

LOS INDICADORES EN LA EVALUACIÓN DE NECESIDADES Y EN LA GESTIÓN DE SERVICIOS EN EL CONTEXTO DE LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

Ángel Martínez Moreno

1.- Indicadores y necesidades sociales.

El concepto de necesidad social ha estado sometido a múltiples interpretaciones que, en todo caso, han ido pasando por el filtro de lo político-ideológico y por lo tanto por una inevitable instrumentalización.

En este sentido, no podemos olvidar que cualquier decisión de los planificadores de la política social requiere de una justificación previa en la existencia de necesidades sociales que se cataloguen como de obligada o conveniente atención. La necesidad social tiene por lo tanto una utilidad doble:

- 1.- por una parte legitima las políticas sociales que se implantan.
- 2.- por otra parte constituyen el fundamento de las críticas que se realizan a las políticas sociales que se implantan.

En nuestro país por ejemplo la idea de necesidad sirve de base para establecer actual Sistema de Servicios Sociales Básicos o para criticarlo; para construir viviendas sociales en la periferia de las ciudades o para criticarlas; para concertar plazas públicas en residencias de Personas Mayores en residencias privadas o para criticarlas;... ..

En el uso indiscriminado de la idea de necesidad se producen frecuentes confusiones entre este concepto y el de satisfactor entendido como medio para enfrentarla.

Algunos autores como FEHER (1983) han llegado a hablar de la “dictadura sobre las necesidades” para nombrar determinadas políticas sociales abusivas que se llevaron a cabo en los países del Este hasta la década pasada.

En su dimensión socio-política podemos observar que la necesidad social se mueve en diferentes dimensiones polares:

SUBJETIVA

OBJETIVA

Desde los que plantean la relatividad del concepto de necesidad social, ya que está sometida a la percepción del sujeto que la experimenta, hasta los que piensan que existen formas de objetivar las necesidades sociales, tanto cualitativa como cuantitativamente

RELATIVA

ABSOLUTA

Que se plantea en términos de considerar que la idea de necesidad es subsidiaria de los valores y características de los contextos socioeconómicos y culturales frente a quienes defienden que es posible definir las necesidades según valores absolutos, independientemente de los colectivos de referencia.

Los primeros se enfrentan a la cuestión de que la relatividad del concepto de necesidad implica un desarrollo de la misma a medida que se produce la evolución social y aumenta el nivel de complejidad de la mano de los procesos de colonización cultural e interdependencia económica.

Los segundos han defendido tradicionalmente la existencia de determinadas necesidades sociales básicas, que generalmente se acepta que giran en torno a los conceptos de **salud física** y **autonomía personal**.

Estas polaridades se producen, de hecho, en la medida que se supone, implícitamente al menos, que aceptar determinada idea acerca de la naturaleza de las necesidades sociales implica un mayor o menor grado de implicación en su abordaje activo.

Quizás la característica más notable del pensamiento neo-liberal contemporáneo sea la insistencia en la subjetividad y relatividad de las necesidades sociales. Las implicaciones son intuitivamente directas: si es el sujeto quien define la cualidad y cantidad de necesidad, desde su propio espacio vital, entonces es al sujeto a quien le corresponde identificar y gestionar los satisfactores, y el sistema previsto socialmente para ello es el mercado (DOYAL y GOUGH, 1994).

Este planteamiento neo-liberal corresponde al modelo que TITMUSS (1974) denominó **residual** por contraste con los modelos basados en el **logro personal** y el **redistributivo**

Desde un planteamiento más operativo y descriptivo, y con una intencionalidad racionalizadora de la cuestión BRADSHAW (1973), sin entrar en la materialidad del contenido de las necesidades sociales planteó cuatro categorías diferentes de necesidad atendiendo al uso que de ellas se realiza:

- Normativas
- Comparativas
- Expresadas
- Experimentadas

Esta categorización ha resultado ser especialmente útil tanto en la investigación como en la planificación de servicios

Pero más allá del discurso conceptualizador y buscador de sutilidades y matices, en la práctica, todo el mundo parece estar de acuerdo, aunque sea intuitivamente, en que la alimentación, la seguridad personal o la atención sanitaria constituyen necesidades básicas. Y de la misma manera parece existir cierto consenso en considerar la libertad de expresión, la educación, o el derecho al trabajo en el mismo sentido. Sin embargo, el consenso sobre esta cuestión no era tan amplio en el siglo XVIII. Sin duda las necesidades básicas parecen tener la capacidad de extenderse cualitativa y cuantitativamente a lo largo de una historia humana que, tal como planteaba Kant, ya en 1798, “camina hacia mejor”.

