

Entre las acciones transformadoras de las costumbres, cabe mencionar las políticas generales de educación, en tanto ella define el tipo y los contenidos que tendrá la información y la formación entregadas a los niños y los jóvenes. Otro grupo de acciones está compuesto por las incorporadas a las políticas generales de comunicación, en tanto a través de lo que se transmite, se van proponiendo diversos modelos de vida y se van moldeando las utopías de realización individual.

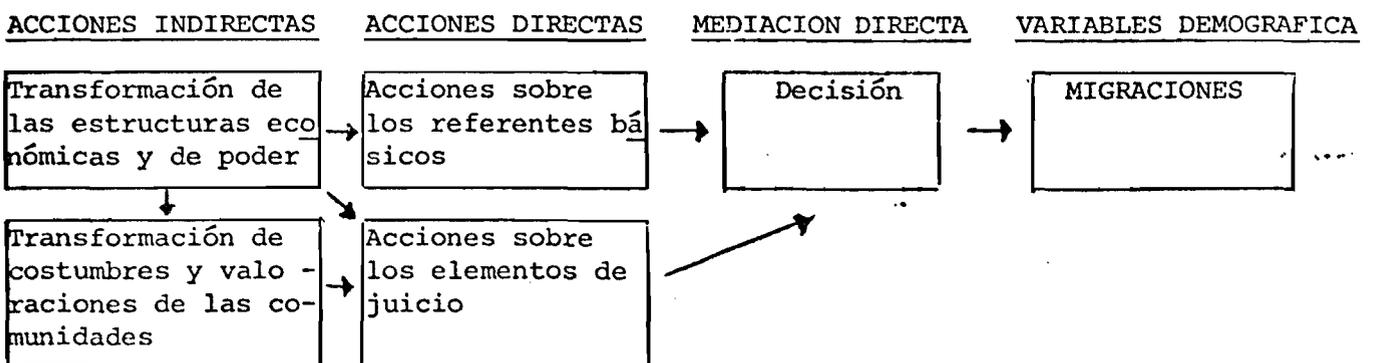
Las acciones transformadoras de las estructuras económicas y de poder, abarcan un amplio espectro de actividades. Entre ellas se encuentra la promoción y desarrollo de las organizaciones sociales intermedias, como es el fomento a la sindicali

zación campesina y a la formación de cooperativas u otra forma de articulación entre los pequeños propietarios no capitalistas. En el eje económico, se pueden citar tanto las acciones de modernización y las de desarrollo de la estructura capitalista en el campo, como las políticas de reforma agraria de carácter no capitalista. Un tercer tipo de acciones, son las políticas de desarrollo alternativos deprimidas y la formación de polos de desarrollo alternativos a las grandes ciudades y capitales nacionales. Un cuarto tipo son las políticas de colonización en la medida en que ellas se orientan a incorporar nuevos territorios a la actividad productiva del país.

En base a lo dicho, las acciones indirectas se pueden ordenar de la siguiente manera:

1. Acciones transformadoras de costumbres y valoraciones
 - 1.1. Política general de educación
 - 1.2. Política general de comunicaciones
2. Acciones transformadoras de las estructuras económicas y de poder
 - 2.1. Fomento de organizaciones laborales y productivas
 - 2.2. Modificación y readecuación de la organización productiva en el agro
 - 2.3. Políticas de fomento y desarrollo de áreas deprimidas o secundarias
 - 2.4. Políticas de colonización

Lo expuesto se puede resumir en el siguiente esquema general:



4. Recapitulación.

No existe ninguna configuración de hechos única y típica que pueda ser considerada como el problema de población de la humanidad o de una cierta época. Los grupos sociales definen lo que consideran problemático con respecto a la población, en función de sus intereses y de las valoraciones que hacen de la realidad donde desarrollan su acción.

Los procesos a través de los cuales se legitiman ciertas formas de conceptualizar los problemas de población, son básicamente de carácter político y, secundariamente, de carácter técnico. Dichas formas de conceptualización, generalmente están incorporadas al interior de un diagnóstico totalizador del estado de la sociedad y sus problemas. Por ello, la solución a los problemas de población se plantean siempre dentro de un conjunto más amplio de proyectos políticos.

Sin embargo, esta solución no siempre se logra por la vía de acciones deliberadamente orientadas con ese propósito. Por lo tanto, si lo que interesa es hacer una valoración de las acciones que pueden modificar el comportamiento demográfico de una población, no debe dejarse de lado la posibilidad de considerar el efecto demográfico que pueden tener acciones que originalmente no son desarrolladas con el fin de producir cambios en ese aspecto de la realidad.

No siempre la solución se logra por la vía de actuar directamente sobre las variables sobre las variables demográficas que definen el problema de población. Las más de las veces, deben desarrollarse acciones que al modificar otros aspectos de la realidad, producirán alteraciones en el comportamiento demográfico de la población.

Considerando el grado de voluntad del planificador y el tipo de relación que tienen las acciones programáticas con las variables demográficas, se pueden dividir dichas acciones en cuatro tipos: acciones deliberadas directas e in directas y acciones no deliberadas directas e indirectas.

De esta manera, se ha desplazado el énfasis desde las políticas de población a la forma como son o pueden ser enfrentados los problemas de población. Y a la investigación evaluativa en materia de población se le ha planteado una nueva exigencia: delimitar el tipo de acciones que son del interés para la evaluación.

La única forma de hacer esta delimitación es proponiendo un paradigma de relaciones entre las variables demográficas y las variables implícitas en las acciones propuestas dentro de los diversos proyectos gubernamentales y sus correspondientes políticas públicas.

Tras cada valor de una variable demográfica, existe un comportamiento social. Dicho comportamiento puede ser modificado ya sea a través de acciones directas sobre él o por medio de acciones indirectas. A partir de esta proposición, es posible plantearse un esquema analítico general que permita delimitar el tipo de acciones que son relevantes para ser investigadas evaluativamente. Este es quema distingue tres niveles respecto a la vinculación de la variable demográfica con las variables del comportamiento social y de la acción política. En primer lugar, se ubican las que especifican y definen el valor de la variable demográfica; éstas han sido denominadas mediaciones directas. En segundo y tercer lugar, están las acciones políticas directas e indirectas, respectivamente.

