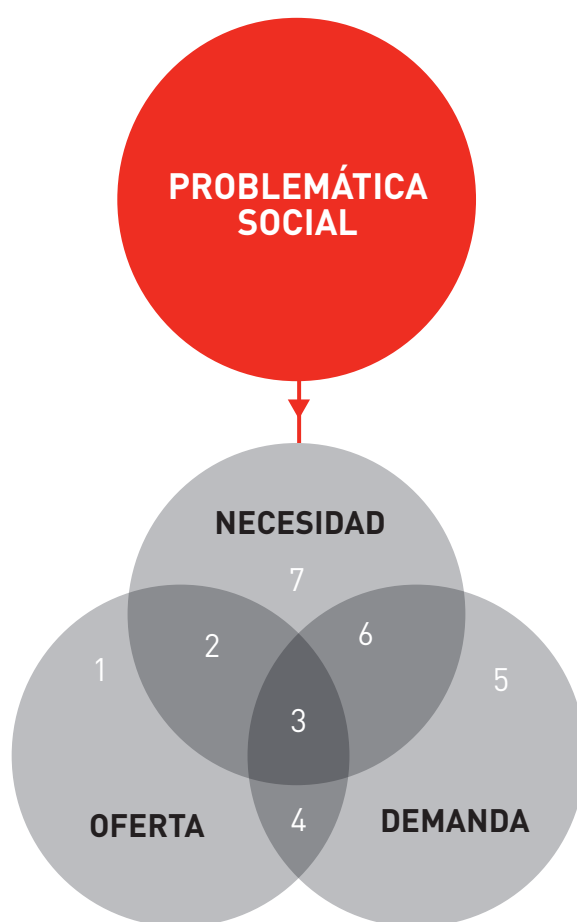


Guía práctica 2

Evaluación de necesidades sociales

Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas



ivàlua  Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques

Instituciones miembros de Ivàlua:



©2009, Ivàlua

No se permite la reproducción total o parcial de ese documento, ni su tratamiento informático ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso del titular del Copyright.

Autor: David Casado, analista de Ivàlua

Diseño: petitcomite.net

Impresión: Cevagraf, s.c.c.l.

Primera edición en castellano (revisada):
octubre de 2009

Depósito legal: B-41789-2009

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	PÁG. 5
1. CONCEPTOS INTRODUCTORIOS	PÁG. 7
1.1 PROBLEMAS Y NECESIDADES: LA RAZÓN DE SER DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	pág. 7
1.2 LAS FASES DE LA EVALUACIÓN DE NECESIDADES Y EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	pág. 8
FASE 1. DEFINICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA, ALCANCE, FACTORES ASOCIADOS Y CAUSAS	pág. 9
FASE 2. ANÁLISIS DE LA NECESIDAD DE SERVICIOS	pág. 10
FASE 3. ANÁLISIS DE LA NECESIDAD, DEMANDA Y UTILIZACIÓN DE SERVICIOS	pág. 13
1.3 LOS USOS DE LA EVALUACIÓN DE NECESIDADES	pág. 16
1.4 ¿QUIÉN VALORA LAS NECESIDADES Y CÓMO?	pág. 19
1.5 ÁMBITO TERRITORIAL, POBLACIÓN DE REFERENCIA Y POBLACIÓN DIANA	pág. 21
2. MÉTODOS PARA EVALUAR NECESIDADES	PÁG. 24
2.1 MÉTODOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS	pág. 24
2.2 REALIZACIÓN DE UNA ENCUESTA	pág. 25
2.3 EXPLOTACIÓN DE UNA ENCUESTA YA EXISTENTE	pág. 35
2.4 REGISTROS ADMINISTRATIVOS	pág. 36
2.5 COMBINACIÓN DE FUENTES SECUNDARIAS: MÉTODOS DE ESTIMACIÓN INDIRECTA	pág. 37
3. LA PLANIFICACIÓN DE UNA EVALUACIÓN DE NECESIDADES EN SEIS PASOS	PÁG. 41
PASO 1: EL TIPO DE POLÍTICA Y EL PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN	pág. 41
PASO 2: EL PROBLEMA, LA POLÍTICA, EL ÁMBITO TERRITORIAL	pág. 42
PASO 3: ¿QUÉ PREGUNTAS QUEREMOS RESPONDER?	pág. 42
PASO 4: FUENTES DE INFORMACIÓN	pág. 43
PASO 5: EL ANÁLISIS DE LOS DATOS	pág. 45
PASO 6: INVENTARIO DE RECURSOS DISPONIBLES PARA LA EVALUACIÓN	pág. 45
BIBLIOGRAFÍA	PÁG. 45
ANEXO. GUÍA DE RECURSOS	PÁG. 46
MANUALES	pág. 47
ENCUESTAS	pág. 47
EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	pág. 49
BASES DE DATOS DOCUMENTALES	pág. 49
ESTADÍSTICAS INTERNACIONALES	pág. 49

INTRODUCCIÓN

¿Cuántas personas mayores no pueden cuidar de sí mismas? ¿Cuáles son sus características? ¿Cómo se definen las propuestas de intervención que mejorarán el punto de partida? La razón de ser de cualquier política pública es intentar responder a una determinada problemática o necesidad social. Realizar un buen diagnóstico de esta problemática es un requisito fundamental para diseñar políticas efectivas. Dado que estas necesidades evolucionan, es necesario evaluarlas constantemente y realizar los ajustes oportunos de las políticas que ya están en marcha. El propósito general de la guía que tiene en sus manos es describir los conceptos y las técnicas de la evaluación de necesidades, que es la disciplina dentro de la evaluación de políticas públicas que pretende responder a las cuestiones anteriores. En cualquier caso, al tratarse de una guía de carácter introductorio, hemos optado por acotar el alcance de los temas a tratar.

La primera acotación tiene que ver con el tipo de problemas sociales y políticas públicas en que centraremos nuestra atención. Una política pública, entendida en un sentido amplio, puede considerarse cualquier actividad que implique la financiación y la prestación de un servicio (un museo municipal), la regulación de una determinada actividad (la prohibición de fumar), la producción directa de un bien (la construcción de escuelas o carreteras) o la concesión de ayudas financieras (desgravaciones a empresas), etc. Ahora bien, esta guía se centra únicamente en políticas públicas de carácter personal, como puedan ser la sanidad o los servicios sociales, que comparten el propósito de intentar mitigar problemas que sufren los individuos (enfermedad, pobreza, dependencia, etc.). Lo que justifica esta elección es que el grueso de la evaluación de necesidades, y de las técnicas que se aplican en ella, tiene que ver con este tipo de políticas. Así pues, al tratarse de una guía introductoria, hemos optado por restringir el alcance de las políticas consideradas a programas que implican la provisión de servicios personales. Los métodos que presentaremos, sin embargo, podrían aplicarse con algunas adaptaciones a otros ámbitos de intervención pública, aunque las fuentes y las técnicas de recogida y tratamiento de la información pueden variar sustancialmente.

En segundo lugar, además de centrarnos en el ámbito de los servicios personales, hemos analizado aquellas técnicas de evaluación de necesidades que pretenden resolver problemas relacionados con el diseño y la planificación de intervenciones públicas a nivel agregado. Este tipo de evaluaciones, que ponen el énfasis en el alcance poblacional de los problemas sociales y en la estimación de los servicios necesarios para ámbitos territoriales grandes, contrastan con otro tipo de evaluaciones de necesidades: las que diariamente realizan los profesionales encargados de proporcionar los servicios a personas concretas, tales como el médico que evalúa las necesidades de atención de sus pacientes o el trabajador social que valora el tipo de medida laboral que conviene más a un perceptor de la renta mínima. En este sentido, dado que el énfasis de este ciclo de formación se pone en los aspectos “macro” de las políticas públicas, las evaluaciones de necesidades que realizan los profesionales en su práctica diaria quedan fuera del alcance de esta guía.

La guía se estructura de la siguiente manera. El primer apartado introduce los conceptos básicos de la evaluación de necesidades: qué tipo de necesidades hay que evaluar, los componentes básicos de este tipo de evaluaciones o los propósitos que pueden motivar su realización. En el segundo apartado, se describe el conjunto de técnicas que pueden utilizarse cuando se realiza una evaluación de necesidades, destacando las ventajas y las limitaciones de cada una de ellas. En el tercer apartado, en función de los elementos analizados en los apartados anteriores, se propone un “protocolo” que permite abordar la planificación de una evaluación de necesidades en unos cuantos pasos. Finalmente, para los que quieran saber más y les gusten las nuevas tecnologías, la guía adjunta una selección de recursos que pueden resultar útiles a la hora de realizar una evaluación de necesidades.

1. CONCEPTOS INTRODUCTORIOS

1.1 PROBLEMAS Y NECESIDADES: LA RAZÓN DE SER DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La finalidad última de una política pública, aquello que justifica su existencia, debería ser mitigar un determinado problema social. Así, un problema social puede conceptualizarse como la existencia de una discrepancia entre lo que es (el estado actual) y lo que debería ser (el estado deseado). El objetivo de la política pública consistiría en modificar el estado actual de cosas, mediante el conjunto de intervenciones que se prevean en cada caso, con el objetivo de aproximarnos a la situación deseada. Desde esta perspectiva, los ejemplos que pueden ponerse sobre políticas públicas que pretenden mitigar problemáticas sociales son prácticamente ilimitados: la renta mínima de inserción es una política concebida para garantizar unos ingresos a personas que no tienen recursos de ningún tipo (estado actual) y unas acciones socioformativas que les permitan conseguir una cierta autonomía económica (estado deseado); las dificultades de algunos jóvenes para acceder a una vivienda se intentan mitigar con ayudas económicas, etc.¹

Partiendo de esta caracterización de las políticas públicas, los estudios que llevan a cabo “evaluaciones de necesidades” pueden clasificarse en dos grandes grupos: por una parte, aquellos que se focalizan en el análisis de la problemática que justifica la intervención pública; y por otra, aquellos que, además de caracterizar el alcance de la problemática, tratan de valorar los servicios necesarios para generar el cambio en el estado de cosas al que nos referíamos anteriormente. El concepto de necesidad que se utiliza en un caso y en el otro no es el mismo, y conviene tenerlo presente. Así, en los estudios de análisis de la problemática, las necesidades que se evalúan tienen que ver con la discrepancia entre la situación inicial de un individuo (ser pobre) y la situación deseada (no serlo); es un tipo de necesidad que algunos autores denominan de “rendimiento” (*performance needs*). En cambio, cuando el énfasis se pone en la intervención que llevamos a cabo para mitigar la problemática, la necesidad que se evalúa es la necesidad de servicios o prestaciones (*treatment needs*); a modo de ejemplo, siguiendo con la pobreza, lo que evaluaríamos en este caso serían los tipos de prestaciones que se necesitan para sacar a los individuos de esta situación. El cuadro 1 ilustra las diferencias entre ambos tipos de necesidades en el caso de las personas con problemas de dependencia.

CUADRO 1 NECESIDADES DE RENDIMIENTO O NECESIDADES DE SERVICIOS: EL CASO DE LA DEPENDENCIA

Las personas dependientes, según una definición ya clásica del Consejo de Europa, son aquellas que, por razones ligadas a la falta o pérdida de capacidad física, psíquica o intelectual, necesitan de la ayuda de otras para la realización de las actividades de la vida diaria (vestirse, bañarse, comer...). El concepto de necesidad al que remite esta definición, por tanto, está relacionado con un problema de "rendimiento": las personas dependientes no pueden realizar autónomamente ciertas actividades.

Una cuestión de naturaleza distinta es conocer cuáles son las necesidades de servicios de las personas dependientes. A este respecto, dos personas igualmente dependientes en términos de rendimiento pueden necesitar servicios bien distintos: así, en el caso de un individuo que tenga a su cónyuge para cuidarlo, el servicio necesario puede ser simplemente unas horas de ayuda domiciliaria; en cambio, una persona con el mismo grado de dependencia que no cuente con un cuidador informal probablemente necesite ser ingresado en una residencia.

Fuente: elaboración propia.

De hecho, evaluar necesidades de rendimiento o de servicios no constituye dos enfoques alternativos, sino que más bien representa dos estadios distintos de desarrollo de la evaluación de necesidades. Así pues, para evaluar los servicios que necesita un determinado colectivo es evidente que habrá que evaluar previamente el alcance de la problemática. Cualquier evaluación de necesidades de servicios, por tanto, deberá incorporar una evaluación previa de la problemática social que se pretende mitigar. No obstante, las evaluaciones que solamente miden necesidades de rendimiento, a pesar de que resultan de interés para valorar el alcance de un determinado problema, son de poca utilidad para los decisores públicos: la clave para diseñar una nueva política, o para reformular una existente, es conocer los servicios y las prestaciones que se necesitan para paliar el problema en cuestión.

1.2 LAS FASES DE LA EVALUACIÓN DE NECESIDADES Y EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Se acostumbra a pensar que la evaluación de necesidades es una tarea que se realiza exclusivamente durante la fase de diseño de una nueva política y que, por este motivo, es un tipo de evaluación *ex ante* (véase: Ivàlua. Guía práctica, 1). Sin embargo, existen muchas evaluaciones de necesidades que se realizan sobre políticas públicas que llevan tiempo funcionando. Y es normal que sea así, ya que la fisonomía de las problemáticas sociales cambia a lo largo del tiempo, al igual que el abanico de servicios y prestaciones disponibles para afrontarlas. Así pues, mencionando las peculiaridades que supone evaluar las necesidades de una política ya existente o una nueva, este apartado repasa brevemente las tres fases que componen una evaluación de necesidades: el análisis de la problemática, la estimación del tipo y volumen de servicios necesarios y el análisis de la relación entre estas necesidades y el uso que realmente se está haciendo de los servicios.

