

# OBJETIVOS INTERMEDIOS PARA LA VIGILANCIA Y ORIENTACION DE LOS SERVICIOS DE PLANIFICACION DE LA FAMILIA<sup>1</sup>

Dr. César A. Corzantes<sup>2</sup>

*Los objetivos intermedios son importantes para la vigilancia y evaluación del curso de un programa en sus primeras etapas. Se discuten las ventajas, requisitos y limitaciones de tales objetivos como instrumentos de administración de los programas de planificación de la familia.*

## Introducción

Una de las responsabilidades de un programa de servicios de planificación de la familia es documentar y analizar los resultados de sus actividades. Los datos científicos son esenciales para demostrar la validez del trabajo realizado, justificar la utilización de los recursos así como para estimular y acrecentar el apoyo financiero, político y social al programa. La evaluación que debe emplearse para garantizar la supervivencia de la empresa constituye un mecanismo necesario y un instrumento útil que debe ser parte integral de la evolución y funcionamiento de programas.

Durante las primeras fases de ejecución, la evaluación es difícil pues no ha transcurrido el tiempo suficiente como para que se hayan producido los resultados deseados. Además de los objetivos finales se necesitan otros indicadores. El presente trabajo enuncia el problema y propone el uso de objetivos intermedios para la evaluación precoz y vigilancia de un programa. Un "objetivo intermedio" puede considerarse como una posición estratégica o una condición que debe alcanzarse antes de lograr el resultado final. Se entiende por "vigilancia de programas" las actividades encaminadas a la observación, regulación y control del curso de un programa en su evolu-

ción hacia el cumplimiento de sus objetivos fijados.

## Discusión

En este trabajo se considera el programa de planificación de la familia como un mecanismo de información, educación y prestación de servicios encaminado a orientar el comportamiento del individuo y de la comunidad con respecto a la fecundidad. Esta definición ofrece un marco de referencia dentro del cual se pueden considerar los factores que se relacionan con la eficacia de un programa.

En primer lugar figura la capacidad del programa para influir en un cambio de actitud y de comportamiento. Puesto que uno de los propósitos del programa es el de motivar al individuo o a la comunidad para que adopte una pauta específica de comportamiento, los mecanismos que utilice para informar y educar son elementos indispensables para lograr la eficacia del programa (1).

En segundo lugar se sitúa la capacidad para alistar y mantener a los individuos en el programa a fin de fomentar y conservar el comportamiento previsto. Dicho en otros términos, debe haber un sistema en virtud del cual se ofrecen los servicios al individuo y a la comunidad (1, 2).

Ambos factores—la capacidad para inducir cambios en el comportamiento y la capacidad para prestar servicios—se relacionan directamente con el impacto del programa

<sup>1</sup>Se publica también en inglés en el *Bulletin of the Pan American Health Organization* Vol. XI, No. 1, 1977.

<sup>2</sup>Profesor Asociado, Escuela de Salud Pública y Medicina Tropical, Universidad de Tulane, Nueva Orleans, Luisiana, E.U.A. Dirección: Tulane University, 150 S. Liberty St., New Orleans, La. 70112.

(3, 5), y deben incluirse como aspectos decisivos en la estrategia de la evaluación.

Reynolds se ha referido a la evaluación del programa como "un proceso que incluye la medición de la consecución de metas, la retroinformación para tomar decisiones que se adapten a las circunstancias y el examen de una amplia variedad de procesos para determinar los motivos del éxito o el fracaso de un programa" (6). Desde este punto de vista, la estrategia para evaluar un programa de planificación de la familia requerirá una medición retrospectiva y la evaluación de las actividades en curso.

