

X ENCUESTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA

Tenerife, 5-7 de febrero de 2003

**Indicadores de gestión de los programas de lucha
contra la pobreza**

Ayala Cañón, L. (Universidad de Castilla La Mancha)

Pedraja Chaparro, F. (Universidad de Extremadura)

Salinas Jiménez, J. (Instituto de Estudios Fiscales -Universidad de Extremadura)

1. INTRODUCCIÓN¹

El interés por los aspectos relacionados con la gestión de los programas de lucha contra la pobreza ha crecido notablemente durante los últimos años. Una de las manifestaciones más visibles es la creciente preocupación por contar con sistemas de indicadores de resultados, que permitan obtener una visión global de la eficiencia de los centros que gestionan estas prestaciones y los servicios a ellas asociados. Las razones del énfasis en contar con indicadores de este tipo son varias. La notable expansión registrada por la protección asistencial en la mayoría de los países de la OCDE ha supuesto la movilización de un volumen muy importante de recursos. La intensidad del esfuerzo público desarrollado en esta parcela de la intervención social ha obligado a introducir criterios de control y nuevos métodos de evaluación de la eficiencia en la gestión. Desde el plano de los elementos de contexto, cabe citar también la acusada revisión crítica a la que se han sometido la mayoría de los programas de mantenimiento de rentas, bajo la acusación de generar desincentivos y distorsiones en las decisiones de ahorro y participación laboral. Entre otras respuestas desde la praxis pública, destacan la introducción de criterios más selectivos en las condiciones de acceso a los programas, el mayor control del fraude y la imposición de mayores exigencias de eficiencia en la gestión de los recursos invertidos.

El acento concedido a los aspectos referidos a la eficiencia en la gestión de estos programas ha supuesto un cambio notable en el comportamiento de sus gestores. La legitimación de aquellos ha pasado de descansar exclusivamente en datos indicativos del gasto realizado a hacerlo en indicadores que informan sobre la eficiencia con la que se gestiona dicho gasto (DHSS, 2000). Como señalan Barth y Needell (1997), existe cierto consenso en aceptar que la justificación de la gestión a través del inventario de actuaciones llevadas a cabo –número de participantes en los programas de lucha contra la pobreza en cada centro, por ejemplo– ya no basta, sino que resulta necesario dar cuenta tanto del cumplimiento de los objetivos como de los costes asumidos.

¹ Los autores agradecen a la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid la cesión de los datos necesarios para este estudio y la ayuda prestada en su tratamiento por Magdalena Rodríguez (Instituto de Estudios Fiscales). Este trabajo se ha beneficiado también de la financiación recibida de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (SEC 2001-0746).

Parece claro que la disponibilidad de un sistema coherente de indicadores de resultados permite mejorar el funcionamiento de los servicios sociales, al ofrecer información sobre el tipo de estrategias con mayor probabilidad de éxito a largo plazo. El diagnóstico de las posibles diferencias entre centros puede facilitar las decisiones sobre la asignación de recursos, convirtiéndose en una herramienta clave en la gestión. La identificación de las “buenas prácticas” en la gestión de estos programas se utiliza, de hecho, en algunos sistemas de protección social como un medio de generación de incentivos a través de sistemas de penalización o primas.

Esta necesidad es todavía más apremiante en el proceso actual de creciente descentralización de las competencias públicas en materia de seguridad económica e inserción sociolaboral de los hogares más desaventajados socialmente. Si bien buena parte de la gestión recayó tradicionalmente en los poderes públicos locales, la capacidad de este nivel de gobierno para rediseñar el modo en que se suministran los servicios y los medios para hacerlos más eficaces y orientados a la población objetivo ha aumentado, sin excepción, en el conjunto de modelos de protección social de los países industrializados. La diversidad de prácticas locales, con experiencias y recursos distintos en cada centro y territorio, permite tanto analizar la heterogeneidad de los resultados como identificar sus posibles factores determinantes.

La creciente presión para contar con sistemas de indicadores que permitan evaluar la gestión de los programas de lucha contra la pobreza no ha servido, sin embargo, para poder definir un conjunto de reglas unánimemente aceptadas de cara al establecimiento de un sistema de indicadores que den respuesta a las cuestiones citadas. No es fácil el diseño de un conjunto de medidas estadísticas que sirvan para conocer el valor añadido que aportan este tipo de programas, como propone Bartik (1995), o para poder construir ejercicios contrafactuales que comparen la situación actual con la que existiría en ausencia del programa, en la línea defendida por Brown y Corbett (1997). La función objetivo de cada centro puede variar considerablemente, con distintas posibilidades para identificar la idea de eficiencia que se adopta como referencia para la obtención de un sistema de indicadores.