En base a estos esquemas y al conocimiento demográfico acumulado hasta ahora se han podido identificar algunas de las acciones políticas más relevantes, que inciden sobre el estado de las variables demográficas de un país.

NOTAS AL CAPITULO II

- (1) La idea de función demográfica ha sido introducida con el objeto de referirse a lo que habitualmente se entiende por variable demográfica básica (mortalidad, fecundidad y migraciones) de esta manera se le pretende distinguir de los resultados producidos por las interacciones de esas funciones , como son el crecimiento, tamaño y composición de la población. Ver Atria, R. Anotaciones para el Análisis Político de las Políticas de Población: Relación entre la Estructura de Poder y la Acción Pública. En Atria , R. y otros . Estructura Política y Políticas de Población. PISPAL-CLACSO , Santiago 1975
- (2) Un ejemplo reciente es el trabajo del International Review Group of Social Science Research on Population and Development (IRG).
- (3) Ver I.R.G. Social Science Research for Population Policy y Urzúa,R. El Desarrollo y la Población en América Latina. Siglo Veintiuno Editores -PISPAL, México 1979
- (4) Ver Taucher, E. Chile Mortalidad desde 1955 a 1975 Tendencias y Causas . CELADE Santiago 1978
- (5) Ver Bongaats,J. Develops a Frameworks for Quantifying the Proximate Determinants of Fertility. En Population and Development Review. Vol. 4 n.1, March 1978. y también Fredman,R., Davis,K. y Blake,J. Factores Sociológicos de la Fecundidad. CELADE-El Colegio de México, México 1967.
- (6) Ver Alberts,J. Migración en Areas Metropolitanas de América Latina: Un Estudio Comparativo. CELADE, Santiago 1977.

PARADIGMA PARA UNA INVESTIGACION EVALUATIVA DE

CARACTER DEMOGRAFICO DE LOS PROGRAMAS DE DESA-

ROLLO RURAL INTEGRADO

Con el objeto de traducir los planteamientos de los dos capítulos en un esquema operativo, se decidió diseñar un paradigma o modelo que sirviera como punto de referencia para la realización de investigaciones evaluativas en el área de las políticas de población.

Un requisito para diseñar este modelo era contar con programas concretos que proporcionaran las bases para los planteamientos operativos. Dado que ideal era que los programas abarcaran el mayor número posible de variables demográficas, se decidió trabajar con los Programas de Desarrollo Rural Integrado.

La presentación que sigue rescata los elementos básicos y característicos de distintos programas. En esa medida se puede decir que es una construcción típico ideal de ellos. En tanto el énfasis analítico recae en las políticas de población, estos programas han sido divididos en dos grandes categorías; los que contienen como parte integrante de ellos la formulación de una política de población y los que no contienen dicha política.

1. Caracterización General

El desarrollo rural integrado (DRI) es una modalidad de intervención en el sector rural que han venido promoviendo diversos organismos internacionales, entre ellos la FAO y el Banco Mundial, a partir de las últimas dos décadas.

Se le define como "una estrategia para lograr el cambio socio-económico, cultural, institucional y tecnológico, para el desarrollo de los recursos humanos y naturales, y para elevar el estándar de vida de toda la población rural" (1). Esta estrategia sería aplicable a los países del Tercer Mundo y tendría la virtud de ser "socialmente más sensible y basada en el esfuerzo propio" (2).

El carácter integrado de la estrategia se deriva del hecho que, mediante ella, se "intenta integrar múltiples objetivos, a saber: mayor producción, más empleo y más equitativa distribución de los ingresos; (...) y aspira a la integración de los sectores de bajos ingresos, particularmente los agricultores pequeños, los arrendatarios y los trabajadores agrícolas con el resto de la comunidad rural, a base de asegurarles una mayor participación en el proceso de producción y una más equitativa distribución de los beneficios del desarrollo" (3). Además, de la integración de objetivos y grupos sociales, se postula formular proyectos que incorporen un gran número de componentes sectoriales (4) dentro de un sólo plan de acción. Por último, se aspira a que los diagnósticos sustentadores de cada proyecto y de las acciones contenidas en él, tengan un carácter multidisciplinario.

En términos muy amplios, se puede decir que los objetivos generales del DRI son dos: Mejorar la "calidad de vida" de la población rural; y en segundo lugar, promover la participación de "la gente del campo, especialmente la pobre, a fin de que puedan desplegar su propio potencial e incrementar así su capacidad y voluntad de desarrollar, organizar y gobernar ellas mismas los métodos para conseguir una mayor calidad de vida para cada individuo en particular y para la comunidad entera en general" (5).

El conjunto de acciones contenido en los programas de desarrollo rural integrado (PDRI) pueden ordenarse, alrededor de tres ejes: Eje de la producción agrícola; eje de la producción no-agrícola y servicios; y el eje de los recursos humanos. El ideal de todo PDRI es integrar el número más amplio de componentes sectoriales, vale decir, abarcan los tres ejes y, dentro de cada uno de ellos, la mayor diversidad de acciones posibles.

Las principales líneas de acción contenidas en el eje de la producción agrícola son: Desarrollo de técnicas de manejo de suelos y cambios en los métodos de producción; fomento de uso de fertilizantes y pesticidas; introducción de maquinarias y diversas formas de equipamiento; modificación de la estructura de tenencia de la tierra.

Mediante estas acciones, se busca incrementar tanto la producción como la productividad agrícola, aumentar las oportunidades laborales del sector, promover una distribución más equitativa de los ingresos y beneficios entre los distintos sectores sociales del agro, recuperar tierras que están en proceso de degradación y evitar que ese proceso avance.

El eje de la producción no-agrícola y servicios, comprende - entre otras - las acciones de: desarrollo de agro-industrias e industrias manufactureras afines con las áreas que abarca el proyecto; fomento y desarrollo de diversas formas cooperativas; desarrollo del sistema de comercialización y distribución de los productos agrícolas; extensión de los servicios de agua potable, alcantarillado o pozos negros y luz eléctrica; extensión y creación de infraestructuras vial y de riego; desarrollo y extensión del sistema crediticio y bancario; desarrollo de los servicios de salud; desarrollo del sistema educacional; extensión de la atención de la administración pública.