El hecho de saber si un programa consiguió o no introducir cambios en el estado de fecundidad de la población a la que iba destinado, podría calificarse de "impacto definitivo del programa". Sin embargo, esto solo puede evaluarse después que el programa haya funcionado durante un tiempo apropiado y se haya llevado a cabo una cantidad suficiente de actividades como para haber afectado a la población "objetivo." Se reconoce que los cambios relativos a la fecundidad en una comunidad no pueden medirse hasta transcurrido un plazo de tres a cinco años de funcionamiento (3). Por consiguiente, no se pueden analizar esos cambios en una comunidad o tomarlos como base para las decisiones tempranas de gestión administrativa u operativas.

Por otro lado, es posible efectuar una constante evaluación para comprobar si el programa avanza o no en la misma dirección de las tendencias previstas y, por lo tanto, si cumple los objetivos intermedios. Con todo, esto requiere una definición de los objetivos mensurables considerados en términos de una relación de causa y efecto.

Por ejemplo, el objetivo final de un programa puede ser la reducción de la morbilidad y mortalidad materna e infantil en la comunidad por medio de la prolongación de los intervalos entre los embarazos, y las tasas más bajas de fecundidad durante los años de alto riesgo materno. Para lograr este objetivo será necesario identificar a los individuos a

los cuales se dirige el programa (objetivo intermedio). En segundo lugar, se espera que la población alistada en el programa adopte una pauta específica de comportamiento, es decir, que emplee métodos eficaces de regulación de la fecundidad (objetivo intermedio). En tercer lugar, es necesario que la mencionada población mantenga el comportamiento adoptado durante un periodo específico (objetivo intermedio) a fin de lograr el impacto deseado.

Para que este esquema de secuencias se aplique eficientemente los objetivos deben expresarse en términos mensurables, especificando el número de individuos a los que afectará y el tiempo necesario para alcanzar una situación específica. Los objetivos intermedios anteriores deben formularse de la manera siguiente:

- Identificar al 80% de usuarias potenciales entre la población femenina en edad de concebir (10,000 mujeres), en un plazo de tres meses.
- Entrar en contacto con el 100% de la población femenina identificable en el plazo de un año de funcionamiento del programa.
- Alistar el 80% de la población femenina identificable en el plazo de un año de funcionamiento del programa.
- Prestar servicios al 80% de la población femenina identificable en el plazo de un año de funcionamiento del programa.
- Mantener la participación continua del 60% de la población femenina identificable durante dos años o más.

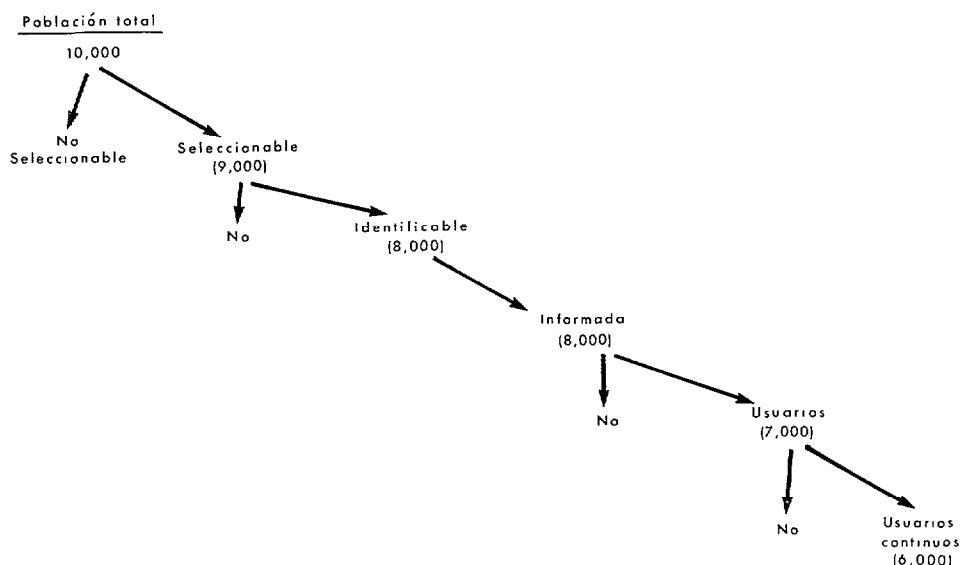
La figura 1 muestra la secuencia de objetivos de manera esquemática.