1.1.- El movimiento de los indicadores

A principios de la década de los 60 la medida del producto total de un país, y por tanto de su desarrollo, se realizaba exclusivamente a través de Producto Nacional Bruto (P.N.B.) calculado, como es sabido, a partir de la adición de los valores totales (a precios de mercado) del flujo de bienes y servicios disponibles durante un año natural que se encuentren disponibles para el consumo o acumulación en un país determinado. El P.N.B. no consideraba por tanto algunos factores que incluso de forma intuitiva podemos considerar relacionados con el desarrollo como la distribución de la riqueza, las actividades no retribuidas, el nivel de educación de la población o la situación ecológica. El P.N.B. no parecía ser una buena medida del nivel de desarrollo. Algunos países presentaban incrementos relativamente espectaculares de su P.N.B. que no se reflejaban en los niveles de pobreza de gran parte de su población y en la emergencia de fenómenos de polarización social extrema.

Se hacía necesaria la definición de medidas alternativas de bienestar social. Sin ellas, difícilmente puede fundamentarse la planificación social.

El Instituto para el desarrollo Social de la ONU elabora el concepto de “nivel de vida”, que incorpora distintas medidas de la satisfacción de necesidades correspondientes a diversos ámbitos vitales. A partir de la idea de “nivel de vida” Von Wright, en 1963 distingue entre el Bienestar Objetivo y la Felicidad Subjetiva. La importancia de este planteamiento radica en el hecho de que lo económico deja de ser la única referencia de medida del desarrollo.

Aparece por tanto, en esta época, una gran proliferación de informes sociales como forma de sistematizar y divulgar los progresos y retrocesos en “nivel de vida” de determinados colectivos y poblaciones específicas (Doyal y Gough, 1994). Incluso la O.C.D.E. publica en 1973 una “lista de preocupaciones sociales comunes a los países miembros”.

En todo caso, durante los años 60 y 70, los abordajes de la realidad eran básicamente descriptivos y se enmarcaban en el contexto de lo que se ha venido en llamar “contabilidad social”.

A partir de que la O.I.T. y el Banco Mundial, en los años 70, aceptan la idea de que existen las necesidades básicas y de que se pueden medir, éstas se convierten en un criterio fundamental de jerarquización de necesidades que repercute directamente en los planificadores de políticas sociales públicas.

Pero este planteamiento de superar el concepto unidimensional del bienestar, basado en lo económico, no hubiese sido técnicamente posible sin el desarrollo de los **indicadores sociales** como medida de referencia del progreso en la satisfacción de necesidades o de la comparación de la situación de diferentes colectivos.

2.- El concepto de indicador social

Resulta tradicional atribuir a un libro compilado y editado por Bauer en 1966 la introducción de los indicadores sociales en la descripción y valoración de la realidad social. En esta obra se definen los indicadores como instrumentos para aprehender realidades macrosociales fundamentalmente con tres objetivos:

- describir y valorar determinadas dimensiones de la realidad social
- identificar las tendencias de cambio y evolución social

- configurar un sistema de realimentación social aplicado a la planificación.

Los indicadores han sido definidos desde diferentes perspectivas:

- 1.- como un componente de un modelo sociológico teórico. Incorpora por tanto factores cualitativos.
- 2.- como un elemento estadístico de la “contabilidad social”. Se reduce a lo cuantitativo y pretende cumplir funciones descriptivas para comparar entre momentos o entre sociedades.
- 3.- Como una medida estadística de un concepto o una parte de éste. En esta línea puede resultar relevante la definición del Gobierno de Quebec (Dossiers Régionaux et Indicateurs Sociaux): “Un indicador es la medida estadística de un concepto o de una dimensión de un concepto, o de una parte de ésta, basada en el análisis teórico previo e integrado en un sistema coherente de medidas parecidas, que sirven para describir el estado de la sociedad y la eficacia de las políticas sociales” (citado en Casas, 1989).

En todo caso, cabe considerar que los indicadores constituyen un instrumento tecnológico de las ciencias sociales tanto en el ámbito de la investigación como de la aplicación

2.1.- Tipos de indicadores.

Se han planteado una gran cantidad de categorías de indicadores atendiendo a criterios muy diversos. Entre otros, Land en 1983 planteó la siguiente clasificación:

- **Normativos de bienestar:**
requieren de un consenso previo acerca de las dimensiones y componentes del bienestar.
- **De satisfacción:**
mide variables subjetivas del tipo felicidad, realización vital, etc.
- **Descriptivos:**
que son estadísticos acerca de determinadas condiciones sociales.

2.2.- Problemática general que presenta el uso de indicadores

1.- Problemas de validez

Que se plantea como resultado de la medición sin teoría que genera indicadores que, sin embargo, tienen utilidad práctica para la planificación.

2.- Problemas de reduccionismo.