A través de estas acciones se pretende expandir las oportunidades laborales no-agrícolas en el sector rural, acortar las brechas de nivel de vida que separa a las áreas rurales de las urbanas, incrementar la participación del sector agrícola en las relaciones de mercado e integrar al sector rural con el resto de la sociedad nacional.

Entre las acciones contempladas en el eje de los recursos humanos se destacan: La planificación familiar; la capacitación, educación y alfabetización; el mejoramiento de la atención de salud; programas de nutrición; planes de construcción de vivienda; programas de recreación; organización de la comunidad.

Se espera que el desarrollo de dichas acciones produzca en la comunidad un mejoramiento de sus condiciones de vida, un cambio de actitudes y motivaciones, un estímulo a la participación en la solución autónoma de los problemas del grupo y un mejoramiento en las pautas de consumo.

Cada PDRI se plantea como una estrategia particular para lograr el desarrollo e integración de áreas, zonas o localidades bien delimitadas. Ello hace que no existan programas cien por ciento iguales, ya que cada zona tiene demandas específicas sobre las cuales se definen los contenidos de las acciones que se desarrollan.

2. Consideración de las variables demográficas en los PDRI

El comportamiento demográfico de la población es tratado en los PDRI como un componente de lo que se denomina recursos humanos. Para analizar este componente se le desagrega en dos problemas: El crecimiento y el de migraciones.

El crecimiento generalmente es tratado en forma separada de la migración, reduciéndolo a un problema de tamaño de familia. Por eso, no es extraño encontrar en los documentos base de estos programas afirmaciones donde se sostiene que la política de población debe centrarse en reducir el crecimiento de la población, a través de la planificación familiar y mediante cambios de actitudes (7).

A pesar de lo anterior, el énfasis no recae en la fecundidad sino en el fenómeno de la emigración. O, dicho en otros términos, en la incapacidad que presentan las áreas rurales menos desarrolladas y más deprimidas para retener a su población nativa. Sobre esta materia, los diversos planteamientos coinciden en señalar que es preferible desarrollar el ambiente original de los emigrantes, por sobre la aplicación de medidas restrictivas en los centros urbanos (8).

En tanto estos programas contienen un tratamiento expreso de algunas variables demográficas, consideradas como fuente o como indicadores de problemas de bienestar, y en la medida en que ese tratamiento se traduce en implementación de medidas deliberadamente orientadas a modificar esa perturbación, se puede decir que estos programas contienen una política de población.

A fin de hacer que estos programas sean más efectivos, eficaces y eficientes en el logro de sus objetivos demográficos, es preciso evaluar su política poblacional.

Esta no es la única evaluación de interés que puede hacerse de estos programas, desde una perspectiva demográfica. Es también factible investigar evaluativa - mente al programa en su conjunto, examinando su capacidad para producir cambios demográficos. Hacer este tipo de análisis, significa ponerse en la perspectiva de valorar acciones no deliberadas, lo cual significa agregar nuevas complejidades al proceso evaluativo mismo. Esta mayor complejidad es compensada por la enorme utilidad que puede prestar un trabajo de esta naturaleza para el diseño de líneas de acción futuras en este campo.

3. Definición del problema de investigación en la evaluación de carácter demográfico de los P.D.R.I.

En la medida en que los PDRI contengan una política de población se impone, como primer requerimiento, la evaluación de dicha política.

Una evaluación completa implica realizar los seis tipos de análisis presentados en el capítulo primero. Es decir, un análisis de consistencia interna, uno de congruencia, uno de logro, uno de efectividad, uno de eficacia, y una explicación del éxito o fracaso.

Dependiendo del estado de desarrollo en que se encuentre el programa y de los objetivos del evaluador, puede ser útil hacer sólo alguno de estos análisis, dejando el resto para otra etapa. Por lo tanto, conviene hacer una breve recapitulación sobre la clase de problema que se busca encarar en cada uno de los tipos de análisis.

TIPO DE ANALISIS

PROBLEMA A INVESTIGAR

- Consistencia interna

En qué medida las acciones están relacionadas entre sí. En qué medida las acciones propuestas guardan relación con los objetivos propuestos. En qué medida cada objetivo tiene asociada una acción concreta. En qué medida los objetivos están relacionados entre sí.

- Congruencia entre lo planificado y lo implementado imple En qué grado, con qué intensidad y calidad, las acciones propuestas han sido implementadas. En qué medida se respetó su secuencia de desarrollo.
- Logro En qué medida se han ido logrando los objetivos formulados y cómo han sido reformulados en el transcurso del programa.
- Exito o efectividad En qué medida las acciones implementadas durante el desarrollo del programa son responsables de los cambios observados.
- Eficacia o impacto En qué medida los cambios desencadenados por el programa han satisfecho las necesidades para los que fueron pensados.
- Explicación del éxito o fracaso Por qué el programa fue o no capaz de alcanzar las metas. Por qué fue o no capaz de satisfacer las necesidades.

Cada uno de estos análisis contiene el precedente; de allí que encarar el problema planteado al análisis de nivel superior, supone enfrentar cada uno de los problemas anteriores. Por consiguiente, se puede decir que el problema de investigación en la evaluación demográfica de los PDRI consiste en responder por qué o no el programa fue efectivo y eficaz.

Pero como se expuso anteriormente, no sólo es de interés investigar las políticas de población contenidas en los PDRI, sino que también lo es el determinar la capacidad del programa en su conjunto para producir cambios en el comportamiento demográfico de la población. En los PDRI que no contienen políticas de población, éste es el único tipo de investigación evaluativa posible.

En este caso, el problema de investigación se circunscribe a los análisis de efectividad, de eficacia y a la explicación de ellos. En cierta medida, los otros análisis no se pueden hacer, toda vez que al no existir objetivos explícitamente perseguidos está ausente uno de los dos elementos de la relación acción-objetivo. Sin embargo, introduciendo cierto grado de flexibilidad ellos son posibles, tal como se verá en la próxima sección.