El objetivo final, a su vez, puede dividirse en los siguientes objetivos específicos durante un período total de cinco años:

- Conseguir un intervalo de dos años o más entre los embarazos en el 60% de las mujeres que participan en el programa.
- Aumentar hasta los 18 años o más el promedio de edad del primer embarazo en la población identificable.

Este enfoque, tal vez algo simplista, se basa en el supuesto de que los objetivos intermedios tienen una relación de causa y efecto con respecto a los objetivos finales.

FIGURA 1—Secuencia de objetivos intermedios específicamente establecidos en un programa hipotético de planificación de la familia.



La utilización de objetivos intermedios ofrece la oportunidad de establecer mecanismos para el análisis continuo y de aplicar técnicas que permitan la vigilancia en los comienzos de la fase operativa del programa; ambos factores constituyen un instrumento útil para la toma de decisiones. Asimismo este enfoque contribuye a planificar detalladamente el curso del programa, formando parte integral de la labor de evaluación. Por consiguiente, su utilidad no se limita a las primeras fases de funcionamiento del programa.

Los objetivos intermedios deben basarse, de una manera realista, en la capacidad de prestación de servicios que se atribuye al programa. Por eso las estimaciones de factores tales como la capacidad de prestación de servicios del personal, las instalaciones, el volumen de pacientes, el tiempo de servicio y la circulación de pacientes han de ser parte integrante del diseño de los servicios. Una vez que se hace esto los objetivos intermedios pueden utilizarse como parámetros con los

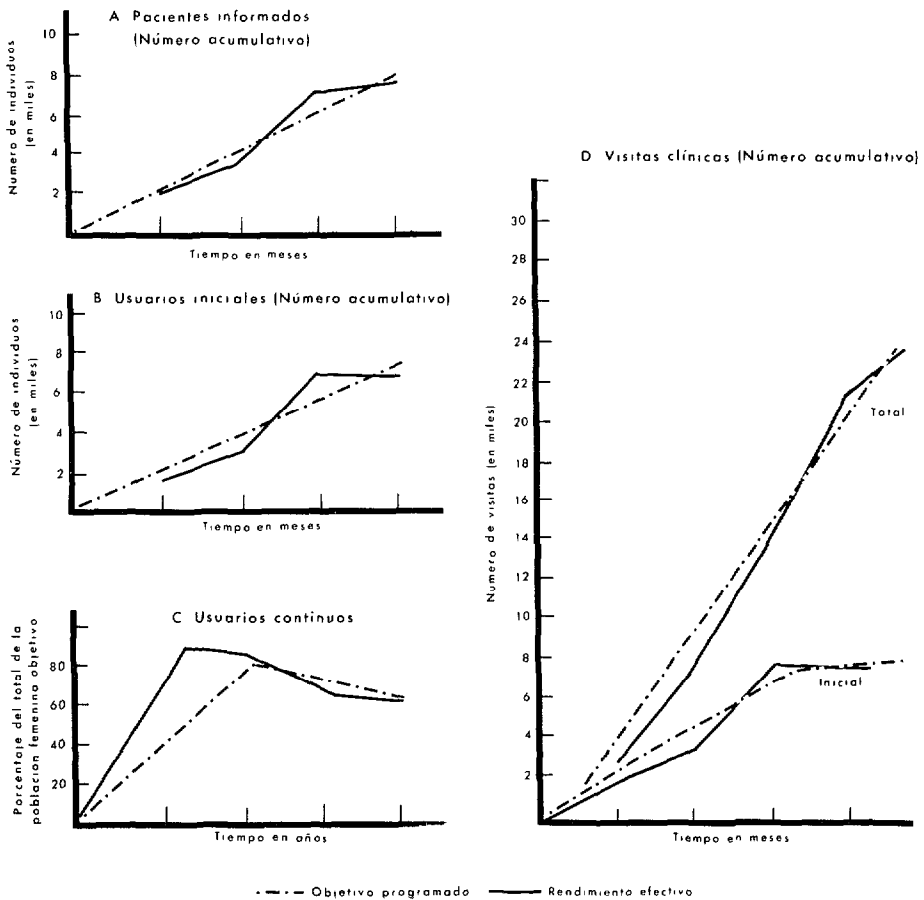
que se compara el rendimiento del programa (4, 5).