Éstos pueden resultar necesarios para ayudar tanto a la minimización de los errores de asignación (*eficiencia asignativa*) como a la reducción de los costes en la consecución de mayores niveles de autonomía individual (*eficiencia en la gestión*).

Pese a tales dificultades, el objetivo de este trabajo es revisar las principales opciones disponibles en la construcción de un sistema de indicadores de gestión de los programas de lucha contra la pobreza. Para ello se revisan las distintas opciones disponibles a partir de una detallada revisión de los objetivos de los programas, los métodos de evaluación y las propiedades de los distintos indicadores. En un primer apartado, después de esta introducción, se sitúa el marco general en el que cobra sentido la definición de un sistema de indicadores, mediante la revisión de los principales métodos de evaluación de la gestión de las prestaciones asistenciales. En un segundo apartado, la atención se centra en los diversos aspectos que determinan la selección de indicadores, incluyendo los objetivos básicos a los que tratan de responder los programas, las propiedades exigibles, la definición de criterios cuantitativos para la evaluación, el uso que pueden hacer los gestores de esos indicadores o el tipo de información necesaria para su construcción. En un tercer apartado, se aplican estos criterios para la evaluación del funcionamiento de los centros de servicios sociales en la Comunidad de Madrid.

2. LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

La evaluación de los resultados de los programas de lucha contra la pobreza constituye una clara exigencia para mejorar el conocimiento de las estrategias que funcionan eficientemente y de las experiencias que arrojan peores resultados. Desde la perspectiva de los indicadores, dos son las principales cuestiones relevantes. En primer lugar, parece necesario acotar las diferentes dimensiones desde las que se puede evaluar la eficiencia de estos programas. La idea de eficiencia en la gestión que se utiliza en este trabajo es complementaria de la de eficiencia asignativa, que ha concentrado la mayor parte de la atención en los estudios previos. En segundo lugar, existen diferentes métodos de evaluación, que requieren el uso de indicadores específicos para cada caso.

2.1. Eficiencia asignativa vs. eficiencia en la gestión

El análisis de la eficiencia en el desarrollo de las transferencias de renta a los hogares pobres puede contemplarse desde perspectivas muy diferentes. El punto de partida que comparten los distintos enfoques es una función sujeta a diferentes tipos de restricciones cuyo principal objetivo es la minimización de un índice de pobreza²:

$$\min P(y^*+s; z) \text{ sujeto a } \sum_i s_i \leq F, \text{ con } s_i \geq 0, \forall y^*_i \leq z$$

donde P es un indicador de pobreza, y^* es el nivel de renta antes de la intervención del sector público, z es la línea de pobreza que se toma como referencia, s las prestaciones destinadas a los hogares pobres y F el total de recursos presupuestarios disponibles para el programa. La restricción, en esta formulación general, vendría dada por la dotación de recursos.

Buena parte de la atención la han concentrado los intentos de evaluación que imponen como restricción la concentración de un nivel determinado de recursos en los hogares con mayor insuficiencia de ingresos (*targeting*). Otra línea dominante ha sido la incorporación como principal restricción de la imposición de un criterio de preservación de la estructura de incentivos laborales. Otras posibilidades menos estudiadas son la generalización de los problemas del *targeting* en el caso de grupos heterogéneos por debajo del umbral de pobreza (Keen, 1992, y Bourguignon y Fields, 1997), la minimización de errores en el pago de las cuantías y en la identificación de los hogares por debajo del umbral (Beckerman, 1973), el enfoque de la utilidad (Atkinson, 1995) o la imposición de criterios de progresividad a la función de minimización de la pobreza (Chakravarty y Mukherjee, 1998). El rango de posibles restricciones puede hacer que la solución al problema de la optimización en un determinado enfoque sea incompatible con la solución de equilibrio ante otro tipo de restricción. Es fácil intuir una posible colisión entre los

² Un desarrollo más amplio de los distintos enfoques puede encontrarse en Ayala, Martínez y Ruiz-Huerta (2002).

objetivos de un *targeting* perfecto y la generación de desincentivos de la participación laboral.

Una línea alternativa a las citadas es la que centra el análisis de los costes del programa en los aspectos referidos a la gestión. La importancia de los diversos aspectos que emergen de la relación entre los resultados de los programas y los recursos invertidos ha hecho que la pluralidad de cuestiones relacionadas con la gestión cobren cada vez mayor importancia. Si el objetivo básico es la minimización de la pobreza en los grupos con mayor insuficiencia de ingresos parece evidente, por ejemplo, que el tiempo de cumplimiento de los trámites administrativos por parte de los gestores de los centros donde se realizan las solicitudes es una cuestión clave en las mejoras del bienestar de los beneficiarios. El propio carácter de los programas como instrumentos de ayuda transitoria, que obliga al establecimiento de iniciativas que traten de reducir el tiempo de permanencia, es otro factor importante. El acompañamiento social de los beneficiarios y, muy especialmente, el desarrollo de medidas que favorezcan la transición al empleo puede ser, asimismo, otro elemento clave para que la reducción de la pobreza adquiera un carácter permanente.