4. Principales elementos de los problemas de investigación

Los tipos de análisis contenidos en la investigación evaluativa, se pueden agrupar en torno a dos grandes categorías. La primera incluye a los análisis que no establecen relaciones de carácter explicativo; es decir, al análisis de consistencia interna, al de congruencia y al de logro. La segunda, a los que buscan establecer algún tipo de nexo causal, como son los análisis de efectividad, los de eficacia y las explicaciones del éxito o fracaso de los problemas.

El primer grupo de análisis es el de menor complejidad si se toma en cuenta el tipo de elementos con los que opera y el tipo de relaciones que establece entre ellos. En efecto, sólo incorpora dos elementos: Las acciones y los objetivos. En las relaciones, sólo se verifica correspondencia entre lo propuesto y lo alcanzado, o consistencia entre acciones y objetivos deseados.

Antes de exponer los elementos pertenecientes a los análisis de la primera categoría, es conveniente hacer una pequeña digresión que permite presentar de una sola vez tan to lo que ocurre en los PDRI que contienen políticas de población como en los que no la contienen.

En los PDRI que han formulado políticas de población, es muy fácil distinguir acciones orientadas a modificar el comportamiento demográfico y objetivos demográficos. Basta una lectura detenida y ésto está hecho. En los programas que no contienen este tipo de políticas, no es posible identificar objetivos demográficos. Sin embargo, recurriendo al conocimiento acumulado en demografía, es posible distinguir de entre el conjunto de acciones contempladas en el proyecto, aquellas con probables consecuencias sobre el comportamiento demográfico. Estas consecuencias pueden ser tratadas como efectos colaterales posibles, los que para efectos prácticos, son asimilables a la idea de objetivos. DE esta manera, se puede reconstruir la relación acción - objetivo y se hace posible la realización de análisis de congruencia y de logro (de los objetivos imputados).

Puestas así las cosas, queda meridianamente claro que el análisis de consistencia interna sólo es pertinente en los PDRI que contienen políticas de población, y que los restantes tipos de análisis son susceptibles de ser desarrollados siempre que se los considere pertinentes.

Como dijimos, los elementos de la primera categoría señalada son los objetivos y las acciones.

Las acciones contenidas en los PDRI, se pueden ordenar teniendo como referente las tres variables demográficas básicas: mortalidad, fecundidad y migraciones.

En general, todas las acciones orientadas a elevar el standard de vida de la población rural contribuirán a controlar las enfermedades evitables y con ello, a reducir la mortalidad.

Entre las acciones, destacan las del eje de la producción agrícola que buscan aumentar la disponibilidad de alimentos, ya que con ellas se está en condiciones de mejorar el nivel nutricional de la población, que aparece muchas veces asociado a ciertas causas de muertes que son evitables. En el eje de la producción no - agrícola y servicios, sobresalen las destinadas a la extensión de los servicios de agua potable, alcantarillado o pozos negros, de salud y de educación. En el eje de los recursos humanos, cabe mencionar aquellas acciones dirigidas a mejorar tanto la calidad de la atención de salud, como de educación.

Las acciones orientadas a producir un cambio socioeconómico, cultural, institucional y tecnológico, las que buscan el desarrollo de los recursos humanos y las que intentan mejorar los niveles de vida en el sector rural, probablemente incidirán sobre la fecundidad, tanto de manera directa como indirecta.

Las acciones del eje de producción agrícola, como son, por ejemplo, la introducción de nuevas técnicas de producción o de maquinarias, es muy posible que modifiquen el sistema de relaciones sociales al interior del campo y, por ese camino, las relaciones intra e interfamiliares, también se pueden producir alteraciones en la estabilidad de las uniones con la modificación en el sistema de tenencia de la tierra, sobre todo si este cambio significa disminuir la necesidad de desplazamientos tras la búsqueda de trabajo. Asimismo, es posible que se modifique el grado y el tipo de participación de la mujer y los niños en las actividades productivas, lo cual implica un cambio tanto en la definición de roles al interior de la familia, como en los aportes de cada miembro a la subsistencia del grupo.

En el eje de la producción no - agrícola y servicios, todas aquellas acciones destinadas a mejorar las condiciones de salud que signifiquen una disminución de la mortalidad, son relevantes como determinantes de cambio en la fecundidad; igual cosa ocurre con todas aquellas acciones orientadas a aumentar las posibilidades de trabajo, ya sea que esto signifique mayores oportunidades laborales para la mujer o más fuentes de trabajo estable para los hombres; según sea el caso, la influen

cia puede ser de signo negativo o positivo.

En el eje de los recursos humanos, es posible distinguir todas las acciones en el terreno de la educación y la salud. Pero las más importantes son las actividades desarrolladas en el campo de la planificación familiar.

Igual que en el caso de la fecundidad, las migraciones se verán influenciadas por las acciones destinadas a producir cambios estructurales como por las que buscan desarrollar los recursos humanos y elevar las condiciones de vida. Tanto en el eje de la producción agrícola, como en el caso de la producción no-agrícola y de servicios, la creación de nuevas fuentes de trabajo puede significar un incentivo para que la población permanezca en su lugar de residencia. Sin embargo, la introducción de nuevas tecnologías puede significar una expulsión, si éstas son ahorradoras de mano de obra. El desarrollo de infraestructura, contemplado en el eje de la producción no agrícola y servicios, puede hacer del sector rural, un área atractiva para vivir y, por lo tanto, actuar como elemento de retención de población.

Lo mismo ocurre con el desarrollo de programas de recreación y de oportunidades de participación contemplados en el eje de los recursos humanos. Sin embargo, las acciones orientadas a fomentar las vías y canales de comunicación contempladas en el eje de la producción no-agrícola y de servicios; y el desarrollo de las oportunidades educacionales y acceso a la información contempladas en el eje de los recursos humanos, pueden estimular la migración hacia áreas más desarrolladas.

El esbozo que aquí se ha presentado, debe servir como marco general para desarrollar los análisis de consistencia.

Sin embargo, su implementación práctica requiere que, para cada programa, se desarrolle un modelo conceptual lo más completo posible de los determinantes de cada una de las variables demográficas.