La figura 2 muestra un ejemplo de cumplimiento de un objetivo intermedio en una operación sumamente eficaz. La figura 3 presenta el ejemplo opuesto en el cual el resultado final será una extralimitación presupuestaria, objetivos no cumplidos o una sobrecarga del sistema, a menos que se adopten rápidamente decisiones administrativas y operativas apropiadas.

Si bien el empleo de objetivos intermedios parece ser un medio sencillo y útil de vigilancia y orientación de los servicios de planificación de la familia es preciso cumplir con ciertos requisitos.

- Primero, debe definirse numéricamente la población "objetivo" y determinarse el marco cronológico.
- Segundo, debe trazarse un diseño de las actividades de servicios en el que se especifique el volumen de pacientes, el rendimiento del personal y la capacidad de prestación de servicios.
- Tercero, debe establecerse un sistema de registro y detallarse los procedimientos por los

FIGURA 2—Ejemplo de rendimiento del objetivo intermedio en un programa hipotético de planificación de la familia que se lleva a cabo con eficiencia.



cuales se obtendrá la información. También debe haber un sistema para identificar al paciente individual.

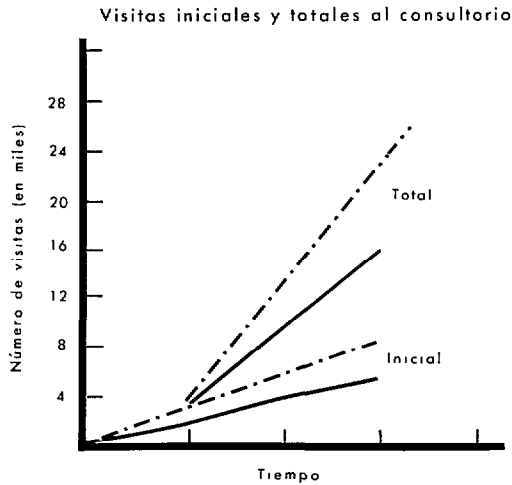
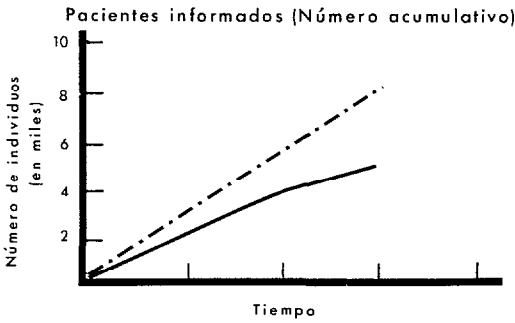
La mayor parte de los programas de planificación de la familia reúne estos requisitos; en consecuencia, la aplicación de un sistema de vigilancia y orientación de la prestación de servicios al paciente ha de ser una tarea viable para el administrador interesado.

Sin embargo, hay ciertos problemas y limitaciones que deben tenerse en cuenta. Por ejemplo, la población a la que va destinada el programa nunca es totalmente estable. Mientras unas mujeres alcanzan la edad de fecundar, otras ya la han pasado. Por añadi-

tura la población llega y abandona la comunidad. Al mismo tiempo pueden ocurrir cambios sociopolíticos tales como la aprobación de disposiciones legislativas sobre la planificación de la familia que modifiquen profundamente la naturaleza de la población objetivo. Por estas razones es preciso proceder a revisiones periódicas de la situación existente a fin de ir modificando los objetivos intermedios.