Que se ha planteado en ocasiones como la tiranía de los indicadores numéricos que no siempre son capaces de expresar dimensiones cualitativas que, en ocasiones resultan ser más relevantes que las cuantitativas para la prospectiva.

3.- Problemas de tensión entre lo objetivo y lo subjetivo.

Los indicadores se refieren en ocasiones a valoraciones estrictamente subjetivas que se plantean en la práctica en el mismo nivel que los datos objetivos.

4.- Problemas relacionados con la ambigüedad del término “social”

El término social se refiere tanto a comportamientos interpersonales como a dimensiones transpersonales (Munné, 1986).

3.-El uso de los indicadores sociales.

3.1.- Las intencionalidades de uso

1.- Intencionalidad descriptiva:

Colecciona estadísticas sociales desde la perspectiva de la contabilidad social intentando retratar la sociedad global. No se sustenta necesariamente en ninguna teoría y pretende obtener datos que permitan la comparación temporal o entre colectivos diferentes. La valoración de los datos depende en gran parte de la intencionalidad ideológica de quién la realiza. (por ejemplo las cifras del desempleo son interpretadas de forma diferente por empresarios, sindicatos y gobierno).

2.- Intencionalidad prospectiva:

Pretende conocer la evolución social en función de parámetros prefijados y prever las consecuencias para habilitar políticas sociales (por ejemplo indicadores sobre evolución de la población).

3.- Intencionalidad evaluadora:

Se utilizan los indicadores para conseguir medidas del impacto de los programas de intervención.

También se utilizan como parte de los instrumentos de evaluación “in via” de los programas incorporándose de este modo al sistema de monitorización.

3.2.- Los sesgos y problemas asociados al uso de indicadores sociales

(Michalos, 1980)

- Enmascaramiento de las tendencias sociales a través de la interpretación sesgada de los indicadores.
- Profecía autocumplida
- Focalización de la atención de la opinión pública en problemas escogidos desde el interés político o económico
- Utilización intencional de los indicadores para enmascarar errores de planificación o ejecución de programas.
- Elitismo

4.- Ejemplos de indicadores sociales.

4.1.- Indicadores sociodemográficos de uso generalizado

Se consideran aquí indistintamente los indicadores simples, que se obtienen por simple conteo y los complejos que suponen relacionar diferentes variables.

Pirámide de edad: distribución de la población por sexo en los distintos grupos de edad

$$\text{Relación de dependencia de la población} = \frac{\text{población de 0-16 años} + \text{población de 65 y más}}{\text{población entre 17 y 65 años}} \times 100$$

$$\text{Relación de dependencia de los jóvenes} = \frac{\text{población entre 0-16 años}}{\text{población entre 17-65 años}} \times 100$$

población de más de 65 años

Relación de dependencia de los ancianos ----- x 100
población entre 17-64 años

Tasa bruta de natalidad ----- x 1000
nacimientos durante el año
población a mitad de año

Tasa bruta de mortalidad ----- x 1000
nº muertes durante el año
población a mitad de año

Tasa de crecimiento natural ----- x 1000
nº nacimientos
- nº muertes durante el año
población a mitad de año

Tasa neta de migración ----- x 1000
nº inmigrantes durante el año
- nº emigrantes durante el año
Población a mitad del año

Tasa de crecimiento demográfico ----- x 100
tasa crecimiento natural
+ tasa neta de inmigración
población a mitad de año

Tasa global de fecundidad -----x 1000
nª nacimientos durante el año
nº de mujeres de 15-49 años
a mitad de año

Renta anual: renta familiar media o renta individual media según la edad, el sexo y el estado civil

$$\text{Tasa de pobreza} = \frac{\text{n}^\circ \text{ personas por debajo del umbral de pobreza}}{\text{población total}} \times 100$$

$$\text{Tasa de actividad} = \frac{\text{n}^\circ \text{ individuos activos de más de 16 años}}{\text{población total de 17 años y más}} \times 100$$

$$\text{Tasa de paro} = \frac{\text{n}^\circ \text{ de parados}}{\text{población activa de 17 años y más}} \times 100$$

Nivel de escolaridad: n° de años de escolaridad completos

4.2.- Otros indicadores genéricos.

$$\text{Tasa de incidencia} = \frac{\text{n}^\circ \text{ de casos nuevos en un ámbito de problemática en un período dado}}{\text{población considerada de riesgo}}$$

$$\text{Tasa de prevalencia} = \frac{\text{n}^\text{a} \text{ de casos de un ámbito de problemática en un tiempo dato}}{\text{población de referencia}}$$

$$\text{Riesgo relativo} = \frac{\text{incidencia en los expuestos a un riesgo}}{\text{incidencia en los no expuestos}}$$

Riesgo atribuible: incidencia en los expuestos - incidencia en los no expuestos

4.3.- Algunos ejemplos de indicadores de especial relevancia en determinados colectivos y sectores de población :

Personas Mayores

- Relación de dependencia de los ancianos
 - Porcentaje de la población mayor de 65 años
 - Proyección de la población anciana a 5 años
 - Distribución territorial de la población anciana
 - Distribución de la población por sexo y edad.
 - Personas ancianas que viven solas
 - Personas ancianas bajo el umbral de pobreza
 - Equipamiento del hogar
 - Situación familiar
 - Grado de salud
 - Grado de integración social
 - Nivel cultural.
- etc.