Los análisis de congruencia deben resultar relativamente simples de implementar, ya que consisten en una comparación entre las acciones programadas y las efectivamente desarrolladas. Con el objeto de que este análisis sea útil en las siguientes etapas del proceso evaluativo, es conveniente llevarlo a cabo tratando de seguir los encañamientos lógicos y secuenciales que se propusieron en la formulación definitiva del programa. Para este efecto se puede construir un diagrama de flujo, similar a los usados en la programación computacional por ejemplo. En realidad, se pueden construir dos diagramas, uno para seguir las acciones del programa tal como éste fue proyectado; el otro para seguir las acciones efectivamente desarrolladas. De esta manera, la sola superposición entre ambos diagramas ya dará los primeros indicios del grado de congruencia. Además de estudiar los flujos hay que analizar la congruencia entre la intensidad con que se suponía debía desarrollarse cada acción y la que efectivamente tuvo.

El mismo esquema seguido en el análisis de congruencia puede ser desarrollado para efectuar los análisis de logro. Sin embargo, en este caso debe ponerse especial énfasis en la comparación de intensidad o, mejor dicho, de magnitud entre lo propuesto y lo obtenido, ya que en definitiva una de las cosas que más importa es en qué medida se lograron los objetivos perseguidos. Esto no debe hacer olvidar que un objetivo terminal depende generalmente del logro de objetivos intermedios y que muchas veces una rectificación oportuna en estos últimos puede ser clave para el éxito final, de ahí que sea importante realizar el análisis de flujo, toda vez que éste servirá en la etapa explicativa.

Los análisis contenidos en la segunda categoría, es decir, los de efectividad, eficiencia y las explicaciones, operarán en base a los siguientes elementos: las acciones, los objetivos, las necesidades, o demandas de la población, y las hipótesis.

Tanto las acciones como los objetivos fueron tratados en páginas anteriores. Resta por consiguiente, centrar la atención en los otros dos elementos.

Cuando un gobierno decide impulsar un programa de transformaciones dentro de un sector de la sociedad (como es el caso de los PDRI), realiza un diagnóstico previo de la realidad donde va a desarrollar su intervención. Este diagnóstico es el instrumento que le permite cuantificar y cualificar las necesidades de la población, y le sirve para definir y acotar el problema que se debe enfrentar.

En la investigación evaluativa, las demandas y necesidades ^{de} ciertas áreas, o de grupos sociales dentro de ellas, se definen a partir del conocimiento disponible, siendo una parte de él el obtenido en los diagnósticos gubernamentales.

Por lo tanto, para hacer un análisis del impacto, se recurre tanto a criterios internos como a criterios externos a los programas. Esto permite que, respecto a impactos demográficos, este tipo de análisis pueda ser aplicado aún en PDRI que no contienen políticas de población.

El diagnóstico demográfico contenido en los PDRI parte constatando el bajo nivel de vida de la población rural que habita en ciertas áreas demográficas orientadas a la producción agrícola. Esta situación, reforzada por las disparidades en la distribución de las facilidades y perspectivas existentes entre las áreas urbanas y rurales, sería la causante del alto nivel de éxodo rural. Para precisar el carácter y el volumen de las demandas y necesidades, este problema, que en algunos informes es calificado como el principal (10), debe ser estudiado en cada área donde se decide que es necesario desarrollar un PDRI a fin de medir su magnitud, las características de la población emigrante y los factores que la impulsan a abandonar su región de residencia.

El bajo nivel de vida también se constituye en el punto de partida de la definición de otro tipo de necesidades, cuando se le explica a partir del desequilibrio que existe entre la cantidad de recursos del área y sus posibilidades de crecimiento, con el volumen y tasa de crecimiento de la población. Se sostiene que es necesario aumentar los recursos productivos, pero que simultáneamente se debe actuar para impedir que la población siga creciendo a la misma velocidad con que lo viene haciendo. La única manera de lograr esto es por la vía de la reducción de los nacimientos y la promoción de familias más pequeñas, es decir, se plantea la necesidad del control natal.

También el bajo nivel de vida constituye el punto de partida para definir la necesidad de reducir los niveles de mortalidad, en especial la que afecta a los menores de cinco años.

Otro elemento de los análisis de la segunda categoría son las hipótesis. Su función es delimitar y definir que factores del programa y que factores del medio pueden ser los causantes de los cambios observados en el comportamiento demográfico de la población.

Las hipótesis pueden dividirse en cuatro grandes áreas a fin de especificar los posibles elementos explicativos de las transformaciones producidas por los programas.

En primer lugar, están las hipótesis como elemento central a las características de los programas, definidas éstas como una función de las acciones impulsadas a partir de los tres ejes (producción agrícola, producción no agrícola y servicios, recursos humanos).

Cada acción de un eje puede estar incidiendo sobre una o más variables demográficas. Por ejemplo, un aumento de la producción basado en intensificación del trabajo, significará la inclusión de nuevos contingentes a la fuerza de trabajo y una mayor disponibilidad de alimentos. Sus posibles efectos abarcarán el fenómeno mi-

gratorio, la mortalidad, e incluso a la fecundidad. Pero lo más probable es que una acción de un eje actúe en conjunto con otras acciones del mismo eje y con acciones de otros ejes. De esta manera, el efecto conjunto de ellas puede ser sumado o multiplicado.

Dentro de las características de los programas, conviene hacer una distinción entre aquellas que inciden en el mejoramiento de las condiciones de vida (aumento de la producción, creación de nuevas fuentes de trabajo agrícola y no agrícolas, extensión de los servicios básicos) y las que impactan a nivel de actitudes, motivaciones y esquemas valóricas de la población (participación en el proceso productivo, educación y capacitación, participación en las organizaciones de la comunidad y en el proceso de toma de decisiones).

En segundo lugar, están las hipótesis que tienen como elemento central a las características que aplica el programa. Interesan fundamentalmente tres cosas: el nivel de capacitación de las personas encargadas del desarrollo de los distintos conjuntos de acciones, el grado en que esas están identificadas y conocen los objetivos más generales de los PDRI y su capacidad para motivar, ser aceptada y "tener llegada en la población objetivo. Estas variables tendrán incidencia tanto en el grado de profundidad y certeza con que se desarrollan cada una de las acciones, como en la flexibilidad que exista para adecuar este desarrollo a los factores imprevistos, que surgen en todo proceso de cambio.