FASE 1. DEFINICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA, ALCANCE, FACTORES ASOCIADOS Y CAUSAS

La primera tarea que debe emprenderse al abordar una evaluación de necesidades es **definir cuál es la problemática social** que la intervención pública pretende corregir. En este sentido, además de recurrir a los estudios previos existentes, resulta conveniente averiguar cómo se define el problema en el contexto concreto en que debemos actuar: qué se desprende de los documentos elaborados por la Administración, cuáles son las percepciones de los decisores y gestores de las políticas, cuál es la opinión de los colectivos de personas afectadas, etc.

No hay que olvidar que la definición de la problemática no siempre es una tarea sencilla. La mayoría de problemas sociales afectan a múltiples dimensiones de la vida de las personas. Los individuos que se benefician del Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción (PIRMI), por poner solo un ejemplo, sufren problemas de todo tipo: falta de recursos económicos motivada por una baja ocupabilidad laboral, desestructuración familiar, adicciones, problemas de salud mental, etc. En este caso, el carácter multidimensional de la problemática “social” que se pretende abordar complica su definición.

En segundo lugar, partiendo de la definición que se haya realizado previamente de la problemática, el principal reto que deberá afrontar una evaluación de necesidades es establecer, para un determinado territorio, **cuántas personas sufren el problema** que el sector público pretende mitigar. Un ejemplo de ello sería el cálculo del número de personas que viven por debajo del umbral de pobreza en Cataluña. Pero, como ya hemos dicho anteriormente al referirnos al PIRMI, no siempre resulta tan sencillo determinar en qué consiste el problema social y, por tanto, determinar su alcance poblacional.

La mayoría de problemas sociales no se distribuyen al azar entre la población, sino que existen características individuales, peculiaridades territoriales y otros factores que aumentan la probabilidad de sufrirlos. En este sentido, además de cuantificar el número de personas que sufren el problema, una evaluación de necesidades deberá completarse con un análisis de las **características que distinguen al colectivo de afectados del resto de la población**. Es este conocimiento el que deberá permitirnos, posteriormente, enfocar nuestras actuaciones hacia las personas que sufren el problema. Así pues, si la problemática en la que estamos interesados es el desempleo de larga duración, resulta fundamental intentar establecer cuál es el perfil sociodemográfico de este tipo de desempleados, su historial laboral, etc.

La tercera tarea a realizar es el análisis de las **causas que provocan el problema** que la intervención pública trata de enmendar. El análisis de las causas, desafortunadamente, no se suele tener en cuenta en las evaluaciones de necesidades. Este hecho resulta bastante preocupante, especialmente en los casos en que la evaluación de necesidades precede al diseño de una nueva política: la comprensión de qué es lo que motiva la problemática social

resulta una condición necesaria, aunque no suficiente, para intentar desarrollar actuaciones que permitan mitigarla. A modo de ejemplo, no basta con establecer cuántos jóvenes tienen problemas para acceder a una vivienda ni con conocer las características demográficas de este colectivo, sino que necesitamos saber si la falta de viviendas es un problema de precariedad económica juvenil, de falta de oferta de pisos, de ambas cosas a la vez, o la consecuencia de otros factores.

La investigación social es la principal fuente de información que hay que utilizar para conocer si, dada una cierta problemática, existe evidencia científica de qué factores son la causa. En el anexo de recursos de esta guía, en la sección dedicada a las bases de datos documentales, se comentan algunos de los recursos disponibles para realizar este tipo de búsquedas bibliográficas. En cualquier caso, si la evidencia científica es escasa o si se refiere a realidades (sociales, territoriales...) muy distintas a la que nos ocupa, habrá que perseverar en el intento de establecer cuáles son los factores que pueden estar causando la problemática: estudiando los informes que la Administración haya podido elaborar sobre el problema, recogiendo la opinión de expertos, políticos, gestores, proveedores directos de los servicios y, si fuera necesario, de los propios afectados, etc.

FASE 2. ANÁLISIS DE LA NECESIDAD DE SERVICIOS

El objetivo de esta fase es llegar a estimar cuáles son los servicios que necesitan las personas que sufren la problemática. En general, dado que a menudo las políticas públicas utilizan combinaciones de servicios para mitigar el problema, la complejidad de esta fase radica en determinar qué volumen de cada servicio es necesario para dar una respuesta óptima a la problemática que sufren los individuos. A modo de ejemplo, una evaluación de necesidades completa no puede limitarse a estimar el número de personas dependientes que hay en un territorio; también deberá pronunciarse sobre cuántas de estas personas deberían utilizar un centro de día, cuántas una residencia, etc.

A nivel metodológico, igual que en el caso del análisis de la problemática, los retos que plantea llevar a cabo esta caracterización “ideal” de los servicios necesarios es idéntica con independencia del hecho de que la política se encuentre en fase de diseño o se trate de un programa ya consolidado. Las diferencias aparecen en fases posteriores, cuando de lo que se trata es de comparar la necesidad de servicios con su disponibilidad, algo que solamente tiene sentido hacer si la política ya se encuentra en funcionamiento.

Existen diversas maneras de intentar determinar los servicios que se necesitan para hacer frente a una determinada problemática. La más adecuada, y a la que dedicaremos por tanto más atención, es analizar los resultados de estudios que hayan determinado de forma rigurosa no tan solo la efectividad de los distintos tipos de servicio, sino también su coste-efectividad. Ahora bien, en muchas ocasiones los estudios de este tipo son bastantes escasos y los analistas optan por otros enfoques alternativos, que también repasaremos.

A) ESTUDIOS PREVIOS SOBRE EFECTIVIDAD O COSTE-EFECTIVIDAD

Ya hemos mencionado que la mayoría de problemáticas sociales pueden abordarse mediante distintos tipos de intervenciones. No existe ningún motivo para pensar que todas son igualmente efectivas o que cuando sí lo son, todas consiguen mitigar el problema utilizando un volumen de recursos similares (es decir, que son igual de coste-efectivas). El cuadro 2 ilustra estas cuestiones en lo que respecta a las políticas activas de ocupación. Así, a la hora de establecer la cantidad de servicios necesarios para mitigar una determinada problemática social, primero habrá que disponer de información sobre el coste-efectividad de los distintos servicios existentes y, a continuación, circunscribir el cálculo de necesidades de servicios a aquellos que demostrasen ser más coste-efectivos.²

CUADRO 2 LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE OCUPACIÓN

Las políticas activas de ocupación son aquellas destinadas a favorecer la inserción laboral de los desempleados de baja ocupabilidad. En este sentido, aunque comparten el mismo objetivo, existen distintos tipos de servicios: cursos de formación, creación directa de ocupación por parte del sector público, reducción de cuotas a las empresas que contraten a este tipo de trabajadores, etc. En general, aunque los resultados varían en función de las especificidades nacionales de los programas, la evidencia empírica para el conjunto de países europeos deja claro que la efectividad de las distintas políticas no es la misma en ningún caso (Carcillo y Grubb, 2006).

Fuente: elaboración propia.

Las fuentes de información que hay que utilizar para establecer la efectividad y el coste-efectividad de las distintas alternativas de actuación serán diferentes en función de que la política que evaluemos sea nueva o ya esté en funcionamiento. En el primer caso, dado que lo habitual es que haya experiencias previas de implementación de políticas similares en otros lugares, lo que hay que hacer es revisar los resultados sobre la efectividad de las distintas configuraciones (tipología de servicios) que haya podido tener el programa en el ámbito internacional. En este sentido, hay que mencionar especialmente dos iniciativas en particular: la Cochrane Collaboration, que se ocupa de diseminar la evidencia disponible sobre la efectividad de las intervenciones sanitarias, y la Campbell Collaboration, más reciente y de alcance más modesto, que desarrolla la misma tarea con los servicios sociales, educativos y de justicia. En aquellos casos en que la política ya se encuentra en funcionamiento, lo ideal es obtener la información sobre la efectividad y el coste-efectividad de los distintos servicios a partir de los resultados de evaluaciones de impacto (Ivàlua. Guía práctica, 5) y de eficiencia (Ivàlua. Guía práctica, 6) que se hayan realizado previamente en el entorno en que realmente se desarrolla la política (Cataluña, Barcelona...).

Un ejemplo puede resultar de utilidad para entender cómo podemos basar la estimación de los servicios que necesitan los individuos en los resultados de estudios previos sobre el

coste-efectividad de las distintas alternativas. Supongamos que tuviéramos datos de que, para personas con dependencia elevada y sin apoyo familiar, el ingreso en una residencia constituye un servicio más coste-efectivo que otras alternativas (atención domiciliaria, centro de día, etc.); en este caso, el analista podría estimar el volumen necesario de este tipo de servicio de forma rigurosa, partiendo de sus estimaciones previas de la cantidad de personas que reúnen ambas condiciones (dependencia severa y ausencia de familia).

En cualquier caso, excepto para el ámbito sanitario donde los estudios sobre efectividad y eficiencia se encuentran más consolidados, hay que decir que la mayoría de evaluaciones de necesidades determinan los servicios necesarios sin tener en cuenta la efectividad (y por descontado el coste-efectividad) de las distintas configuraciones que puede adoptar una determinada política. Los riesgos que comporta esta forma de proceder son evidentes: en el caso de una política nueva, se puede acabar optando por una combinación de servicios que, dado el presupuesto disponible, tiene un efecto mitigador del problema menor del que podría haberse obtenido. De manera similar, en el caso de una política ya existente, los resultados de una evaluación de necesidades que no tenga en cuenta estos aspectos pueden contribuir a extender unos servicios escasamente efectivos. El corolario que se deriva de todo ello, especialmente en este segundo caso, es claro: si no se dispone de datos sobre la efectividad de los servicios, es mejor priorizar la evaluación de impactos antes que las evaluaciones de necesidades.

B) OTROS PROCEDIMIENTOS: GRUPO DE EXPERTOS Y NECESIDAD COMPARATIVA

La ausencia de evidencia empírica sobre la efectividad de los distintos tipos de servicios suele resolverse a través de la constitución de un grupo de expertos. En este caso, el objetivo es aprovechar la experiencia de las personas convocadas, que pueden ser investigadores, gestores o profesionales, para determinar qué servicios y en qué cantidad son necesarios para atender a la población que sufre la problemática. Los principales riesgos que comporta este enfoque son, por una parte, la existencia de desviaciones motivadas por intereses particulares de los expertos y, por otra, el uso de criterios sobre la efectividad y la eficiencia basados en elementos con poca base científica (intuiciones, evidencia anecdótica, etc.).

Una última alternativa, bastante utilizada, consiste en definir la necesidad de servicios en términos comparativos. El procedimiento se basa en determinar las necesidades de servicios de la población del área territorial A, que es en la que estamos interesados, a partir de la utilización efectiva de servicios en el área territorial B bajo dos premisas: 1) el alcance de la problemática y sus factores determinantes son similares en las dos áreas geográficas; 2) se considera que el nivel de utilización de servicios que se observa en el área B es el más adecuado para mitigar la problemática en cuestión. La credibilidad del procedimiento radica en la capacidad que tenga el analista a la hora de justificar que ambas premisas se satisfacen realmente.

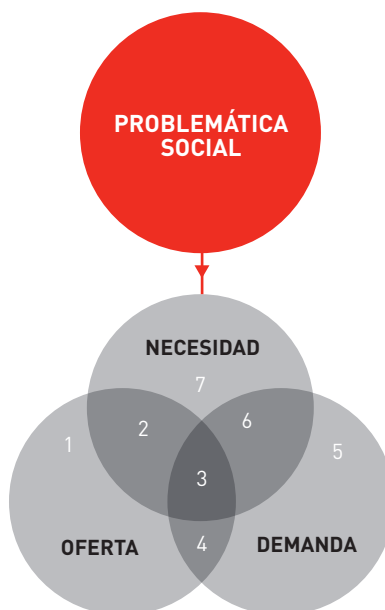
FASE 3. ANÁLISIS DE LA NECESIDAD, DEMANDA Y UTILIZACIÓN DE SERVICIOS

El principal resultado de la fase anterior, sea cual sea el método utilizado, es la obtención de información sobre el volumen y la tipología de servicios que satisfacerían, con un menor coste, las necesidades de las personas que sufren el problema. No obstante, en caso de que la política pública ya esté en funcionamiento, esta información solo resulta útil si se combina con información sobre la utilización que realmente se está haciendo de los servicios disponibles. El objetivo de esta tercera fase es hacer esta comparación y, en función de los resultados obtenidos, extraer las conclusiones oportunas con el fin de mejorar el funcionamiento de la política. Por otra parte, en caso de que la política se encuentre en fase de diseño, el objetivo de esta fase consiste en caracterizar las carencias de los mecanismos que se estén utilizando para afrontar la problemática (servicios privados y/o recursos familiares), en caso de que existan. Comenzaremos nuestra discusión tratando el caso de políticas públicas que ya están en marcha.

A) POLÍTICA PÚBLICA EN FUNCIONAMIENTO

El hecho de que una persona sufra una determinada problemática social y que, por tanto, pueda beneficiarse de los efectos positivos de los servicios disponibles para mitigarla, no significa que esa persona los esté utilizando realmente. En este sentido, como pone de manifiesto la figura 1, existen diversos elementos a considerar. El primero hace referencia al binomio problemática/necesidad de servicios en el que hemos centrado nuestra discusión hasta el momento. Son dos caras de una misma moneda, ya que ambos conceptos se miden sobre una misma población: así, una vez identificados los sujetos que sufren una determinada problemática, se deriva de manera automática que este conjunto de personas necesita los servicios que la política prevé en cada caso. Pero para determinar si la política está proporcionando realmente estos servicios a la población que los necesita, es necesario completar el análisis con una caracterización de las condiciones efectivas en que se prestan estos servicios. Esta caracterización exige valorar dos elementos adicionales: la demanda y la oferta de servicios. El primero de estos elementos hace referencia a la expresión por parte de los individuos del deseo de recibir los servicios que prevé la política, mientras que la oferta tiene que ver con el volumen de servicios que el programa pone a disposición de la población.

Figura 1. Necesidad, demanda y oferta de servicios



Fuente: adaptado de Williams y Wright [1998].