La unidad de análisis es, desde esta perspectiva, el centro administrativo al que acuden los beneficiarios, que tiene también la responsabilidad del diseño y el desarrollo de las acciones dirigidas a favorecer la inserción sociolaboral de los participantes en los programas de lucha contra la pobreza. El hecho de que en la mayoría de los sistemas de protección social cada centro de servicios sociales tenga cierta independencia en la gestión, unido a que la dotación de recursos no siempre es homogénea, puede permitir la aplicación de diferentes métodos de evaluación de la eficiencia.

Son escasos, sin embargo, los estudios realizados con estos objetivos en el ámbito de los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social. No existe, en la actualidad, un cuerpo teórico y empírico similar al de otras funciones del gasto o, incluso, si la comparación se establece con el resto de enfoques de la eficiencia reseñados anteriormente. La mayor parte del esfuerzo se ha concentrado en la búsqueda de

indicadores que permitan la evaluación de los resultados de cada agencia, más que en la identificación de los determinantes de las diferencias en esos mismos resultados. La literatura disponible permite, en cualquier caso, contar con distintos métodos de evaluación, así como con cierto inventario de indicadores y propiedades.

2.2. *Métodos de evaluación de la gestión*

La mayoría de los intentos de evaluación de los resultados de la gestión de los programas de lucha contra la pobreza utilizan como principio-guía un ejercicio de carácter contrafactual. La causa es el interés que genera la identificación de las mejoras que aporta la intervención social pública respecto a un hipotético escenario en el que no existieran los programas analizados. Las formas de crear ese contrafactual son varias y dan lugar a distintos métodos de evaluación³. Otros procedimientos de evaluación no requieren ese contrafactual y dependen del desarrollo de modelos teóricos que relacionan los cambios en los programas con las modificaciones en el medio y largo plazo de la población objetivo. Se trata de contrastar dichas teorías a partir de datos empíricos que informan sobre la confirmación en la realidad de las hipótesis planteadas (Connel *et al*, 1995).

La vía más frecuente para crear un ejercicio contrafactual en este ámbito es el desarrollo de *estudios experimentales*. El método consiste en una selección aleatoria de beneficiarios a los que se aplican experimentalmente un conjunto de medidas, que suponen distintos cambios en los parámetros de funcionamiento del programa. Los hogares con características iguales a los participantes en el experimento sirven como grupo de control. Un ejemplo clásico es la introducción experimental de un impuesto negativo sobre la renta en zonas concretas de EE.UU. El más conocido fue el New Jersey Negative Income Tax Experiment (1968-72), junto a otras experiencias como el Gary Income Maintenance Project (G-X, 1970-74), el Rural Income Maintenance Experiment de Iowa y Carolina del Norte (RIME, 1969-73) y el Seattle-Denver Income Maintenance Experiment (SIME-DIME, 1971-79). En la práctica, como señalan Aaron (1975) y Greenberg (1981), la escasa duración de los proyectos y el reducido volumen de población a la que se aplicaron

³ Una detallada síntesis de las distintas posibilidades se encuentra en Hollister y Hill (1995).

experimentalmente las nuevas figuras limitan las posibles inferencias extraíbles de los datos. No obstante, la realización de diversos ejercicios econométricos ha permitido obtener algunos resultados interesantes, como la limitada generación de desincentivos (Burtless y Hausman, 1978) o el hecho de que los efectos redistributivos estimados eran superiores a los del sistema impositivo vigente en el momento de la comparación (Kakwani, 1977). Recientemente se han desarrollado nuevas técnicas de análisis de los efectos del tratamiento aleatorio a grupos de beneficiarios de programas de lucha contra la pobreza, como el *propensity score*. Card y Hyslop (2002) utilizan dicho procedimiento en el caso del Self Sufficiency Project de Canadá y Lee (2002) lo hace con el Temporary Assistance for Needy Families de Estados Unidos. En ambos casos, los autores extraen recomendaciones sobre la necesidad de introducir mejoras en la gestión de los programas.