Un tercer grupo de hipótesis, son las que ^{deben} tanto como elemento central a las características de la población que habita en las áreas sujetas a los PDRI. Por una parte, se pueden distinguir las características étnicas y culturales y, por la otra, su nivel educacional y sus características demográficas.

Por último y en cuarto lugar, se encuentran las hipótesis que tienen como elemento central a las características de la región, que pueden haber impulsado o frenado los cambios. Entre dichas características, se hallan las de la estructura produc-

tiva y el nivel de introducción de tecnología, los recursos naturales y el grado de deterioro del medio ambiente, el desarrollo de la infraestructura, las comunicaciones con otras áreas y las condiciones en que se encuentra el desarrollo de la participación política.

5. Operacionalización de los elementos

El proceso de operacionalizar los elementos contenidos en los PDRI puede ser descompuesto en dos etapas. La primera, es la identificación de cada elemento, y la segunda, su traducción a indicadores que tengan las propiedades de ser sensibles, idóneos, unívocos, fácilmente disponibles y poco fáciles de manipular.

En tanto los PDRI se ocupan fundamentalmente de elevar las condiciones de vida de la población rural introduciendo modificaciones que privilegian los aspectos productivos, generalmente los objetivos de carácter demográfico son formulados de manera imprecisa; esto en el caso en que los programas contengan políticas de población. Otras veces, simplemente no existe ninguna referencia a este tipo de objetivos. Con mayor razón, será muy difícil encontrar encadenamientos de objetivos que, no siendo demográficos, culminen en uno que sí lo sea.

Si los PDRI son vistos como acciones no deliberadas que tienen efectos sobre el comportamiento de la población, se facilita la tarea de identificar objetivos.

En el caso de programas que no contengan objetivos demográficos, el evaluador (que se supone, tiene sólidos conocimientos en estudios sociales de población) puede hacer una lectura inicial del programa buscando todas las ideas directas o indirectas, sobre fecundidad, mortalidad, migraciones, tasa de crecimiento y composición de la población. Con ello, tiene una primera apreciación de carácter general, permite familiarizarse con el programa. Luego, puede realizar una segunda lectura, centrándose en las acciones propuestas y analizando los posibles efectos que éstas puedan tener sobre las variables demográficas. En base a estas dos lecturas, se está en condiciones de identificar, al menos globalmente, cuáles pueden ser las repercusiones demográficas del programa. Estas pueden ser tratadas como los objetivos demográficos de los PDRI.

En el caso de programas que contengan políticas de población, el trabajo se hace más fácil. Conviene realizar las dos lecturas, puesto que ello permitirá identifi

car consecuencias no previstas por los planificadores y que son importantes para la evaluación.

La mayor dificultad que se enfrenta en la fase de establecimiento de indicadores del cambio demográfico es encontrar indicadores que estén fácilmente disponibles. Si la evaluación se contempla como una parte del PDRI desde el inicio del programa, esto no es problemático ya que en el mismo diagnóstico inicial se deben contemplar mediciones de las variables demográficas. Realizando las mismas mediciones en forma periódica o continua hasta el término del programa, se dispondrá de una serie de datos sobre la evolución del comportamiento demográfico que estarán a la mano.

Pero generalmente, de lo que se puede disponer es de una medición exhaustiva al final del programa, siempre que la evaluación se haya planificado antes de su término, y de datos de fuentes secundarias que informan sobre el estado de la situación al comienzo del programa, normalmente incompletos. El gran problema con esta situación es que puede llevar a sacar conclusiones erradas respecto a los cambios ocurridos, ya que evidentemente, la medición final va a reflejar con mayor fidelidad lo que está ocurriendo.

Igual que en la definición de los objetivos, la definición operacional de las necesidades es un asunto difícil; no tanto por su complejidad como por la escasa atención que reciben los componentes demográficos. En el tipo de investigación evaluativa que aquí se está tratando, las necesidades se refieren al estado de las variables demográficas antes de que se iniciara el programa y a la interpretación que se hizo de ellas cuando se definió el problema de población. Como ya se vio en páginas anteriores, este problema tiene dos términos: El crecimiento (o uno de sus componentes, la fecundidad) y las migraciones. Pero, como también se dijo, en la medida en que preocupa el nivel de vida de la población, se incorpora como un tercer término la consideración de la mortalidad.

La definición operacional de las hipótesis supone una operacionalización tanto de los resultados esperados como de las acciones planificadas. Otro componente que debe estar claramente definido son las relaciones entre los dos términos anteriores.

Estas relaciones adoptan las siguientes siete formas básicas:

- relaciones entre acciones del programa con transformaciones en el sector rural
- relaciones entre estas transformaciones y transformaciones en el comportamiento demográfico
- relaciones entre factores ajenos al programa y transformaciones en el sector rural
- relaciones entre estas transformaciones y transformaciones en el comportamiento demográfico
- relaciones entre acciones del programa y transformaciones en el comportamiento demográfico
- relaciones entre factores ajenos al programa y transformaciones en el comportamiento demográfico
- relaciones entre transformaciones en el comportamiento demográfico y sus tendencias pasadas

Todas estas relaciones deben constituir un sistema de hipótesis. El sistema puede ser tratado de dos maneras que no son excluyentes. Por una parte, se puede poner a prueba cada tipo de relación separadamente; por la otra, se puede elaborar un modelo que las contenga a todas o a una parte de ellas. Las técnicas más convenientes para realizar el análisis estadístico de estas relaciones son las de regresión múltiple. Sin embargo, lo más importante no es la técnica en sí, sino el tipo de diseño donde ésta es empleada. Entre los diseños, los más apropiados a este tipo de estudios parecen ser los diseños cuasi-experimentales (11).

La definición del contenido de las relaciones depende en gran medida de las acciones que se identifiquen como relevantes para afectar el comportamiento demográfico. Por consiguiente, la operacionalización de las acciones determina, en gran medida, el conjunto de hipótesis que se va a manejar.