La figura 1 contempla todas las posibles interacciones que pueden producirse entre los tres elementos mencionados: necesidad, demanda y oferta de servicios. Uno de los principales objetivos de la evaluación de necesidades es averiguar la importancia de estas interacciones. Comentaremos cada una de ellas brevemente:

• **Necesidades no cubiertas, sin demanda expresada (área 7)**

Esta situación, si se produce, debería constituir una de las principales preocupaciones de los responsables de la política. Hace referencia a la existencia de un colectivo de personas que, a pesar de sufrir la problemática, no solicita los servicios previstos por la política. Algunas de las preguntas a las que debería responder una evaluación de necesidades en este caso serían las siguientes:

- ¿Cuántas personas se encuentran en esta situación?
- ¿Por qué no solicitan el servicio? ¿Hay barreras de acceso? ¿No conocen la existencia del servicio? ¿Constituye una reacción ante una oferta de servicios que se considera de baja calidad?
- ¿Cuáles son las características de este colectivo?

• **Demanda no atendida, con necesidad (área 6) y sin ella (área 5)**

Las situaciones de demanda no atendida dan lugar a las conocidas listas de espera. Un primer aspecto a valorar en la gestión de listas de espera es evaluar hasta qué punto los demandantes de los servicios realmente los necesitan o, aun necesiéndolos, si los necesitan menos que otras personas de la lista. La evaluación de necesidades puede ayudar a proporcionar este tipo de información. Posteriormente, una vez delimitado

el grado de necesidad relativa de los demandantes, habrá que pensar en estrategias orientadas a desincentivar la demanda de los servicios por parte de aquellas personas que no los necesitan.

- **Demanda sin necesidad, atendida (área 4)**

Esta situación, si se produce, es aún más preocupante que la existencia de demandantes en lista de espera que no necesitan los servicios. Así, a diferencia del caso anterior, no es posible desincentivar la demanda de servicios, puesto que esta ya se ha transformado en utilización. Además, desde una perspectiva política, resulta complicado iniciar un proceso de reforma que conduzca a poner fin a la utilización de servicios por parte de este colectivo. En estos casos, quizá lo más factible sea intentar introducir fórmulas que incentiven la cofinanciación por parte de estas personas. En cualquier caso, desde la perspectiva de la evaluación de necesidades, lo que resulta relevante es intentar averiguar si existen usuarios de los servicios que no los necesitan realmente. La manera de reconducir esta situación, que supone un claro derroche de recursos públicos, es algo que excede el alcance de una evaluación de necesidades.

- **Oferta de servicios innecesarios sin demanda (área 1)**

Esta situación, aunque es poco frecuente debido al conocido fenómeno de la “demanda inducida por la oferta”, acostumbra a constituir un síntoma inequívoco de que el despliegue de servicios se llevó a cabo sin una previa evaluación de necesidades. Puede encontrarse un ejemplo en la existencia de plazas vacías en centros de día para dependientes en determinadas zonas rurales, ya que culturalmente la utilización de estos recursos se percibe como un fracaso familiar. Quizá la mejor solución en estos casos es intentar reconvertir los servicios, algo especialmente recomendable si, además, existen necesidades no cubiertas en lo que se refiere a otros tipos de servicios.

- **Utilización de servicios por parte de personas que los necesitan (áreas 2 y 3)**

Esta situación es la que deseáramos observar en cualquier política pública. En general, si la medida de necesidad que hemos utilizado es adecuada, en el sentido de que identifica a personas que sufren la problemática y que pueden beneficiarse del servicio, el hecho de que exista o no una demanda explícita es poco relevante. En cualquier caso, interesa mantener la distinción entre las áreas 2 y 3, e intentar dilucidar si la falta de correspondencia entre necesidad y demanda tiene que ver con una cuestión de preferencias. En este sentido, tal y como se comenta más adelante, adquiere relevancia la discusión sobre quién y cómo debe valorar las necesidades: las personas afectadas o los profesionales.

B) POLÍTICA PÚBLICA EN FASE DE DISEÑO

Si la política pública es nueva, no existe un dispositivo de servicios públicos en funcionamiento sobre el que valorar la existencia de necesidades no cubiertas, oferta disponible no utilizada, etc. En general, la ausencia de una política pública, a menos que la problemática sea totalmente nueva, no significa que algunos individuos no utilicen ya mecanismos de carácter privado o dispositivos familiares para afrontar la problemática o la necesidad. Un ejemplo de ello sería el caso de las guarderías: la pretensión de universalizar progresivamente el acceso a la educación de 0 a 3 años es una política pública nueva, pero los individuos ya utilizan servicios privados y/o mecanismos familiares para atender las necesidades de los niños de estas edades.

En estos casos, la evaluación de necesidades puede servir para detectar las áreas más problemáticas de la figura 1, especialmente las necesidades no atendidas (área 6), y estimar en qué medida es necesario desarrollar los nuevos servicios públicos previstos para cubrir las carencias detectadas en el actual sistema privado.

1.3 LOS USOS DE LA EVALUACIÓN DE NECESIDADES

El apartado anterior ha puesto de manifiesto que la evaluación de necesidades tiene diversos componentes que pueden utilizarse para analizar tanto una política que se encuentra en fase de diseño como un programa plenamente operativo. En el presente apartado, se describen los principales propósitos que pueden motivar la conveniencia de llevar a cabo una evaluación de necesidades.

A) MEJORAR LA FOCALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DISPONIBLES (*TARGET EFFICIENCY*)

Los resultados de una evaluación de necesidades pueden servir para detectar desviaciones en la utilización de servicios generadores de un menor impacto en términos de mitigación de la problemática, ya sea por la existencia de personas con necesidades no cubiertas que podrían beneficiarse de los servicios y no lo hacen; ya sea porque hay personas que, a pesar de no necesitar los servicios, los están utilizando (obteniendo de ellos un beneficio que, por definición, será menor que el que obtienen las personas que sí sufren la problemática). Así pues, en función de la información aportada por la evaluación de necesidades, pueden plantearse reformas en el diseño de la política con el objetivo de alinear la utilización de los servicios disponibles con las necesidades reales de la población destinataria.

B) MEJORAR LA ASIGNACIÓN TERRITORIAL DE RECURSOS

Una parte sustancial de los servicios públicos de carácter personal, como la educación, la sanidad o los servicios sociales, se organizan y se prestan siguiendo una lógica territorial: un determinado agente se encarga de proporcionar los servicios a una población de referencia. La financiación de este servicio acostumbra a asumirla de manera total o parcial un organismo de un nivel territorial más amplio, que debe decidir cómo distribuir los recursos disponibles entre las distintas unidades proveedoras. Existen bastantes ejemplos que permiten ilustrar una situación como la descrita: el Departamento de Acción Social y Ciudadanía distribuye fondos entre los ayuntamientos para ayudarlos a proporcionar servicios de ayuda domiciliaria; el CatSalut financia la actividad de los Centros de Atención Primaria, que se encargan de proporcionar asistencia a poblaciones definidas de acuerdo a criterios territoriales, etc.

Idealmente, si el objetivo de la política pública es mitigar una determinada problemática, parece claro que la distribución territorial de recursos debería tener una estrecha relación con el alcance poblacional que esta problemática tenga en cada uno de los territorios. Así pues, tomando como unidades de análisis los ámbitos territoriales que se consideren oportunos, la evaluación de necesidades puede servir para detectar inequidades en la distribución territorial de recursos; esto es, zonas que tienen niveles relativos de necesidad superiores a sus niveles observados de utilización relativa de servicios, y viceversa.

El potencial de utilización de las evaluaciones de necesidades para mejorar la distribución territorial de recursos no puede hacernos olvidar que se trata de un ejercicio metodológicamente complejo en la mayoría de los casos. La utilización de servicios por parte de una población está modulada por otros factores además de la necesidad, como puedan ser la oferta disponible, características sociodemográficas, etc., sin que resulte fácil averiguar empíricamente la contribución de cada uno de ellos a las pautas de utilización observadas.³

C) IDENTIFICAR LOS SERVICIOS MÁS EFECTIVOS Y ESTIMULAR SU USO

Los servicios orientados a mitigar una determinada problemática social pueden estar **bien focalizados** en el sentido de que son las personas que más los necesitan quienes los utilizan, pero resultar **poco efectivos** globalmente. A este respecto, si la evaluación de necesidades incorpora información sobre cuáles son los servicios más efectivos y estima el volumen que se necesita de ellos, una de las utilidades de ese tipo de evaluaciones puede ser la de servir de base para inducir un cambio en la utilización de servicios: estimulando los más efectivos y, de esta manera, mejorando el impacto mitigador de la política sobre la problemática que se pretende afrontar.

D) ANTICIPAR LA NECESIDAD DE SERVICIOS

La gestión de los servicios públicos no implica solo preocuparse por el presente, sino que también exige una cierta planificación de carácter prospectivo. En este sentido, si se pretende que las decisiones sobre la oferta futura de servicios tengan que ver con las necesidades de la población, es necesario disponer de estudios que analicen la evolución futura tanto de la problemática social como de la necesidad esperada de los servicios para afrontarla. El componente territorial mencionado anteriormente también puede incorporarse en este tipo de evaluaciones de necesidad de carácter prospectivo.

E) DIMENSIONAR LA PROBLEMÁTICA Y ESTIMAR EL VOLUMEN DE SERVICIOS DE UNA NUEVA POLÍTICA

Además de los usos anteriores, todos ellos referidos a políticas ya en funcionamiento, la evaluación de necesidades puede convertirse en un instrumento útil a la hora de tomar decisiones sobre una nueva política. En concreto, partiendo de la caracterización de la problemática que se pretende mitigar, la evaluación puede servir para dimensionar el esfuerzo presupuestario a realizar, diseñar estrategias de implementación gradual según la intensidad de las necesidades, etc. Este tipo de evaluaciones de necesidades suele formar parte de lo que se denominan evaluaciones *ex ante*.

Asimismo, en el caso de que el sector público se esté planteando elegir entre dos políticas que abordan dos problemáticas distintas, la realización de sendas evaluaciones de necesidades puede contribuir a tomar una decisión más coherente, ya que permite obtener información sobre el alcance poblacional de una y otra problemática, la efectividad relativa en cada caso de los servicios pensados para repararlas, etc.

F) MEDICIÓN TENTATIVA DEL ÉXITO DE LA POLÍTICA

En ciertos casos, cuando existe una evaluación de necesidades realizada hace años, una de las utilidades “añadidas” que pueden derivarse de una nueva evaluación de necesidades es la de sugerir indicios sobre el éxito o el fracaso de la política. En concreto, dado que una y otra evaluación de necesidades nos ofrecen un diagnóstico del alcance de la problemática en dos momentos del tiempo, las variaciones que puedan detectarse pueden atribuirse de forma tentativa a los cambios generados por la intervención del sector público.

El carácter tentativo tiene que ver con el hecho de que las variaciones en el alcance de la problemática pueden haber sido provocadas por muchos otros elementos que no tienen que ver con la política. A modo de ejemplo, podríamos mencionar la bajada de los índices de siniestralidad en los últimos años y la introducción del carnet por puntos, ya que en la tasa de accidentes influyen muchos factores que no tienen que ver con la intervención

(condiciones meteorológicas, estado de las infraestructuras, etc.). La estimación de si la evolución favorable de la problemática sobre la que una política pretende incidir es atribuible causalmente al programa constituye el objeto de otro tipo de evaluaciones, las de impacto, que trataremos en la quinta de las guías de esta colección.

1.4 ¿QUIÉN VALORA LAS NECESIDADES Y CÓMO?

A nivel conceptual, como ya hemos mencionado anteriormente, una evaluación de necesidades consta de tres fases bien delimitadas: a) la caracterización del problema social que suscita la intervención del sector público y la estimación de su alcance poblacional; b) la determinación del tipo y el volumen de servicios que la población que sufre el problema necesita para mitigar sus efectos; y c) en aquellos casos en que la política ya está en funcionamiento, el análisis del grado de utilización de los servicios ya disponibles por parte de la población que sufre el problema, ya que es la comparación entre esta utilización actual y la necesaria la que debe permitirnos detectar los posibles aspectos negativos a corregir (necesidades no cubiertas, demanda no atendida, etc.). Este último elemento es el que plantea menos problemas sobre quién debe hacer las valoraciones oportunas y cómo debe hacerlas: el análisis de las pautas de utilización actual de los servicios es una cuestión empírica y, por tanto, las personas encargadas de realizar la evaluación son las que deben ocuparse de ello.

Los aspectos relativos a la caracterización de la problemática y a la determinación de los servicios necesarios resultan más controvertidos. A este respecto, tal y como se discute a continuación, existen dos alternativas posibles: bien dejar que sean los ciudadanos los que directamente se pronuncien sobre estas cuestiones, o bien basar la caracterización de las problemáticas y la necesidad de servicios en criterios definidos por profesionales.

A) CRITERIOS PROFESIONALES

- **Definición de la problemática.** En el caso de los servicios personales, que son los que generan un mayor número de evaluaciones de necesidades, los profesionales que están implicados en ellos investigando, gestionando o participando en la atención directa, han desarrollado todo tipo de instrumentos que pretenden caracterizar si un determinado individuo sufre o no un problema: los trabajadores sociales valoran el grado de dependencia mediante baremos específicos, los educadores identifican problemas de aprendizaje en las aulas, los profesionales sanitarios caracterizan los riesgos sanitarios de la población, y un largo etcétera. Muchos de estos instrumentos, especialmente los de carácter más general, son utilizados directamente en las evaluaciones de necesidades para estimar el alcance poblacional de una determinada problemática social: sería el caso, por ejemplo, del índice de Katz como medida del grado de dependencia.⁴ Por otra parte, con el objetivo explícito de obtener estimaciones poblacionales de un determinado

problema, los investigadores sociales han desarrollado todo tipo de medidas que se aplican a datos de encuesta o a registros administrativos: definir que alguien es pobre si su renta es inferior al 60 % de la renta mediana, o que los estudiantes con problemas formativos son los que obtienen calificaciones en PISA por debajo de un determinado umbral, serían dos posibles ejemplos de ello.