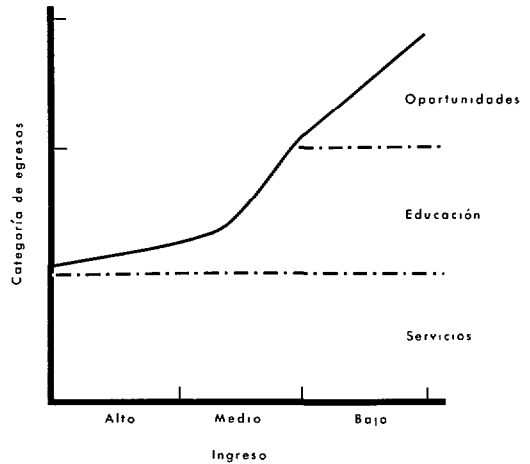
La eficacia del programa debe analizarse tanto en términos de servicios prestados—medidos por el número de mujeres afectadas en un lapso determinado—como de costos. ¿Cuál es el costo mínimo por el cual se pueden

FIGURA 3—Ejemplo de deficiente rendimiento de los objetivos intermedios en un programa hipotético de planificación de la familia que tendrá dificultades en alcanzar su objetivo final.



--- Objetivo programado — Rendimiento efectivo

FIGURA 4—Costo de un programa de planificación de la familia por categoría de egresos y por nivel socioeconómico de los pacientes atendidos.<sup>a</sup>



<sup>a</sup>Datos inéditos basados en el Programa de Planificación de la Familia del Estado de Luisiana, E.U.A.

se pueden analizar periódica y continuamente las actividades y los costos y este proceso puede entonces convertirse en un mecanismo de vigilancia y orientación del funcionamiento del programa.

Resumen

Puesto que durante las primeras etapas no puede medirse fácilmente el progreso de un programa en relación con los objetivos definitivos, es preciso elaborar un conjunto de objetivos intermedios que puedan utilizarse en la evaluación y vigilancia requeridas.

Los programas de planificación de la familia sugieren una serie de objetivos intermedios útiles que tienen una clara relación de causa y efecto con respecto a sus objetivos últimos. Es importante que estos se expresen como objetivos específicos. Además, deben proporcionar una definición numérica de la población objetivo; un marco cronológico determinado; un diseño de servicios que tenga en cuenta el volumen de pacientes, el rendimiento del personal y la capacidad de servicios; deben proporcionar también un sistema

prestar los servicios requeridos? Naturalmente, los costos varían de programa a programa. Dependen de las actividades contempladas, del alcance de los servicios ofrecidos, etc., pero dependen también de las características específicas de la población. Se ha afirmado que la prestación de servicios a una población menos favorecida desde el punto de vista socioeconómico requiere mayores esfuerzos en materia de educación lo cual aumenta los costos (figura 4). Por tanto cada programa debe analizarse sobre la base de indicadores que establecerán su propia norma de eficacia. Una vez estandarizada esta norma

de registro que pueda recoger información sobre la utilización de servicios y también identificar a cada paciente de manera individual. Al mismo tiempo, deben tenerse en cuenta las revisiones y modificaciones periódicas a la luz de las modificaciones que seguramente ocurrirán en la composición de la población objetiva, así como los posibles cambios de naturaleza sociopolítica que pueden afectar los propósitos del programa. □

dicas a la luz de las modificaciones que seguramente ocurrirán en la composición de la población objetiva, así como los posibles cambios de naturaleza sociopolítica que pueden afectar los propósitos del programa. □