El proceso de operacionalización de las acciones puede dividirse en tres partes: La primera consiste en la enumeración y descripción de cada una de las acciones. En esta etapa, se debe definir cada acción de la forma más exhaustiva posible, indicando tanto el contenido de cada una de ellas, como su ubicación dentro del contexto global. En lo posible, se las debe agrupar en función de los objetivos que se desean estudiar.

La segunda consiste en establecer la forma como se irán desarrollando las acciones durante el transcurso del programa. Esto supone hacer una especificación de las relaciones y secuencias lógicas y temporales que existe entre ellas. En particular, se debe definir como se agrupan las acciones dando origen a acciones de nivel superior, ya que es posible que el efecto aislado de una acción sea muy bajo, pero se potencie cuando junto a él se desarrollen otras actividades, dando así por resultado un efecto que no es la mera suma de cada acción aisladamente. Por ejemplo, puede ser el caso de dos acciones relativas a la producción agrícola donde una de ellas consista en la introducción de una nueva técnica de rotación de cultivos, y la otra en una modificación del sistema de tenencia de la tierra. Desarrollando ambas conjuntamente, se puede producir una retención de la población del agro, pero si se aplican separadamente, cada una de ellas puede significar expulsión de población.

La tercera, consiste en definir criterios que permitan medir cada acción, para tener una estimación del esfuerzo necesario y del desplegado. Se trata de estar en condiciones de determinar con qué profundidad se han ido introduciendo los estímulos que se supone producirán los cambios. Los criterios-base para definir medidas son: El tiempo que durará la acción, la cantidad de recursos que se requerirán para desarrollarla, el área y la población que cubrirá.

A fin de aportar elementos para la explicación de la efectividad y la eficacia, hay que realizar el trabajo de operacionalización de las acciones, al menos, en dos momentos del desarrollo del programa. Uno es al comienzo, es decir, en base a los

documentos programáticos, el otro es una vez finalizado el programa o en algún momento que se considere clave en su desarrollo. La comparación de ambos momentos, permite tener una medida del esfuerzo planificado y del esfuerzo realizado. En la explicación de las diferencias, está el inicio de la explicación de los logros del programa.

6. Diseño de Metodología

El diseño de la metodología de una investigación evaluativa debe ceñirse tanto a las características de los programas como a los objetivos de la evaluación.

Si la evaluación es descriptiva, los aspectos más importantes a enfatizar son los análisis de consistencia, congruencia y logro. Un diseño para este tipo de objetivos es relativamente simple y se lo puede ubicar en la perspectiva de los análisis de contenido [12].

El universo de análisis estaría compuesto por el programa tal como fue planificado y tal como fue implantado. Las categorías serían las acciones planificadas, las acciones realizadas, los objetivos propuestos y los objetivos alcanzados. Las operaciones lógicas fundamentales no son el recurso ni la elaboración de porcentajes, sino la descripción detallada de cada categoría y el establecimiento de comparaciones y de relaciones de implicancia entre ellas.

La evaluación explicativa contiene al menos uno de los tipos de análisis de efectividad, eficacia y explicación. Los análisis de eficacia sólo agregan a los de efectividad, la medición del grado en que se cubrieron las necesidades que dieron origen al programa. En realidad, éste es únicamente un problema de recuento. La dificultad mayor radica en poner a prueba la capacidad del programa para enfrentar con éxito el problema para el cual fue diseñado. Un ejemplo contribuirá a esclarecer este punto: supóngase que se diseñó un PDRI que, entre otros, tiene como objetivo controlar la emigración de la zona cubierta por el programa. Este programa puede lograr retener a cierta parte de la población, con lo cual sería un programa efectivo, pero puede ser que al mismo tiempo, la población que retiene sea una porción mínima de la que emigra, con lo cual, a pesar de ser efectivo, será poco eficaz.

Desde el punto de vista del diseño de estrategias de cambio social, lo fundamental es tener programas que sea efectivos, es decir, que produzcan cambios ya que es más difícil encontrar acciones que sean adecuadas que lograr hacer que ellas sean más eficientes. Siendo así, un aspecto central de las evaluaciones que se hacen desde la perspectiva del mejoramiento de los niveles de vida, es determinar la efectividad.

Uno de los diseños que pueden dar buenos resultados, en la verificación de la efectividad de los programas, es el diseño cuasi-experimental. Una de las formas que puede asumir es el de series de tiempo.

Mediante los diseños cuasi - experimentales de series de tiempo se busca, desarrollar un método de análisis que permita poner a prueba la hipótesis de que cierto programa produjo un cambio en el proceso social. Este proceso, es medido en la forma de una serie temporal.

En el capítulo primero se hizo una presentación de los rasgos fundamentales de los diseños experimentales y cuasi experimentales. Aquí sólo se presentarán los aspectos centrales de una técnica estadística, que ha sido usada para hacer análisis estadísticos de un diseño cuasi - experimental de series de tiempo bien construido (14).

Una serie de tiempo es un conjunto de observaciones ordenadas en el tiempo.

$Y_1, Y_2, Y_3 \dots\dots\dots Y_{t-1}, Y_t, Y_{t+1}$

Cada observación debe ser una medición de intervalos del nivel de un proceso. El tiempo que separa una observación de otra debe ser constante.

La lógica que está detrás de los análisis de series temporales es que ellas proporcionan una representación adecuada de un proceso subyacente. Siguiendo es

ta lógica, se define a las series como la realización de un proceso. La relación entre realización y proceso, es análoga a la que existe entre muestra poblacional en los análisis sincrónicos.

Las series de tiempo son usadas para construir un modelo del proceso que generó la serie, toda vez que se supone que la serie observada representa adecuadamente lo que hay tras ello. La construcción del modelo se efectúa mediante procedimientos estadísticos que buscan representar adecuadamente ya sea el componente determinístico o tendencia de la serie o el componente estadístico u oscilación de la serie.

Si programa que se supone produjo el cambio en la serie de tiempo, es tratado como una variable muda (dummy), es decir, como una función que puede tomar los valores cero y uno se puede elaborar un modelo de regresión que tenga como uno de sus componentes el programa o a sus diversas acciones y como otro componente al modelo elaborado para la serie de tiempo.