- **Necesidades de servicios.** Un analista encargado de llevar a cabo una evaluación de necesidades puede utilizar diversos procedimientos para determinar, utilizando criterios profesionales, qué servicio o servicios necesitan las distintas personas que sufren la problemática que se esté estudiando en cada caso. Así, cuando el analista decide determinar el volumen de servicios necesarios basándose en estudios previos de coste-efectividad, es evidente que está utilizando criterios profesionales. Lo mismo ocurre cuando la necesidad de servicios se determina a través del juicio profesional de un grupo de expertos. De hecho, incluso cuando se recurre al procedimiento de necesidad comparativa mencionado anteriormente, se están utilizando criterios profesionales: el analista elige la unidad geográfica que actúa como referente basándose en argumentos de carácter técnico.

B) LAS PERCEPCIONES Y PREFERENCIAS DE LOS CIUDADANOS

La alternativa a la valoración experta de los problemas y las necesidades de servicios pasa por preguntar directamente a la población, generalmente a una muestra representativa, si creen que sufren la problemática objeto de estudio y, en caso afirmativo, que especifiquen los servicios o prestaciones que necesitarían para mitigar sus efectos negativos. La naturaleza de la problemática, así como el carácter más o menos especializado de los servicios desarrollados para afrontarla, son los principales factores que condicionan la elección de un método u otro. Algunos ejemplos pueden ayudar a ilustrar este extremo:

- Parece claro que la cuantificación del alcance poblacional de la obesidad infantil debe realizarse mediante un instrumento definido profesionalmente, como pueda ser el Índice de Masa Corporal, y no a través de las opiniones de los niños sobre si tienen problemas de peso o no. En cambio, si lo que nos preocupa es el bajo nivel de natalidad en Cataluña, está claro que una variable a considerar para caracterizar esta problemática es la ausencia de correspondencia entre el número de hijos que las mujeres querrían tener y los que realmente tienen.
- Es poco probable que las opiniones expresadas por los pacientes que sufren una determinada patología cardíaca sean de utilidad para determinar el tipo de intervenciones sanitarias que se necesitan; está claro que serán criterios profesionales los que se impongan en este caso. En cambio, en relación con los servicios dirigidos a personas dependientes, donde claramente los ciudadanos tienen una mayor capacidad

de relacionar el problema que sufren con cada una de las alternativas disponibles, la opinión de los individuos puede constituir una fuente útil a la hora de estimar la necesidad de los distintos tipos de servicios.

En cualquier caso, hay que decir que estos dos enfoques no son necesariamente excluyentes. Hay evaluaciones que combinan ambas perspectivas a la hora de determinar el alcance poblacional de una problemática: por ejemplo, en los estudios que evalúan la prevalencia de la pobreza en un determinado territorio, es habitual la utilización conjunta de indicadores basados en juicios o criterios profesionales (umbral de pobreza) y de medidas construidas a partir de la valoración que hacen los individuos sobre sus condiciones de vida (pobreza subjetiva). También es posible encontrar estudios que combinan ambas perspectivas a la hora de valorar necesidades de servicios; así, en una evaluación de las necesidades asistenciales de las personas con esquizofrenia de la ciudad de Barcelona, Ochoa [et ál.] (2003) tienen en cuenta tanto las valoraciones de los pacientes sobre los servicios que necesitan como las opiniones de los médicos que los atienden. De hecho, como es el caso de este estudio, utilizar los dos enfoques puede servir para detectar discrepancias entre las opiniones de unos y otros.

1.5 ÁMBITO TERRITORIAL, POBLACIÓN DE REFERENCIA Y POBLACIÓN DIANA

Ya hemos comentado que las dos principales cuestiones de carácter cuantitativo que deberá abordar una evaluación de necesidades tienen que ver, por un lado, con el alcance poblacional que tiene una determinada problemática social y, por otro, con el volumen de servicios necesario para intentar mitigar dicha problemática. Así pues, cuando realicemos una evaluación de necesidades, un aspecto clave que habrá que considerar es cuál es el **ámbito territorial** sobre el que se quiere analizar las cuestiones anteriores. Los ámbitos territoriales pueden ser de todo tipo: el Estado español, el conjunto de Cataluña, una determinada comarca, un municipio, etc. De hecho, como ya hemos mencionado al analizar los posibles usos de una evaluación de necesidades, a menudo el objetivo es analizar la situación en distintos territorios de un determinado nivel (las siete regiones sanitarias en que se encuentra dividida Cataluña⁵) que dependen directa o indirectamente de un organismo de ámbito superior (el CatSalut); en estos casos, más que del ámbito territorial de la evaluación de necesidades, habrá que hablar de ámbitos territoriales.

Por otro lado, una vez establecido el ámbito o ámbitos territoriales relevantes, será necesario definir la **población de referencia** dentro de este (estos) territorio(s) sobre la que pretendemos detectar la problemática social en la que estamos interesados. A este respecto, si se dan determinadas características personales que determinan de manera inequívoca la probabilidad de sufrir el problema, la población de referencia será la constituida por todos aquellos individuos —dentro del ámbito territorial relevante— que reúnan estas características. Así pues, si el problema en el que estamos interesados es el fracaso escolar

en la comarca de la Anoia, la población de referencia en este caso serían todos los niños en edad escolar que vivan en este lugar. Por el contrario, si la problemática **puede** afectar a cualquier individuo, la población de referencia estará constituida por todos los individuos que residan en el ámbito territorial relevante; este sería el caso, por ejemplo, si el problema que estuviésemos analizando fuera la obesidad o los accidentes de tráfico. Finalmente, una vez decidida la población de referencia, uno de los objetivos fundamentales de una evaluación de necesidades es identificar quiénes de los individuos que la componen sufren la problemática objeto de estudio. Este colectivo de afectados suele conocerse con el nombre de “**población diana**”, puesto que está formado por los individuos a los que va(n) dirigido(s) el (los) servicio(s) que haya previsto la política para afrontar la problemática en cuestión. Existen muchos ejemplos de poblaciones diana: los desempleados de larga duración, los jóvenes con dificultades para acceder a una vivienda, etc.

El ámbito territorial, la población de referencia y la población diana, a pesar de que parecen conceptos obvios, tienen repercusiones muy importantes sobre las posibilidades que ofrecen los distintos métodos de evaluación de necesidades. La descripción de estos métodos constituye, precisamente, el objeto del siguiente apartado.

Notas:

1 Hemos optado por utilizar a lo largo del texto el término *servicios* para referirnos de manera genérica a cualquier tipo de intervención. Además de la economía lingüística, esta elección tiene que ver con el hecho de que hemos puesto el énfasis en políticas que comportan la provisión de servicios personales.

2 Los conceptos de efectividad y coste-efectividad se discutirán con detalle en las guías dedicadas, respectivamente, a la evaluación de impacto (*Ivàlua. Guía práctica, 5*) y a la evaluación de la eficiencia (*Ivàlua. Guía práctica, 6*). En cualquier caso, es necesario aclarar que los análisis de coste-efectividad tienen un alcance más amplio que los análisis de efectividad, ya que consideran tanto los resultados de los distintos tipos de intervenciones (la efectividad) como los recursos que hay que movilizar en cada caso (el coste). En este sentido, a causa de su mayor complejidad, los estudios de coste-efectividad son mucho menos frecuentes que los de efectividad.

3 Véase Ortún [et ál.] (2001) para una descripción de las fórmulas de reparto de recursos en el caso de la sanidad, y de los problemas metodológicos que plantea aislar las necesidades como factor determinante de la utilización de servicios sanitarios del resto de elementos mencionados.

4 Este índice mide la capacidad del individuo para realizar una serie de actividades de la vida diaria. Originariamente fue concebido para valorar el grado de autonomía de pacientes geriátricos concretos, a nivel hospitalario, pero ha terminado utilizándose para medir el grado de dependencia en evaluaciones de necesidades de alcance poblacional.

5 Estas siete regiones pueden consultarse en: http://www10.gencat.net/catsalut/cat/coneix_lesregions.htm

2. MÉTODOS PARA EVALUAR NECESIDADES

2.1 MÉTODOS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS

A la hora de evaluar necesidades, como de hecho pasa con cualquier ámbito analizado desde las ciencias sociales, pueden utilizarse básicamente dos familias de métodos: los cuantitativos y los cualitativos.

Los métodos cuantitativos aspiran a responder a las preguntas que plantea la evaluación de necesidades basándose en una muestra representativa de lo que antes hemos denominado población de referencia. Desde esta perspectiva, cuantificar el alcance poblacional del problema, definir las características del colectivo afectado o estimar el volumen de servicios necesarios para afrontarlo se convierten en cuestiones de carácter cuantitativo que deben resolverse a partir de información numérica. La unidad de análisis básica en este tipo de aproximaciones son los individuos. Esto no implica que la valoración de si se tiene o no un problema o si se necesitan o no determinados servicios deban hacerla los individuos, ya que es habitual encontrarse con evaluaciones de necesidades de carácter cuantitativo que utilizan instrumentos estándar, desarrollados por profesionales, para caracterizar problemas y necesidades.

La mayoría de cuestiones a las que pretende dar respuesta una evaluación de necesidades son de naturaleza cuantitativa y, por tanto, no debe sorprendernos que buena parte de este tipo de evaluaciones utilice métodos de carácter cuantitativo. El alcance poblacional de una problemática en un determinado territorio o los factores que determinan la utilización de los servicios disponibles, por poner solamente dos ejemplos, son preguntas que básicamente deben responderse a partir de datos individuales que sean representativos de la población del territorio que se esté analizando. Intentar dar respuesta a estas cuestiones mediante técnicas cualitativas no puede constituir una alternativa.

No obstante, si bien los métodos cualitativos no pueden sustituir a las técnicas cuantitativas al realizar una evaluación de necesidades, sí pueden constituir un complemento valioso. El principal atractivo de los métodos cualitativos es que permiten obtener información, en profundidad, sobre las percepciones y opiniones de un grupo de personas hacia una determinada cuestión. Así pues, si después de realizar y analizar una encuesta descubrimos la existencia de necesidades no cubiertas en un determinado colectivo (los inmigrantes), podríamos constituir un grupo focal con una muestra (no representativa) de este colectivo para averiguar, a través de una discusión más o menos estructurada, qué les impulsa a no utilizar los servicios; además, podríamos plantear otro grupo de discusión sobre esta misma cuestión, en el cual participasen las personas encargadas de proporcionar los servicios que estuviéramos evaluando.

Estos dos tipos de métodos, cuantitativos y cualitativos, cubren un conjunto muy amplio de técnicas y su utilización requiere a menudo habilidades específicas notables. A este respecto, debido al carácter introductorio de la guía y de la preeminencia de los métodos cuantitativos en la evaluación de necesidades, hemos optado por centrarnos en el análisis de este último tipo de técnicas y dejar fuera de la discusión los métodos cualitativos.¹

2.2 REALIZACIÓN DE UNA ENCUESTA

En general, si se diseña y se analiza correctamente, la realización de una encuesta se considera el método óptimo para llevar a cabo una evaluación de necesidades. Una encuesta tiene dos ventajas principales. En primer lugar, permite obtener resultados que son generalizables a nivel poblacional, es decir, proporciona para un determinado ámbito territorial estimaciones precisas tanto del alcance de la problemática social que se pretende corregir como del volumen de servicios necesarios para afrontarla. Por otro lado, al tratarse de una fuente de datos **primaria**, en el sentido de que se genera ex profeso para realizar la evaluación de necesidades, permite a los evaluadores diseñarla de la manera que más convenga a efectos de obtener la información necesaria para responder a las preguntas particulares de la investigación. Sus principales inconvenientes, como se comenta más adelante, son su elevado coste y el hecho de exigir un nivel de experiencia notable. En los apartados que siguen trataremos, en primer lugar, algunas cuestiones que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar una encuesta en el marco de una evaluación de necesidades; luego presentaremos de forma breve algunos aspectos relativos al análisis de este tipo de fuente de información.

2.2.1 CUESTIONES RELATIVAS AL DISEÑO

A) LA MUESTRA: SELECCIÓN Y TAMAÑO

Una de las cuestiones más importantes en el diseño de una encuesta, ya sea cuando se realiza una evaluación de necesidades o cualquier otro tipo de análisis social, consiste en definir los criterios que se utilizarán para seleccionar los individuos que serán entrevistados (la muestra). El objetivo es que este conjunto de individuos sea representativo de lo que hemos denominado población de referencia, es decir, que los resultados que obtengamos al analizar esta muestra puedan considerarse una buena aproximación a los que obtendríamos si entrevistásemos a toda la población. Los métodos que seleccionan aleatoriamente a los individuos que componen la muestra son los que permiten garantizar esta representatividad poblacional. Lo que implica la aleatoriedad es que cualquier individuo de la población de referencia tiene exactamente la misma probabilidad de ser seleccionado; así pues, si esta propiedad no se cumple, la muestra no será representativa aunque los individuos hayan sido seleccionados al azar: algo que no sucede, por ejemplo, si pretendemos evaluar el estado de salud de la población del Clot y

lo hacemos a través de una muestra compuesta por los 100 primeros pacientes que, un día cualquiera, visitan el centro de atención primaria del barrio.