#### REFERENCIAS

- (1) Beasley, J. D. y R. Frandowski. Utilization of a family planning program by the poor population of a metropolitan area. *Milbank Mem Fund Q* 48(2, parte 2):241-268, 1970.
- (2) Beasley, J. D. y V. W. Parrish. Family planning and the reduction of fertility and illegitimacy: A preliminary report on a rural southern program. *Soc Biol* 16(3):167-178, 1968.
- (3) Ravenholt, R. T. y J. Chao. Availability of family planning services: The key to rapid fertility reduction. *Fam Plann Perspect* 6(4):217-223, 1974.
- (4) Reynolds, J. Methods for estimating future caseloads of family planning programs. *Fam Plann Perspect* 3(2):56-61, 1971.
- (5) MacCorquodale, D. W. y T. W. Pullum. A mathematical model for determining effectiveness of family planning clinics. *Stud Fam Plann* 5(7): 232-237, 1974.
- (6) Reynolds, J. Evaluation of family planning program performance: A critical review. *Demography* 9(1):69-87, 1972.

#### Intermediate objectives for the monitoring of family planning services (Summary)

Since progress during the early stages of a program cannot easily be measured in terms of the ultimate objectives, there is need to develop a set of intermediate indicators for purposes of necessary evaluation and monitoring.

Family planning programs suggest a series of useful intermediate objectives that have a clear cause-and-effect relationship with regard to their ultimate goals. It is important that they be expressed as specific targets. They should provide for a numerical definition of the target popula-

tion; a given time frame; a service design which takes into account patient load, personnel performance, and service capacities; and a record system that can readily retrieve information about service utilization and also identify each patient individually. At the same time, allowance should be made for periodic review and adjustment in light of modifications that are bound to occur in the composition of the target population as well as possible changes of a sociopolitical nature that might affect the program's scope.

#### Objetivos intermediários para a vigilância de serviços de planejamento familiar (Resumo)

Por não se poder aferir facilmente o progresso das etapas iniciais de um programa em termos de objetivos finais, é necessário elaborar um conjunto de indicadores intermediários a serem utilizados na avaliação e vigilância requeridas.

Os programas de planejamento da família sugerem uma série de úteis indicadores intermediários dotados de uma clara relação de causa e efeito em relação a suas metas finais. É importante que estas se expressem como metas específicas. Ademais, devem proporcionar uma definição numérica da população-alvo; um marco cronológico

determinado; um plano de serviços que leve em conta a carga da pacientes, o rendimento do pessoal e a capacidade de serviços; um sistema de registro capaz de coletar informações sobre a utilização dos serviços; e identificar individualmente cada paciente. Ao mesmo tempo, devem-se levar em conta as revisões e modificações periódicas em função das alterações que certamente ocorrerão na composição da população-alvo, bem como as possíveis modificações de natureza sociopolíticas que possam afetar o alcance do programa.

### Objectifs intermédiaires du contrôle des services de planification familiale (Résumé)

Etant donné qu'il n'est pas facile de mesurer les progrès accomplis durant les premières étapes d'un programme en fonction des objectifs finals, il est nécessaire de mettre au point une série d'indicateurs intermédiaires dont l'objet est d'effectuer l'évaluation et le contrôle nécessaires.

Les programmes de planification familiale suggèrent une série d'objectifs intermédiaires utiles qui ont un rapport très net de cause à effet quant à leurs objectifs finals. Aussi est-il important de les exprimer sous la forme d'objectifs spécifiques. Ils devraient également donner une définition numérique de la population visée;

un cadre chronologique précis; un plan de services qui tient compte du nombre des patients, du rendement du personnel et des capacités de service ainsi qu'un système d'enregistrement qui puisse facilement rassembler les informations disponibles sur l'utilisation des services et identifier chaque patient individuellement. Simultanément, il faut tenir compte des révisions et modifications périodiques à la lumière des changements qui surviendront certainement dans la composition de la population visée et peut-être aussi dans la nature socio-politique, ce qui risque d'influer sur la portée du programme.