Niños

- Relación de dependencia de los jóvenes
- Niños viviendo con uno solo de los padres
- Tasa de fecundidad en un territorio o colectivo determinado

- Nivel Escolarización
 - Niños bajo en umbral de pobreza
- etc.

Toxicomanías

- Consumo de alcohol en niños y adolescentes
 - Abandono y absentismo escolar
 - Clase social
 - Tipo de drogas consumidas
 - Hábitos de consumo
 - Situación Laboral
 - Nivel de estudios
 - Tipo de familia
 - Características de las redes de apoyo
 - Actividades delictivas
 - Tipo de tratamiento de rehabilitación
 - Internamientos
 - Juicios de valor sobre las drogas
- etc.

Inmigración

- Tasa neta de migración
- Población de la población inmigrada respecto de la total
- Grupos de edad
- Nivel cultural
- Situación legal
- Tiempo de permanencia en el país y en el espacio territorial concreto
- Lugar de origen
- Lugar de procedencia
- Distribución territorial

- Nivel del ingresos
 - Composición familiar
 - Equipamiento de los hogares
 - Situación familiar
 - Conocimiento del idioma
- etc.

4.4.- Indicadores de utilidad para la planificación y gestión de servicios

Indice de dependencia de un servicio $\frac{\text{usuarios del servicio}}{\text{Total usuarios de todos los servicios de un territorio dado}}$

Tasa de admisiones: $\frac{\text{nº de personas atendidas}}{\text{nº personas de la población objetivo}} \times 100$ (1000 ó 10.000)

Proporción de atención $\frac{\text{frecuencia de atención de un grupo 1}}{\text{frecuencia de atención a un grupo 2}}$

Proporción de necesidades no atendidas $\frac{\text{población objetivo - personas atendidas}}{\text{población objetivo}}$

Algunos ejemplos de indicadores aplicados al control de gestión

- nº de casos iniciados por cada 100 horas de trabajo efectivo
- nº de casos derivados por cada 100 casos
- nº de casos derivados por otros profesionales en un período de tiempo
- $$\frac{\text{nº de casos derivados por otros profesionales}}{\text{nº de casos actualmente activos}}$$
- Porcentaje de población que ha tenido contacto directo con el servicio
- Porcentaje de población que ha tenido contacto directo o indirecto con el servicio (considerando familiares)
- Porcentaje de casos que requieren un mismo tipo de actividad
- Distribución porcentual de las acciones
- Distribución porcentual de las acciones por tipo de caso
- Unidades monetarias gastadas por personas en contacto directo con el servicio
- Unidades monetarias gastadas por personas en contacto directo o indirecto con el servicio

BIBLIOGRAFIA

- Bauer, R.** (edit.) *Social Indicators*. Cambridge (Mass.) The M.I.T. Press. 1966.
- Bradshaw, J.(1973):** *Una tipologia de la necessitat social*. Instruments de prospección de Serveis Socials, nº 1. D.G.S.S. Generalitat de Catalunya.
- Casas, F.:** *Técnicas de investigación social: Los indicadores sociales y Psicosociales (teoría y práctica)*. PPU. Barcelona, 1989
- Doyal, L. y Gough, I.:** *Teoría de las necesidades humanas*. Económica Crítica. Barcelona, 1994.
- Feher, R. Heller, A. y Markus, G.:** *Dictatorship over Needs*. Blackwell, University Press, 1983.
- Kant, E.:** "Si el Género Humano se halla en progreso constante hacia mejor". En E. Kant: *Filosofía de la Historia*. Pp. 95-122. Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Lluch, J. y Serra, I.:** *Fuentes de datos y sistema de indicadores para la Acción Social*. Generalitat Valenciana. Conselleria de Treball i Seguretat Social, 1987.
- Michalos, A.:** **Noth American Social Report: A comparative Study of the Quality of Life in Canada and the USA from 1964 to 1974**. D. Reidel Publishing Company. Dordrecht (Nederland), 1980.
- Munné, F.:** *La construcción de la Psicología Social como Ciencia Teórica*. Alamex, Barcelona, 1986.
- Titmuss, R.M.:** *Social Policy. An Introduction*. Allen & Unwin Ltd. Londres. 1974. Existe versión en castellano: *Política Social*. Ariel, 1981