El otro aspecto que condiciona la confianza que podamos tener en los resultados de nuestra encuesta, además de la cuestión de la aleatoriedad en el proceso de selección muestral, tiene que ver con el tamaño de la muestra (es decir, el número de individuos entrevistados). A este respecto, a pesar de que se trata de una cuestión técnicamente compleja que queda fuera del alcance de una guía introductoria como esta, sí que nos gustaría ofrecer una breve explicación. Los resultados de cualquier muestra, por definición, constituyen una estimación de los resultados que realmente observaríamos si tuviésemos información sobre toda la población de referencia y, por tanto, existe un grado inevitable de incertidumbre sobre la coincidencia que hay entre ambos valores. Sin embargo, cuanto más grande sea el tamaño de la muestra, menor será el grado de incertidumbre sobre la validez de los resultados de nuestra encuesta. Hay programas gratuitos en Internet que, para un determinado tamaño de la población de referencia, nos indica la correspondencia entre distintos tamaños de la muestra y diferentes grados de incertidumbre.²

Hay que tener claro que el grado de incertidumbre que acabamos aceptando al decidimos por un determinado tamaño muestral puede parecer una cuestión técnica sin relevancia práctica, pero condiciona de manera notable la potencia de las recomendaciones que se derivarán de nuestra evaluación de necesidades. Así pues, si el objeto de la evaluación es ayudar en la planificación de servicios para las personas mayores dependientes, no es lo mismo decir que los problemas de dependencia afectan a un porcentaje de personas mayores que se sitúa entre el 16,5 y el 18,6 %, que decir que se encuentra entre el 17,2 y el 17,4 %, y tampoco serán iguales los errores de planificación que puedan derivarse en uno y otro caso.

B) LAS PREGUNTAS

La selección de las preguntas de la encuesta constituye un aspecto clave que, en buena medida, es el que acabará determinando la validez de nuestra evaluación de necesidades. En este sentido, no solo es importante el contenido de las preguntas (qué se pregunta), sino también su formato (cómo se pregunta). En lo que respecta al formato, la bibliografía que trata sobre el tipo de preguntas que deben plantearse (abiertas o cerradas), la extensión de la encuesta, etc., es muy abundante y su tratamiento queda fuera del alcance de una guía introductoria como esta. Por otra parte, en lo que respecta al contenido de las preguntas, no tiene sentido entrar en demasiados detalles, ya que las evaluaciones de necesidades tratan temas muy diversos y, por tanto, la elección de lo que hay que preguntar en cada caso es un aspecto muy idiosincrático. Lo que sí haremos será, por un lado, precisar los ámbitos clave sobre los que habrá que obtener información y, por otro,

argumentar a favor de la utilización de instrumentos de medida que hayan sido utilizados previamente en evaluaciones de necesidades de carácter similar.

Los ámbitos clave sobre los que habría que preguntar serían los siguientes:

- **Problemática.** Formular cuestiones que nos permitan aproximarnos a la cuantificación del problema objeto de estudio con el mayor grado de precisión posible y, si el problema es multidimensional, contemplar todas las facetas relevantes. A continuación listamos, para distintos problemas sociales, algunos de los ítems que habría que considerar a la hora de formular las cuestiones:
 - Obesidad infantil: altura y peso, hábitos alimentarios, actividad física, etc.
 - Dependencia: dificultad para realizar determinadas actividades básicas de la vida diaria.
 - Alcoholismo: frecuencia de consumo, trastornos conductuales, etc.
- **Características sociodemográficas.** El objetivo es obtener información sobre el mayor número de factores que puedan tener relación con sufrir la problemática, la utilización de los servicios actualmente disponibles, la existencia de necesidades no cubiertas, etc. En este sentido, cuanto más rica sea la batería de preguntas que utilicemos, más fino podrá ser nuestro diagnóstico sobre el perfil de los individuos que sufren la problemática, los factores determinantes de la no utilización de servicios, etc. Al plantear los factores sociodemográficos a considerar, es evidente que surgirán concreciones para cada evaluación de necesidades fruto de las peculiaridades de la problemática de la que se trate, pero hay un conjunto de variables que no pueden faltar: la edad, el sexo, el nivel educativo, el hecho de vivir en un ámbito rural o urbano, etc.
- **Utilización actual de los servicios.** En el caso de las evaluaciones de necesidades referidas a un programa ya en funcionamiento, resulta crucial cuantificar en qué medida la población de referencia, tanto si sufre la problemática como si no, utiliza los servicios y las prestaciones ya disponibles. Esto exige formular preguntas que exploren no solo la utilización o no de los servicios, sino también la intensidad de esta utilización (número de visitas, número de horas de atención, etc.). Por otra parte, en los casos en que no se utilizan los servicios, hay que incorporar preguntas que nos permitan averiguar los motivos de esta no utilización: desconocimiento de los servicios, barreras económicas, etc.
- **Percepciones sobre la necesidad de servicios.** Si el analista ha optado por un diseño de la evaluación en el que los individuos son los que deben pronunciarse sobre los servicios que necesitan, la encuesta deberá contener preguntas que capturen este extremo.

En la práctica, a la hora de plantear las preguntas concretas en cada una de las dimensiones anteriores, es importante que el equipo evaluador repase las experiencias previas de otros estudios que optaron por la elaboración de una encuesta a la hora de plantear una evaluación

de necesidades de características similares. Este proceso de documentación ofrece múltiples ventajas. En primer lugar, permitirá a los evaluadores descubrir si para definir determinados ítems, ya sea relacionados con la problemática o con la utilización de servicios, existen instrumentos de medida estándar ampliamente validados en el ámbito internacional; si existen estos instrumentos, su utilización no solo aportará solidez metodológica al estudio, sino que también permitirá comparar los resultados obtenidos con los de otros estudios realizados previamente. Por otro lado, más allá de la localización de dichos instrumentos, un repaso de la bibliografía puede servirnos también para enfocar muchas de las cuestiones planteadas anteriormente: ¿qué factores sociodemográficos son los más relevantes en el caso de nuestra problemática social? ¿Cómo podemos formular las preguntas relativas a la utilización de servicios? ¿Y a su conocimiento? El anexo de la guía, que contiene un listado de recursos útiles para la evaluación de necesidades, enumera algunas de las principales bases de datos bibliográficas que pueden consultarse para realizar este tipo de búsqueda.

C) LA MODALIDAD DE LAS ENTREVISTAS

Existen tres modalidades fundamentales para obtener la información deseada de las personas que componen la muestra: enviar un cuestionario por correo postal, realizar una entrevista telefónica y hacer una entrevista en persona.³ Cada una de estas modalidades implica una cantidad distinta de recursos: el método menos costoso es el de los cuestionarios por correo, ya que no precisa de entrevistadores y todo el trabajo se reduce a informatizar los cuestionarios enviados por los entrevistados; por otra parte, en el caso de las entrevistas por teléfono y en persona, sí existe un coste en términos de tiempo de los entrevistadores, que es claramente superior en el caso de las entrevistas personales. Además, si queremos aumentar la fiabilidad de los resultados, es conveniente formar de manera adecuada a los entrevistadores, algo que también genera unos costes importantes.

Sin embargo, el que los costes sean mayores también implica una serie de ventajas. Las entrevistas por correo, aunque son más baratas, tienen dos inconvenientes principales: 1) la tasa de respuesta suele ser muy baja, de manera que la representatividad de la muestra puede verse limitada: no solamente por el reducido número de entrevistados, sino por la existencia de factores no aleatorios que determinan el hecho de responder o no a las encuestas (el nivel educativo); y 2) el hecho de no disponer de entrevistadores no permite resolver las dudas que puedan tener los entrevistados sobre algunas cuestiones, lo cual puede generar bajos porcentajes de respuesta en estos casos. En cambio, la existencia de entrevistadores, tanto en el caso de las encuestas telefónicas como en las presenciales, permite minimizar el impacto negativo de ambos tipos de problemas: 1) la búsqueda de entrevistados es un proceso continuo, aunque no ilimitado, y 2) los encuestadores pueden ayudar a resolver las dudas de interpretación mientras se desarrolla la entrevista.

2.2.2 ANÁLISIS DE LA ENCUESTA

A) LA MEDIDA DEL PROBLEMA A NIVEL INDIVIDUAL

Supongamos que hemos definido una serie de preguntas orientadas a capturar la problemática objeto de interés y que la encuesta ya se ha pasado a la muestra de individuos. Así pues, para obtener estimaciones sobre el alcance poblacional de la problemática, tendremos que medir la extensión del problema en cada uno de los individuos de los que tenemos información. Los principales tipos de indicadores que podemos utilizar a tal efecto son los siguientes:

- **Indicadores dicotómicos**

La manera más sencilla de aproximarnos a la cuantificación del alcance poblacional de un determinado problema es concebirlo como algo que sufren o no sufren los individuos. Así, si estamos analizando el alcance de la pobreza en un determinado territorio, la opción de definir como “pobres” a aquellos individuos con una renta mensual por debajo de un determinado umbral, como 400 euros, constituye un indicador **dicotómico** de esta problemática, puesto que solamente existen dos situaciones posibles: ser pobre o no serlo. Otro ejemplo de indicador dicotómico es definir como dependiente a aquella persona que necesita ayuda para realizar **alguna** de las actividades básicas de la vida diaria (ABVD) que suelen contemplarse (vestirse, bañarse, comer, etc.).

- **Categorías de necesidad**

Los indicadores dicotómicos de necesidad, aunque permiten hacer una primera distinción de los individuos en función de si sufren o no la problemática, no permiten capturar el hecho de que la problemática tiene con frecuencia distintos grados de intensidad. La caracterización de la intensidad de la problemática resulta fundamental a efectos de, por ejemplo, priorizar los servicios hacia los colectivos con más necesidades. A este respecto, siguiendo con los ejemplos anteriores, es evidente que la problemática de una persona cuyos ingresos están 10 euros por debajo del umbral de pobreza no es la misma que la de otra cuya renta está 300 euros por debajo, como tampoco es equivalente la situación de una persona con una ABVD afectada o con diez.

Así pues, con peculiaridades que dependen de la problemática tratada en cada caso, es habitual que las evaluaciones de necesidades utilicen categorías a la hora de definir la intensidad de la problemática que sufren los individuos que previamente han sido caracterizados como “necesitados” en términos dicotómicos. Estas categorías a menudo se construyen a partir de un índice continuo, calculado sobre la base de un conjunto amplio de variables, sobre el que se establecen puntos de corte. Por ejemplo, en lo que respecta a la problemática de la dependencia, el nuevo Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) define tres grados (I moderada, II severa y III gran dependencia) que

corresponden a tres tramos de puntuación distintos en un índice que mide la capacidad del individuo para realizar una serie de actividades básicas de la vida diaria.⁴ En el caso de los estudios que analizan la pobreza, es habitual distinguir la pobreza de la pobreza severa: la primera se produce cuando la renta del individuo es inferior al 60 % de la renta mediana, la segunda cuando los ingresos son inferiores al 25 %.

B) ANÁLISIS UNIVARIANTE

Si la encuesta ha sido diseñada correctamente, una parte importante de las preguntas que pretende responder una evaluación de necesidades puede abordarse mediante herramientas estadísticas muy sencillas. Una muestra de ello es el cálculo de la primera cuestión a la que debería responder una evaluación de este tipo: cuál es el alcance de la problemática objeto de estudio entre la población del ámbito territorial de interés. La medida más utilizada para responder a esta cuestión, que tiene su origen en el ámbito de la epidemiología, se conoce con el nombre de *prevalencia*. Podemos definir la prevalencia de la problemática *x* como el porcentaje de personas sobre el total de la población que, en un determinado momento del tiempo, sufre el problema *x*. Puede utilizarse el concepto de prevalencia para cuantificar el alcance poblacional de una determinada problemática, al margen del hecho de que el problema, sea el que sea, haya sido medido en términos dicotómicos o mediante categorías de necesidad.⁵

Calcular la prevalencia de una determinada problemática es un tipo de análisis que se conoce con el nombre de *univariante*, ya que centramos nuestra atención en una sola variable. Hay multitud de medidas estadísticas que pueden utilizarse para resumir la información que contiene una determinada variable, tales como la media, la mediana, la moda, la frecuencia, etc. Es muy recomendable comenzar el análisis de la encuesta que hayamos elaborado con el cálculo de este tipo de medidas para obtener una primera descripción de cada una de las variables relacionadas con la problemática objeto de estudio, las características sociodemográficas de la población, la utilización de servicios, etc.

C) ANÁLISIS BIVARIANTE

Una de las cuestiones clave sobre las que deberá aportar información una evaluación de necesidades, tanto en lo que respecta a la problemática como a la utilización de servicios, es la relación que existe entre las características sociodemográficas de los individuos y cada uno de estos dos elementos. Así pues, tomando como ejemplo el análisis del alcance poblacional de la pobreza, resulta fundamental averiguar si la prevalencia de este problema varía entre grupos de edad, sexos, niveles educativos, etc.; o si, por ejemplo, hemos establecido que un 10 % de las personas alcohólicas no utiliza los servicios

previstos para atender esta problemática, tenemos que poder saber si esta tasa de no utilización es la misma para distintos colectivos de población.

El análisis bivariante es la aproximación más sencilla a la hora de ofrecer una primera respuesta a las cuestiones anteriores. El objetivo de este tipo de análisis consiste en averiguar si existe alguna relación entre dos variables: la variable de interés, en nuestro ejemplo anterior sería el hecho de ser pobre, y una variable sociodemográfica en particular (el sexo, por ejemplo). Lo que se denomina una **tabla de contingencia**, de la que se ofrece un ejemplo en el cuadro 3, constituye una de las herramientas más populares de análisis bivariante.

**CUADRO 3
 EJEMPLO DE TABLA DE CONTINGENCIA**

Supongamos que hemos elaborado una encuesta para evaluar el alcance poblacional del hábito tabáquico en un determinado municipio. Nuestra muestra está compuesta por 500 personas. La encuesta, entre muchas otras variables, contiene una que nos informa sobre si el individuo es o no fumador, y otra que nos dice si la persona entrevistada es hombre o mujer. Una primera cuestión que nos interesa de nuestra evaluación de necesidades es analizar si la prevalencia del hábito del tabaquismo es distinta entre hombres y mujeres. Cualquier programa estadístico, como SPSS, o incluso Excel, nos permitiría calcular una tabla de contingencia (*crosstab*) como la que se muestra a continuación:

Sexo	Fumador		Total
	No	Sí	
Hombre	150 (50%)	150 (50%)	300 (100%)
Mujer	90 (45%)	110 (55%)	200 (100%)
Total	240 (48%)	260 (52%)	500 (100%)

Así pues, a partir de los resultados de esta tabla de contingencia, parece que la prevalencia del tabaquismo en este municipio es superior entre las mujeres (55 %) que entre los hombres (50 %)

Fuente: elaboración propia.