En este caso, los pasos a seguir para evaluar la efectividad del programa son:

Primero se debe construir el modelo para las series de tiempo. Un modelo que se ha trabajado para estos efectos en ciencias sociales, es el denominado ARIMA (15). Con él se puede modelar el comportamiento estocástico de la serie de tiempo, el cual es comúnmente llamado "ruido blanco".

Segundo, se debe elaborar el modelo de regresión en base al componente programático y al modelo construido para la serie. De esta manera, la efectividad puede ser expresada como:

$$Y_t = f(P_t) + R_t$$

donde

Y_t = efectividad

P_t = componente programático

$f(P_t)$ = función de la variable P_t

R_t = ruido blanco (modelo ARIMA)

Hecho ésto, se está en condiciones de estimar, mediante el método de mínimos cuadrados ordinarios, los parámetros del modelo de efectividad. Si estos parámetros no son estadísticamente significativos, o de alguna manera son inaceptables, el modelo puede ser re-especificado (por ejemplo, cambiando el componente programático o modificando la forma de la función elegida para él) y sus parámetros re-estimados.

Una vez que el modelo tentativo ha sido correctamente especificado y se han obtenido parámetros significativos y aceptables, los resultados del modelo de efectividad deben ser interpretados analíticamente.

Un problema central en este tipo de diseños, es la definición del componente programático. Esto debe ser seleccionado a partir de una hipótesis teóricamente fundamentada.

Una vez realizado el análisis de efectividad, se dispone de una medición de los cambios introducidos por el programa en la realidad. Queda por desarrollar mediciones del grado en que fueron cubiertas las necesidades de la población. Es decir, queda por establecer la eficacia del programa. Para hacer esto hay que efectuar un diagnóstico del estado que presentan las variables demográficas, una vez que se supone que el programa desencadenó todos sus efectos, este diagnóstico se compara con el diagnóstico inicial y se establece en que medida el programa cubrió a los distintos grupos de la población y en que medida mejoraron los indicadores demográficos en esa población. Las mediciones de los indicadores en los distintos grupos sociales puede hacerse ya sea recurriendo a

las estadísticas continuas (siempre que ellas contengan datos que permitan discriminar entre distintos grupos sociales) a encuestas o a censos de población.

Los análisis de efectividad pueden ser profundizados mediante los análisis explicativos. Para realizar este tipo de análisis es necesario hacer un diseño que permita poner a prueba las teorías que están respaldando los supuestos que guiaron la elección de las acciones desarrolladas en el programa (13). Por esta razón se sostiene que los análisis explicativos están en el límite entre la investigación básica y la aplicada.

7. Recapitulación:

En tanto el Desarrollo Rural Integrado se plantea como "una estrategia para lograr el cambio socio-económico, cultural, institucional y tecnológico, para el desarrollo de los recursos humanos y naturales, y para elevar el standard de vida de la población rural", se los puede considerar como acciones con posibles consecuencias sobre el comportamiento demográfico de la población. Esto de por sí los hace ser relevantes a los intereses de la investigación evaluativa de carácter demográfico. El hecho de que algunos Programas de Desarrollo Rural Integrado (PDRS) se planteen explícitamente la formulación de políticas de población refuerza su importancia para este tipo de investigación evaluativa.

Un análisis de los distintos ejes de acciones contenidos en los PDRI permite concluir que ellos puedan tener consecuencias tanto sobre la fecundidad, mortalidad y migraciones del área donde ellos son desarrollados.

Para evaluar la capacidad que tiene los PDRI ^{de} desencadenar transformaciones en el comportamiento demográfico de la población, es necesario hacer un análisis de consistencia interna, ~~de~~ congruencia, de logro, de efectividad, de eficacia y explicativos.

En los PDRI que no contienen políticas de población, los análisis de consistencia interna no se pueden realizar. Los de congruencia y logro se puede desarrollar en la medida que las consecuencias colaterales sean tratadas como objetivos. El resto de los análisis se los puede efectuar siempre que se los necesite.

Para hacer los distintos análisis es preciso identificar y delimitar operacionalmente cada uno de los elementos contenidos en los programas. Estos son las acciones, los objetivos, los supuestos que vinculan acciones con objetivos, las necesidades y las hipótesis explicativas de su necesidad.

Un diseño metodológico útil para efectuar los análisis de consistencia interna congruencia y logro resulta de la adaptación de los análisis de contenido.

Un diseño apropiado para los análisis de efectividad son los diseños cuasi - experimentales de series cronológicas. Uno adecuado para los análisis de eficacia son los del tipo de diagnóstico. Para los análisis explicativos hay que realizar diseños del tipo desarrollado en la investigación básica.

NOTAS AL CAPITULO III

- (1) FAO Integrated Rural Development. Roma , 1978 p.III
- (2) FAO Informe del Simposio Regional FAO/SIDA/DSE Sobre el Desarrollo Rural Integrado. Roma 1978 p.24
- (3) Ibid. p. 25
- (4) World Bank Measuring Project Impact: Monitoring and Evaluation in the PIDER Rural Development Project - México. Working Paper n°322 1979
- (5) FAO Informe ... p.24
- (6) World Bank Rural Development. Washington, USA, 1975
- (7) FAO Integrates... p.60
- (8) FAO Informe... y World Bank Rural Development.
- (9) FAO Informe...
- (10) UNICEF Experiencias en Programas Integrados en la Región de las Américas. Santiago 1975
- (11) Campbell,D. y Stanley,J. Diseños Experimentales y Cuasiexperimentales en la Investigación Social. Ed. Amorrortu Buenos Aires, Arg.
- (12) Berelson,B. Content Analysis. En Lindsay ,G. (Ed.) Handbook of Social Psychology. Vol.I chap.13. Cambridge, Mass: Addisson-Wesley 1954
- (13) McCleary, R. and Hay,R.A. Jr. Applied Time Series Analysis for the Social Sciences. Sage Publication, Beverly Hills, USA 1980
- (14) Stinchcombe,A.L. La Construcción de Teorías Sociales. Ed. Nueva Visión, Argentina 1970