La principal limitación de una tabla de contingencia, cuando los datos proceden de una encuesta, es que no podemos estar seguros de si las diferencias detectadas son reales o si simplemente son producto del azar. Esto significa, siguiendo con el ejemplo del cuadro 3, que no podemos estar seguros de que la prevalencia poblacional del tabaquismo en este caso sea distinta entre hombres y mujeres. En concreto, dado que las tasas que se muestran en la tabla han sido calculadas a partir de una muestra de individuos, que no constituyen el total de la población, no podemos estar seguros de haber obtenido los mismos resultados si hubiéramos utilizado una muestra distinta de personas.

En este tipo de situaciones, para verificar si las diferencias son reales o se deben al

azar, hay que realizar lo que se denomina un test de significación estadística. En el caso de nuestro ejemplo, dado que las dos variables analizadas son dicotómicas, el tipo de test que hay que aplicar se conoce con el nombre de *Chi (x) cuadrado*.⁶ El resultado de este test, cuando se aplica a los datos que aparecen en el cuadro 3, nos indica que las diferencias detectadas entre hombres y mujeres en lo que respecta al tabaquismo “no resultan estadísticamente significativas”: es decir, no puede descartarse que la asociación detectada entre ser mujer y fumar se deba al azar (al hecho de haber analizado esta muestra concreta). Por tanto, sobre la base de este resultado, no podemos estar seguros de que el porcentaje de hombres que fuman sea realmente inferior al de mujeres.

Aunque la cuestión de la significación estadística puede resultar un tecnicismo con poca relevancia práctica, tiene implicaciones fundamentales sobre la interpretación de los resultados de cualquier evaluación de necesidades que haya utilizado una encuesta como fuente de información. Así pues, si queremos afirmar que una determinada problemática afecta más a las personas con menos estudios, o que las personas que viven en zonas rurales tienen más necesidades no cubiertas que las que viven en entornos urbanos, por poner algunos ejemplos, las tablas de contingencia que se hayan utilizado para extraer estas conclusiones deberán ir acompañadas de un test de significación estadística. En caso contrario, sea cual sea la magnitud de las diferencias detectadas, no podremos estar seguros de que no se deben simplemente al azar.

D) ANÁLISIS MULTIVARIANTE

Es evidente que el análisis bivariante ofrece información valiosa sobre muchos de los aspectos que nos interesa conocer cuando realizamos una evaluación de necesidades. Así, si realizamos una serie de tablas de contingencia relacionando el hecho de sufrir el problema (ser dependiente) con todas y cada una de las variables demográficas que nos parezcan relevantes (la edad, el sexo, el nivel educativo, etc.), acabaremos por saber si el problema en cuestión afecta de manera distinta a diversos colectivos de población. De hecho, como ya se ha mencionado anteriormente, también podríamos utilizar tablas de contingencia para explorar la presencia de patrones sociodemográficos en lo que respecta a la utilización de servicios o a la existencia de necesidades no cubiertas.

La principal limitación del análisis bivariante, sin embargo, es que no nos permite averiguar si la relación que se observa entre la variable de interés y el factor sociodemográfico no es más que el reflejo de algo que no estamos teniendo en cuenta. Un ejemplo nos ayudará entenderlo. Supongamos que estamos interesados en saber si la prevalencia de los problemas de dependencia es diferente entre los hombres y las mujeres de más de 65 años. Obviamente, si hacemos una tabla de contingencia que relacione dependencia y sexo, obtendremos unos resultados que nos indicarán que la prevalencia de la dependencia es superior entre las mujeres. ¿Quiere esto decir que las mujeres sufren

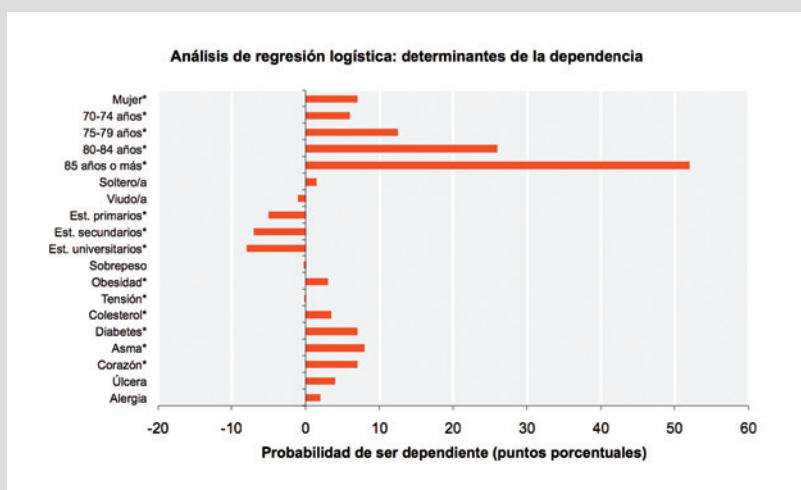
más problemas que los hombres? Quizá sí, pero también nos puede estar indicando que las mujeres sufren más problemas de dependencia que los hombres porque hay muchas más mujeres que hombres de más de 80 años, y los problemas de dependencia aumentan mucho a partir de esta edad. Lo que querríamos saber, por tanto, es si, a igual edad, las mujeres tienen más problemas de dependencia que los hombres.

El análisis multivariante nos permite estudiar, simultáneamente, la relación existente entre una variable de interés y un conjunto de factores territoriales, sociodemográficos (la edad, el sexo, el nivel educativo, etc.) o de cualquier otro tipo. El método multivariante más utilizado es el análisis de regresión. Aunque no es este el contexto donde profundizar sobre los detalles de esta técnica, sí es importante conocer sus potencialidades. La más importante es que permite aislar la relación entre la variable de interés (la dependencia) y un determinado factor sociodemográfico (el sexo), teniendo en cuenta las relaciones existentes entre este factor y otros que también pueden estar relacionados con la variable de interés (la edad, el nivel educativo, etc.). Además, dado que el modelo estima simultáneamente la relación entre la variable de interés y cada uno de los factores sociodemográficos, los resultados que obtenemos nos permiten averiguar si hay factores que tienen más importancia que otros. El cuadro 4 ilustra las posibilidades que ofrece el análisis de regresión mediante un ejemplo relacionado con la dependencia.

CUADRO 4 EJEMPLO DE ANÁLISIS DE REGRESIÓN

La Encuesta Nacional de Salud 2003, realizada por el INE, contiene información sobre más de 6.000 personas de 65 años o más. Hay una serie de preguntas sobre actividades de la vida diaria que permite derivar una medida dicotómica de dependencia, es decir, clasificar las personas entre dependientes y autónomas. Además, entre muchas otras variables, la ENS contiene también información sobre múltiples factores sociodemográficos y de salud, como la edad, el sexo, el nivel educativo, las enfermedades crónicas, el IMC, etc.

Así pues, a partir del conjunto de variables mencionadas, podríamos estimar un modelo de regresión para analizar en qué medida el hecho de que una persona mayor sea o no dependiente está relacionado con determinados factores sociodemográficos. El gráfico que mostramos a continuación contiene, precisamente, los resultados que obtendríamos si realizáramos este análisis. Cada uno de los valores que aparecen en el gráfico nos muestra cómo varía la probabilidad de que los individuos sean dependientes (en puntos porcentuales/100) en función de sus características: por ejemplo, comparado con una persona que fuera exactamente igual en el resto de características (mismo sexo, igual nivel educativo, mismas enfermedades...), un individuo de 85 años o más tiene una probabilidad de ser dependiente 52 puntos porcentuales más elevada que una persona de entre 65 y 69 años.



Fuente: basado en Puig, Casado y Tur [2007].

Al igual que en el caso del análisis bivalente, el análisis multivalente no solo puede utilizarse para estudiar la relación entre diversas variables sociodemográficas y la problemática social de interés, sino también entre aquellas (u otras) y alguna variable de interés relacionada con la utilización de servicios, la existencia de necesidades no cubiertas, etc.; podríamos utilizar un análisis de regresión, por ejemplo, para averiguar cuáles son los factores que en mayor medida determinan la no utilización de las guarderías por parte de niños de entre 0 y 3 años: la renta de los padres, su nivel educativo, la distancia a la que viven los abuelos, el hecho de vivir en ámbitos rurales, etc.

2.3 EXPLOTACIÓN DE UNA ENCUESTA YA EXISTENTE

A la hora de realizar una evaluación de necesidades, una alternativa menos costosa a la realización de una encuesta por parte del equipo investigador consiste en aprovechar alguna disponible. Los organismos oficiales de estadística (INE, IDESCAT, etc.), pero también todo tipo de centros de investigación públicos y privados, desarrollan grandes encuestas sobre las temáticas más diversas. En muchos casos, de forma gratuita o por cantidades modestas, es posible conseguir los microdatos de estas encuestas, es decir, la información detallada de todos y cada uno de los individuos que fueron entrevistados. Disponer de este tipo de datos nos permite aplicar el conjunto de técnicas analíticas descritas en el apartado anterior para responder a las cuestiones que hayamos planteado en nuestra evaluación de necesidades. Más adelante, en el anexo de la guía, puede consultarse una lista de algunas de las encuestas realizadas por el INE y el IDESCAT que pueden resultar de interés a la hora de iniciar una evaluación de necesidades.

Ahora bien, aunque se trata de una alternativa menos costosa, la explotación de una encuesta ya elaborada suele presentar inconvenientes respecto a la realización de una encuesta nueva. Los dos más importantes son, por una parte, la restricción que puede suponer para el equipo investigador el hecho de que las variables de la encuesta vengan dadas y, por otra, el carácter no representativo de la encuesta para determinadas unidades territoriales.

La primera limitación suele presentarse bajo dos modalidades (no excluyentes): 1) la encuesta no contiene algunas variables importantes para realizar nuestra evaluación de necesidades, y 2) algunas variables, a pesar de estar incluidas, no han sido definidas de la manera más adecuada. Por ejemplo, si quisiéramos utilizar la Encuesta de Salud de Cataluña (ESCA) para hacer una evaluación de necesidades en torno a la problemática de la dependencia, nos encontraríamos con ambas dificultades: 1) la ESCA no contiene información sobre la utilización de servicios de atención a la dependencia (SAD, centros de día, etc.), y 2) las variables que se incluyen en ella para valorar la dependencia son bastante limitadas, ya que solamente contemplan unas cuantas actividades, hecho que limita la posibilidad de establecer categorías de dependencia precisas.⁷

La segunda limitación aparece cuando la evaluación de necesidades que queremos realizar se encuentra referida a una unidad territorial para la que la muestra de la encuesta no resulta representativa. El Panel de Desigualdades Sociales de Cataluña resulta representativo para el conjunto de Cataluña y a nivel provincial, pero no lo es a nivel comarcal ni tampoco municipal; esto quiere decir que nos podemos creer la tasa de pobreza para la provincia de Barcelona que se deriva de su explotación, pero no una hipotética tasa para la ciudad de Barcelona calculada a partir de los individuos entrevistados que viven en este municipio. En cualquier caso, tal y como se explica más adelante, existen técnicas

que permiten utilizar los resultados de una encuesta representativa a un nivel territorial determinado para estimar necesidades de un nivel territorial inferior (véase el apartado 2.5.).

Así pues, si las dos limitaciones anteriores no son demasiado importantes, el equipo encargado de llevar a cabo la evaluación de necesidades deberá considerar seriamente el utilizar la encuesta existente como alternativa a la realización de una nueva. A este respecto, resulta muy recomendable invertir un cierto tiempo en investigar si existen o no encuestas que, aunque no se refieran explícitamente a la problemática que nos interesa, contienen un elevado número de variables que sí están directamente relacionadas.

2.4 REGISTROS ADMINISTRATIVOS

El creciente nivel de informatización de las administraciones de nuestro país ha implicado el desarrollo de múltiples bases de datos con información de carácter individual. Así pues, existen bases de datos que contienen datos sobre la utilización de los servicios sanitarios de todas y cada una de las personas aseguradas por el sistema sanitario público, otras con información sobre los perceptores de prestaciones por desempleo o también sobre los usuarios de los servicios sociales en sus múltiples tipologías (residencias, centros de día...), entre muchas otras. De esta manera, aunque prácticamente no han sido explotadas para este fin, muchas de esas bases de datos podrían utilizarse para realizar evaluaciones de necesidades.

El gran potencial de las bases de datos administrativas, a efectos de la evaluación de necesidades, se encuentra en el análisis de aquellos componentes de la evaluación que tienen que ver con la utilización de los servicios o prestaciones, mientras que las cuestiones relativas a la caracterización de la problemática resultan a menudo más difíciles de abordar. Un buen ejemplo de ello sería el de las pensiones de jubilación no contributivas, gestionadas por el ICASS. Esta base de datos administrativa nos permite delimitar el número de personas que reciben esta prestación, sus características sociodemográficas, etc., pero no podemos utilizarla para analizar en qué medida las pensiones no contributivas de jubilación permiten erradicar las situaciones de pobreza entre las personas de la tercera edad. Es fácil entender el porqué: las personas pobres que no cobran la prestación no figuran en esta base de datos. En términos más generales, una de las limitaciones de las bases de datos administrativas como fuente para realizar evaluaciones de necesidades es que tienden a no tener información sobre el colectivo de personas que sufre la problemática pero no utiliza los servicios.

Ahora bien, en algunas ocasiones podemos llegar a superar este obstáculo mediante la combinación de varias fuentes de datos de carácter administrativo. Un ejemplo relativo al ámbito sanitario puede resultar útil para ilustrar este punto. El CatSalut dispone de distintas bases de datos con información **individual** sobre el uso que hace la población

de las prestaciones sanitarias públicas, tanto de las prestaciones farmacéuticas como de los servicios hospitalarios. La explotación aislada de estas bases de datos no nos permite aproximarnos a la existencia de necesidades no cubiertas, pues quienes no utilizan los servicios no figuran en ellas. Ahora bien, dado que el CatSalut también dispone de otra base de datos con información sobre todas y cada una de las personas que tienen cobertura sanitaria pública, la combinación de esta base y de las dos anteriores nos permite identificar individuos que no utilizan los servicios e intentar analizar los factores que explican esta situación.

Las bases de datos administrativas no son la panacea para la realización de evaluaciones de necesidades. Este tipo de registros no siempre incluye información rica sobre la problemática objeto de estudio, las características sociodemográficas de los individuos o sus percepciones en lo que respecta a la necesidad de servicios. Quizá una manera de superar estas limitaciones sería seguir el ejemplo de otros países, como puedan ser los Países Bajos o los Estados Unidos, y plantear análisis que combinen datos de registro con datos de encuesta aprovechando las ventajas de unos y otros. La forma más sencilla de llevar a cabo esta combinación es diseñar encuestas con muestras seleccionadas a partir de bases de datos administrativas, y completar a través de los cuestionarios lo que los registros no contemplan.

2.5 COMBINACIÓN DE FUENTES SECUNDARIAS: MÉTODOS DE ESTIMACIÓN INDIRECTA

En aquellos casos en que la evaluación de necesidades quiere realizarse para una unidad territorial pequeña, o si un organismo de nivel superior está interesado en disponer de información de distintas unidades territoriales del nivel inferior, las alternativas planteadas anteriormente suelen resultar demasiado costosas. La realización de una encuesta representativa exige unos recursos económicos que, para muchos territorios pequeños, superan las posibilidades de los agentes interesados en realizar la evaluación. Asimismo, como ya hemos mencionado antes, las encuestas realizadas por institutos de estadística similares tienen un grado de representatividad que, con suerte, se sitúa como máximo a nivel provincial o comarcal.

En estos casos, la estimación poblacional de una determinada problemática y de las necesidades de servicios correspondientes puede realizarse mediante métodos indirectos que combinan distintas fuentes de información secundaria.⁸ En esencia, una metodología de estimación indirecta combina, por una parte, información específica de la unidad territorial que estamos analizando y, por otra, información correspondiente a una unidad territorial superior de la que aquella forma parte. Lo habitual es que la información correspondiente a la unidad territorial más pequeña provenga del censo de población, mientras que los datos correspondientes a la unidad más grande tendrán su origen en una encuesta que, lógicamente, debería contener información relevante sobre la problemática objeto de estudio.

La mejor manera de entender en qué consiste una evaluación de necesidades basada en un método indirecto de estimación es a través de un ejemplo. Supongamos que un ayuntamiento de la provincia de Barcelona está interesado en conocer el alcance de los problemas de dependencia de su población de 65 años o más, así como el volumen de servicios que sería necesario para atender esta problemática. El ayuntamiento no tiene recursos para realizar una encuesta, y las encuestas ya disponibles sobre estas cuestiones no resultan representativas a nivel municipal.⁹ Podríamos realizar una evaluación de necesidades basada en un método de estimación indirecta siguiendo estos pasos:

- Identificar los factores sociodemográficos relevantes en la aparición de la problemática, a través de una investigación bibliográfica, e identificar una encuesta de ámbito territorial superior donde esta información esté disponible. En nuestro ejemplo, podríamos pensar en la edad, el sexo y el nivel educativo, factores que, según la bibliografía, influyen en la probabilidad de ser dependiente, y en la Encuesta de Salud de Cataluña, que contiene información representativa a nivel provincial sobre estas variables y también sobre la dependencia.
- A partir de los microdatos de la encuesta, seleccionar los individuos que viven en la provincia en la que se encuentra el municipio objeto de la evaluación, y calcular la prevalencia de los problemas de dependencia por grupos de edad, sexo y nivel educativo. La tabla 1 nos muestra unos resultados ficticios de este ejercicio.

Tabla 1. Prevalencia de la dependencia en la provincia X, por grupos de edad, sexo y nivel educativo (cifras ficticias)*.

	HOMRES			MUJERES		
	SIN ESTUDIOS	EST. PRIMARIOS	E. SEC. O SUPERIORES	SIN ESTUDIOS	EST. PRIMARIOS	E. SEC. O SUPERIORES
65-69	14,10%	12,10%	10,10%	17,30%	15,30%	13,30%
70-74	24,10%	22,10%	20,10%	27,30%	25,30%	23,30%
75-79	34,10%	32,10%	30,10%	37,30%	35,30%	33,30%
80-84	44,10%	42,10%	40,10%	47,30%	45,30%	43,30%
85+	54,10%	52,10%	50,10%	57,30%	55,30%	53,30%

Fuente: elaboración propia

*Nota: cada una de las celdas nos indica qué porcentaje sobre el total de personas con una determinada edad, sexo y nivel educativo es dependiente. La primera celda, por ejemplo, nos informa de que el 14,1 % de los hombres de entre 65 y 69 años, sin estudios, padece problemas de dependencia.

- Utilizar los datos del censo de habitantes, o del padrón continuo, para obtener información sobre la distribución de la población del municipio analizado por grupos de edad, sexo y nivel educativo. La tabla resultante tendría un formato idéntico al de la tabla anterior, pero en cada una de las celdas encontraríamos el número total de personas correspondiente; por ejemplo, 2.236 hombres sin estudios con una edad comprendida entre los 65 y los 69 años.
- El producto de los datos de las dos tablas anteriores constituye una estimación, indirecta, del número total de personas afectadas de dependencia en el municipio analizado. El componente de la evaluación de necesidades relativo a la cuantificación poblacional de la problemática acaba en esta etapa.
- Finalmente, a partir de la estimación sobre el alcance de la problemática podemos aplicar ratios de utilización normativa de servicios y, de esta manera, estimar el volumen de servicios necesarios para mitigar la problemática evaluada. La comparación entre este volumen de servicios y el volumen de uso real de los mismos, que podemos obtener a partir de datos de registro, nos permite responder a las preguntas que caracterizan una evaluación de necesidades: ¿existen necesidades no cubiertas? ¿De qué servicios? ¿Para algunos grupos de personas en particular?

En cualquier caso, debemos tener presente que las posibilidades que ofrece la estimación indirecta de necesidades como método capaz de generar resultados fiables depende de tres factores clave:

- La existencia de una encuesta con información rica sobre la problemática objeto de estudio que, además, sea representativa para un nivel territorial superior al que estamos analizando. En general, cuanto más homogéneas sean las unidades que componen la unidad superior, más fiables serán las estimaciones basadas en un método indirecto.
- La presencia de indicadores en la encuesta, que estén también disponibles en el censo, claramente relacionados con la problemática que estamos analizando. Los candidatos habituales suelen ser variables sociodemográficas.
- La proximidad temporal entre los datos del censo y de la encuesta, y entre ellos y el momento en que quiere realizarse la evaluación. A este respecto, estamos en las puertas de un periodo especialmente propicio para llevar a cabo evaluaciones de necesidades basadas en esta técnica, ya que el próximo censo de población se elaborará el año 2011.

Notas:

1 *Las entrevistas en profundidad a informantes clave y los grupos focales son las técnicas cualitativas más empleadas en la evaluación de necesidades. Una descripción de estas dos técnicas, y de otras relacionadas, puede encontrarse en Delgado [1992].*

2 *Uno de estos programas, por ejemplo, puede consultarse visitando la página web (en inglés): <http://www.raosoft.com/samplesize.html>*

3 *Utilizar Internet para realizar encuestas es un recurso cada vez más utilizado. Sin embargo, en el ámbito concreto de la evaluación de necesidades, las posibilidades de esta alternativa son limitadas. El principal obstáculo tiene que ver con el desigual grado de utilización de Internet entre la población, que puede plantear problemas a la hora de obtener muestras representativas.*

4 *El baremo en cuestión puede encontrarse en: <http://www.saad.mtas.es/portal/docs/baremodependencia.pdf>*

5 *No debe confundirse el concepto de prevalencia con el de incidencia. Este último se define como el porcentaje de personas sobre el total de la población que experimenta la aparición de un determinado problema durante cierto período de tiempo. La incidencia, muy relevante en la evaluación de necesidades sanitarias, es algo menos importante a la hora de evaluar necesidades en otros ámbitos.*

6 *El tipo de test a aplicar depende del tipo de variables que estemos analizando: dicotómicas, cuando la variable solo tiene dos categorías posibles (el sexo); categóricas, cuando existen tres o más valores posibles (el nivel educativo); o continuas, cuando la variable está medida en una escala numérica continua (la altura). El lector interesado puede encontrar información sobre el tipo de test que debe aplicarse en cada caso consultando cualquier manual de estadística.*

7 *Es necesario aclarar que el propósito de la ESCA no es servir de base para realizar una evaluación de necesidades sobre los problemas de dependencia y, por tanto, las carencias apuntadas no deben interpretarse como un error en el diseño de esta encuesta. Se ha utilizado a modo de ejemplo para ilustrar las limitaciones que podemos encontrar a la hora de recurrir a una encuesta ya disponible como fuente de información para una evaluación de necesidades.*

8 *Se denomina fuente de información secundaria a cualquier fuente que no haya sido generada directamente por la persona que la está utilizando.*

9 *De forma alternativa, podríamos pensar en un ejemplo similar en el que la Diputación de Barcelona estuviera interesada en valorar las necesidades derivadas de la dependencia en los municipios de la provincia, con el propósito de mejorar la asignación de recursos para proporcionar servicios de ayuda a domicilio.*

3. LA PLANIFICACIÓN DE UNA EVALUACIÓN DE NECESIDADES EN SEIS PASOS

La mayoría de cuestiones conceptuales y metodológicas que hay que resolver cuando se realiza una evaluación de necesidades son específicas del tipo de política pública que quiere analizarse. Así pues, cómo medir la problemática en cuestión, qué factores sociodemográficos pueden estar relacionados o lo que pueda significar la existencia de necesidades de servicios no cubiertas, son aspectos que habrá que plantear de forma muy distinta en un programa de prevención de la obesidad o en una política de lucha contra la pobreza. El carácter idiosincrático de estas y otras cuestiones desaconsejan, en nuestra opinión, cualquier intento de establecer un protocolo sobre “cómo hacer una evaluación de necesidades”, ya que las instrucciones que podríamos sugerir resultarían demasiado genéricas como para ser útiles en la fase de ejecución de la evaluación.

Lo que sí hemos considerado oportuno es intentar definir una serie de pasos a seguir durante la que podríamos denominar “fase de planificación de la evaluación”, es decir, el tiempo transcurrido entre el momento en que se plantea la necesidad de realizar una evaluación y el inicio de su ejecución. Se trata de unas pautas muy generales que, si se ponen en práctica, deberían permitir acabar disponiendo de un borrador del diseño de la evaluación. Las cuestiones que surjan cuando intentemos llevarlo a cabo, ya en la fase de ejecución, serán específicas de la política que estemos evaluando y deberán ser resueltas entonces.

Los pasos que proponemos como guía para la planificación de una evaluación de necesidades son los siguientes:

PASO 1: EL TIPO DE POLÍTICA Y EL PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN

- ¿Cuál es el tipo de política sobre el que quiere hacerse la evaluación?
 Nueva Ya existente

- ¿Cuál es el propósito (o propósitos) de la evaluación de necesidades?

<input type="checkbox"/> Mejorar la focalización de los servicios disponibles	Políticas existentes
<input type="checkbox"/> Mejorar la asignación territorial de recursos	Políticas existentes
<input type="checkbox"/> Identificar los servicios más efectivos	Políticas existentes
<input type="checkbox"/> Análisis prospectivo: evolución futura de la problemática y necesidad futura de servicios	Ambas
<input type="checkbox"/> Dimensionar problemática actual y utilización necesaria de servicios	Políticas nuevas

PASO 2: EL PROBLEMA, LA POLÍTICA, EL ÁMBITO TERRITORIAL

- Describir el **problema social** que pretende mitigar la política.
(Se trata de especificar cuál es la situación de partida política en la que se encuentran los individuos y cuál la situación deseada).
- Definir la **población de referencia** respecto de la que se evaluará el alcance del problema.
- Describir los **servicios y/o prestaciones** que la política prevé para mitigar la problemática.
- Especificar el **ámbito o ámbitos territoriales** sobre los que quiere efectuarse la evaluación.

PASO 3: ¿QUÉ PREGUNTAS QUEREMOS RESPONDER?

Será necesario definir las preguntas fundamentales que queremos responder a través de la evaluación. Puede resultar útil, como proponemos a continuación, definir las preguntas por separado para cada una de las tres fases en que puede dividirse una evaluación de necesidades. La lista de preguntas que sugerimos es meramente orientativa y, generalmente, habrá que realizar modificaciones en función del tipo de política que estemos evaluando.

FASE 1. ALCANCE DE LA PROBLEMÁTICA, FACTORES ASOCIADOS Y CAUSAS

- ¿Cuántas personas de la población de referencia sufren la problemática social?
- ¿Qué factores distinguen este colectivo del resto de individuos que conforman la población de referencia?
- ¿Qué provoca la problemática social?

FASE 2. TIPOLOGÍA Y VOLUMEN NECESARIO DE SERVICIOS

- ¿Qué tipo de servicios deberían utilizar las personas que sufren la problemática?
¿Con qué intensidad y/o frecuencia?
- ¿Deben ser estos servicios diferentes en función de la gravedad de la problemática y/o de otras características de los individuos?

FASE 3. ANÁLISIS DE LA NECESIDAD, DEMANDA Y UTILIZACIÓN DE SERVICIOS EXISTENTES

POLÍTICAS EN FUNCIONAMIENTO:

- ¿Cuántas personas que necesitan los servicios no los utilizan?
- ¿Qué factores determinan la existencia de necesidades no atendidas? ¿Barreras económicas? ¿Desconocimiento de los servicios? ¿Otros factores?
- ¿Hay listas de espera? ¿Cuál es la gravedad de la problemática de los que figuran en ellas?

NUEVAS POLÍTICAS:

- ¿Hay servicios privados que ya se están utilizando para afrontar la problemática? ¿Y mecanismos de carácter familiar, como transferencias de renta o provisión informal de atención?
- ¿Cuántas personas utilizan este tipo de servicios o mecanismos?
- ¿Qué factores sociodemográficos o de otro tipo determinan su utilización?

PASO 4: FUENTES DE INFORMACIÓN

El paso siguiente, una vez definidas las preguntas relevantes, es valorar qué fuente de información es la más adecuada para darles respuesta. En la tabla siguiente se muestra cuáles son las alternativas que deben considerarse, así como los aspectos clave que hay que valorar de cada una de ellas. Además, cuando resulta pertinente, se especifica dónde hay que ir a buscar la fuente de información de que se trate. De nuevo, para facilitar la discusión, se ha optado por distinguir entre las tres fases de las que consta una evaluación de necesidades.

Tabla 2. Fuentes de información.

FASE 1. ALCANCE DE LA PROBLEMÁTICA, FACTORES ASOCIADOS Y CAUSAS		
ALTERNATIVAS	CUESTIONES CLAVE	DÓNDE BUSCAR
<u>ELABORAR UNA ENCUESTA</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Plantear escenarios respecto al coste económico que supone optar por: • Tamaños muestrales diferentes • Diferentes formatos de entrevista (vía Internet, postal, telefónica o presencial) • Número de preguntas del cuestionario Empresas especializadas en elaborar encuestas.	Empresas homologadas por el CEO ¹ , en el caso de la Generalitat
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen instrumentos validados para medir la problemática social? • ¿Definiremos la problemática en términos dicotómicos o mediante categorías de necesidad? • ¿Criterios profesionales o percepciones de los individuos? 	Bases de datos bibliográficas (véase: Anexo. Guía de recursos)
<u>ENCUESTA YA EXISTENTE</u>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe alguna encuesta, representativa a nivel de nuestro ámbito territorial que contenga información sobre la problemática de interés? • ¿Las variables de la encuesta son lo bastante ricas como para ayudarnos a responder las preguntas de nuestra evaluación de necesidades? 	Institutos oficiales de estadística o centros generadores de encuestas (véase: Anexo. Guía de recursos)
<u>REGISTROS ADMINISTRATIVOS</u>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay fuentes de datos administrativas que permiten conocer el alcance poblacional de la problemática? • ¿Contienen estas bases información detallada sobre las características sociodemográficas que resultan de interés? 	Departamentos TIC y órganos gestores de los organismos competentes en la política que evaluamos

<p><u>MÉTODOS DE ESTIMACIÓN INDIRECTA</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay evidencia de que determinados factores sociodemográficos, presentes en el censo, están relacionados con el hecho de sufrir la problemática? • ¿Hay alguna encuesta que, para un ámbito territorial superior al que estamos analizando, contenga información sobre la problemática y los factores sociodemográficos relevantes? 	<ul style="list-style-type: none"> • Censo de población • Institutos oficiales de estadística o centros generadores
--	--	---

FASE 2. TIPOLOGÍA Y VOLUMEN NECESARIO DE SERVICIOS

<u>ALTERNATIVAS</u>	<u>CUESTIONES CLAVE</u>	<u>DÓNDE BUSCAR</u>
<p><u>RESULTADOS DE ESTUDIOS SOBRE EFECTIVIDAD O COSTE-EFECTIVIDAD</u></p>	<p><u>POLÍTICAS NUEVAS:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay estudios de ámbito internacional que analicen la efectividad de los servicios propuestos o de otros similares? <p><u>POLÍTICAS YA EN FUNCIONAMIENTO:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Hay estudios sobre la efectividad de los servicios disponibles en nuestro entorno inmediato (Cataluña, España)? ¿Y de ámbito internacional? 	<p>Bases de datos bibliográficas (véase: Anexo. Guía de recursos)</p>
<p><u>GRUPO DE EXPERTOS</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál debe ser la composición del grupo de expertos para evitar desviaciones? • ¿Cuál será la técnica que se utilizará (entrevistas, Delphi...)? 	<p>Departamentos universitarios y centros de investigación especializados</p> <p>Bases de datos bibliográficas (véase: Anexo. Guía de recursos)</p>
<p><u>NECESIDAD COMPARATIVA</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Justificar la validez del método respecto a: <ul style="list-style-type: none"> • Comparabilidad de la problemática entre las dos unidades geográficas • Criterios que determinan la idoneidad de servicios que se observa en la unidad de referencia 	<p>Bases de datos bibliográficas (véase: Anexo. Guía de recursos)</p>

FASE 3. ANÁLISIS DE LA NECESIDAD, DEMANDA Y UTILIZACIÓN DE SERVICIOS EXISTENTES

<u>ALTERNATIVAS</u>	<u>CUESTIONES CLAVE</u>	<u>DÓNDE BUSCAR</u>
<p><u>LAS MISMAS QUE EN LA FASE 1</u></p>	<p>El mismo tipo de cuestiones que las mencionadas en la fase 1, pero referidas a la necesidad, demanda y utilización de servicios, en lugar de referirse a la problemática.</p>	<p>Ídem fase 1</p>

PASO 5: EL ANÁLISIS DE LOS DATOS

- ¿Qué tipo de análisis estadísticos se empleará para responder las preguntas de evaluación?
 - Análisis descriptivo básico (univariante)
 - Tablas de contingencia y otras técnicas bivariantes
 - Análisis multivariante (regresiones lineales, logísticas, etc.)

- ¿De qué programas estadísticos se dispone?
 - Excel
 - SPSS
 - Otros

- ¿Permite este programa realizar los análisis previstos?

PASO 6: INVENTARIO DE RECURSOS DISPONIBLES PARA LA EVALUACIÓN

Los pasos anteriores nos habrán permitido identificar cuáles son las alternativas de que disponemos a la hora de llevar a cabo la evaluación. Este conjunto será más o menos amplio en función de que existan más o menos fuentes de información, tales como encuestas o registros administrativos, con los requisitos necesarios para responder las preguntas que hayamos planteado. Ahora bien, dado que cada uno de estos diseños alternativos comporta movilizar una cantidad de recursos diferentes, habrá que valorar si lo que exige cada una de las alternativas encaja con nuestra disponibilidad de **tiempo, experiencia y dinero**. En este sentido, además de considerar la opción de realizar la evaluación de manera interna con personal propio, hay que plantearse también la alternativa de contratar la evaluación externamente.

Notas:

¹ Centro de Estudios de Opinión: <http://www.gencat.cat/economia/ceo/ceo/>

BIBLIOGRAFIA

BLASCO, J. *Com iniciar una avaluació: oportunitat, viabilitat i preguntes d'avaluació*. Barcelona: Ivàlua, 2009. [Col·lecció Ivàlua de Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 1]

BLASCO, J.; CASADO, D. *Avaluació de l'impacte*. Barcelona: Ivàlua, 2009. [Col·lecció Ivàlua de Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 5]

CARCILLO, S.; GRUBB, D. *From inactivity to work: the role of active labour market policies*. OECD social, employment and migration working papers (2006), n.º 36.

DELGADO, J. M. *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Síntesis, 1992.

OCHOA, J. M. [et ál.]. "Met and unmet needs of schizophrenia patients in a Spanish sample". *Schizophrenia Bulletin*. Vol. 29 (2003), n.º 2, pp. 201-210.

ORTÚN, V. [et ál.]. "El sistema de finançament capítatiu: possibilitats i limitacions". *Fulls econòmics del sistema sanitari* (2001), n.º 35, pp. 8-16.

PARERA, M. A. *Avaluació de l'eficiència*. Barcelona: Ivàlua, 2009. [Col·lecció Ivàlua de Guies pràctiques sobre avaluació de polítiques públiques; 6]

PUIG, J.; CASADO, D.; TUR, A. *Epidemiología y costes de la dependencia en personas mayores diabéticas: situación actual y perspectivas de futuro*. Madrid: Fundación Pfizer, 2007. [Documentos de trabajo]

REVIERE, R. [et ál.]. *Needs assessment: a creative and practical guide for social scientists*. Bristol: Taylor & Francis, 1996.

ROYSE, D. [et ál.]. *Needs assessment*. New York: Oxford University Press, 2009 [Pocket guides to social work research methods].

SORIANO, F. I. *Conducting needs assessment: a multidisciplinary approach*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

WILLIAMS, R.; WRIGHT, J. "Health needs assessment: epidemiological issues in health needs assessment". *British Medical Journal* (1998), n.º 316, pp. 1379-1382.

ANEXO. GUÍA DE RECURSOS

Este anexo contiene un listado de referencias bibliográficas, encuestas, bases de datos documentales y otro tipo de recursos que pueden resultar de interés a la hora de realizar una evaluación de necesidades. El inventario no es en absoluto exhaustivo ni tampoco pretendíamos que lo fuera. Nuestro propósito consistía más bien en ofrecer una recopilación de recursos que, por su brevedad, fuera capaz de servir de punto de partida para estimular una investigación más profunda por parte de los lectores interesados. La recomendación es seguir los enlaces y dejarse llevar...

MANUALES

ALTSCHULD, J. W.; WITKIN, B.R. *From needs assessment to action: transforming needs into solution strategies*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2000.

REVIERE, R. [et ál.]. *Needs assessment: a creative and practical guide for social scientists*. Bristol: Taylor & Francis, 1996.

ROYSE, D. [et ál.]. *Needs assessment*. New York: Oxford University Press, 2009. (Pocket guides to social work research methods).

SORIANO, F. I. *Conducting needs assessment: a multidisciplinary approach*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

WITKIN, B. R.; ALTSCHULD, J. W. *Planning and conducting needs assessments: a practical guide*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

CAPÍTULOS DE MANUALES DE EVALUACIÓN:

MCKILLIP, Jack. "Need analysis: process and techniques". En: BICKMAN, L.; ROG, D. J. *Hand-book of applied social research methods*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1998. (pp. 261-284).

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. *Evaluation: a systematic approach*. 7.^a ed. Londres: Sage, 2004. ("Assessing the need for a program": pp. 101-132.)

UNRAU, Y. A.; GABOR, P. A.; GRINNELL, R. M. *Evaluation in social work: the art and science of practice*. Nueva York: Oxford University Press, 2004. ("Doing a needs assessment": pp. 121-154).

ENCUESTAS

Los institutos oficiales de estadística, como el INE o el IDESCAT, desarrollan multitud de encuestas sobre todo tipo de cuestiones. La selección que figura a continuación muestra algunas de las que contienen información sobre las problemáticas sociales consideradas en esta guía: pobreza, salud, dependencia, etc. Lo mejor que se puede hacer es mirar la descripción de cada una de las encuestas, curiosear el cuestionario, etc. Y, por supuesto, encontrar otras encuestas visitando las páginas web de estos organismos. También hemos incluido el enlace al Censo de Población (INE) y a la Base de datos de municipios y comarcas (IDESCAT), ya que ambos ofrecen posibilidades para utilizar los métodos de estimación indirecta comentados en el apartado 2 de la guía.

INE

- Censo de Población 2001
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe242&file=inebase&L=>
- Encuesta sobre Discapacidades, Autonomía personal y Dependencia (2008)
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t15/p418&file=inebase&L=0>
- Encuesta de Salud 2006
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t15/p419&file=inebase&L=0>
- Encuesta de Condiciones de Vida (varios años)
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft25%2Fp453&file=inebase&L=0>
- Encuesta sobre las personas sin hogar (varios años)
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft25%2Fp454&file=inebase&L=0>

IDESCAT:

- Base de datos de municipios y comarcas
<http://www.idescat.cat/territ/BasicTerr?TC=9>
- Encuesta demográfica (2007)
<http://www.idescat.cat/cat/poblacio/ed/>

En lo que respecta al ámbito de Cataluña, además de las encuestas anteriores, también pueden consultarse las que se listan a continuación. Todas ellas contienen aspectos relacionados, de una manera más directa o indirecta, con las problemáticas sociales y las políticas públicas que hemos tratado a lo largo de la guía. Lo mejor que se puede hacer, de nuevo, es simplemente curiosear...

PANEL DE DESIGUALDADES EN CATALUÑA (2001-2008):

- Quién la hace: Fundació Jaume Bofill
<http://www.obdesigualtats.cat/index.php?cm=06>

ENCUESTA DE SALUD DE CATALUÑA (1994, 2002 Y 2006):

- Quién la hace: Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña
<http://www.gencat.cat/salut/depsalut/html/ca/plasalut/index.htm>

ENCUESTA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y HÁBITOS DE LA POBLACIÓN DE CATALUÑA (2006):

- Quién la hace: Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos
<http://www.enquestadecondicionsdevida.cat/>

EFFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICA SANITARIA: COCHRANE COLLABORATION:

<http://www.cochrane.org/index.htm>

EDUCACIÓN, JUSTICIA Y SERVICIOS SOCIALES: CAMPBELL COLLABORATION:

http://camp.ostfold.net/campbell_library/index.shtml

BASES DE DATOS DOCUMENTALES

Existen multitud de bases de datos bibliográficas que permiten hacer búsquedas inteligentes de todo tipo de documentos, desde artículos en revistas académicas hasta informes oficiales, pasando por tesis doctorales. Una manera sencilla de acceder a ellas, de forma ordenada, es a través de las páginas web de las bibliotecas universitarias. Una parte sustancial de los documentos, como los *working papers* o similares, son gratuitos. Y en el caso de los artículos académicos, aunque generalmente hay que pagar por el texto completo, el resumen suele ser gratuito.

La página web de la biblioteca de la UPF, por ejemplo, nos permite acceder a todas las bases de datos bibliográficas de dicha universidad, buscar todo tipo de documentos y, si no son de pago, descargarlos. Solamente hay que seguir este enlace:

<http://www.upf.edu/bibtic/recursos/bd/>

ESTADÍSTICAS INTERNACIONALES

OCDE

Este organismo tiene en su página web, en abierto, una base de datos con información de todo tipo sobre los países que integran la organización. Solo hay que seguir el enlace que figura más abajo y buscar lo que nos interese.

<http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>