Las posibilidades que abren las evaluaciones de carácter experimental no deben hacer olvidar sus límites intrínsecos. Así, habitualmente, la escasez de recursos hace difícil la financiación de este tipo de experimentos o cuasi-experimentos⁴. Ello contrasta con la necesidad de que el período de desarrollo de los experimentos debe ser lo suficientemente prolongado para poder extraer conclusiones robustas, lo que encarece su coste. No es fácil, además, definir grupos completamente iguales salvo en el hecho de recibir o no el tratamiento aleatorio. El contexto socioeconómico de los dos grupos puede no ser similar en muchos casos, por lo que no siempre se pueden crear las condiciones en las que el grupo experimental y el de control son iguales. Existe, finalmente, una cuestión interpretativa de carácter general. Aunque el método de evaluación pudiera informar de manera concluyente sobre si un programa ha tenido los efectos perseguidos no se puede determinar cómo ha generado tales efectos.

Otra alternativa para evaluar los programas de lucha contra la pobreza a través de ejercicios contrafactuales es el *método pre-post*. Igual que la práctica común del análisis

⁴ La evaluación de los programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social a través de experimentos sociales tuvo cierto auge en las décadas de los sesenta y los setenta. El alto coste de los programas hizo que la mayoría de los países contuvieran su desarrollo. Sólo en los años noventa se han recuperado algunas de estas iniciativas, pero con un corte mucho más selectivo. La mayoría de los esfuerzos se han concentrado en analizar cómo la formación para el empleo y la educación pueden contribuir a reducir la dependencia de los programas asistenciales. Una síntesis de los trabajos realizados se encuentra en Koshel (1997).

microeconómico de los efectos de la política fiscal sobre la desigualdad y la pobreza descansa en la comparación de los indicadores con o sin la intervención del sector público, es posible una aproximación a los resultados de los programas en cada centro mediante la comparación de indicadores que informan sobre el bienestar de la población objetivo antes y después del desarrollo de los programas. La dificultad principal es la existencia de notables dificultades para aislar los efectos estrictamente originados por la introducción de cambios en la gestión o en el diseño de los programas de los cambios generales en el entorno socioeconómico. Tal realidad resulta especialmente relevante en programas que incluyen entre sus objetivos la inserción laboral de los beneficiarios de las prestaciones sociales.

Una vía diferente es la aplicación de modelos de duración a los registros administrativos que recogen los episodios de participación de los beneficiarios en estos programas. El estudio de las duraciones permite identificar las características que determinan las probabilidades de entrada y salida y contrastar estos resultados con los diseños de la población objetivo y las medidas implementadas en cada centro. Existen evaluaciones tanto para el objetivo básico de evaluar el modo en que los programas favorecen las situaciones de cronificación⁵ como para cuestiones más específicas, como los resultados para segmentos de colectivos muy concretos, como la población infantil atendida (Goerge *et al.*, 1994).

Una última alternativa es el análisis coste-beneficio, herramienta habitualmente utilizada en la evaluación de otras actuaciones del sector público. Contrasta, sin embargo, la escasa acogida de este tipo de técnicas en el caso concreto de los programas de lucha contra la pobreza con el interés suscitado en otras parcelas de la intervención pública. Los trabajos realizados son escasos y se restringen, en la mayoría de los casos, a los niveles superiores de gobierno en lugar de a las agencias de servicios sociales. Se ha aplicado, por ejemplo, al caso de los programas de ayuda a las familias pobres de EE.UU para evaluar qué tipos de políticas y servicios eran más eficientes en la consecución de niveles más altos de empleo y de autonomía económica de los hogares beneficiarios.

⁵ Una síntesis se recoge en Ayala y Rodríguez (2003).

3. SISTEMAS DE INDICADORES

La búsqueda de un sistema de indicadores con capacidad de resumir el funcionamiento de los programas constituye una necesidad básica en la evaluación de la gestión. No existe, a priori, un conjunto de medidas generales comúnmente aceptadas como óptimas. La selección de indicadores depende, por el contrario, de factores diversos, específicos de cada programa y cada centro. Asimismo, las posibilidades pueden variar dependiendo del nivel de gobierno analizado o según cuál vaya a ser el futuro uso de la información. Las posibles especificaciones son muy sensibles al vínculo o no de los indicadores con el establecimiento de procedimientos de sanción o prima a cada centro. Una última restricción es de carácter estadístico. En la mayoría de los casos, las encuestas, que se acomodan mejor a las necesidades específicas de los gestores, son costosas. El obligado recurso a los registros administrativos puede reducir el rango de elección.

3.1. *Objetivos de los programas*

El desarrollo de un sistema de indicadores para evaluar la gestión debe partir, como primer paso, de la identificación de las metas generales del programa de lucha contra la pobreza que se analiza. Para ello resulta necesario responder a preguntas como cuáles son los objetivos generales que se pretenden cubrir con la puesta en marcha de la iniciativa pública, cuáles son los resultados deseables o cuál es el nivel de la administración con competencias directas en el diseño y la gestión. Aunque la gestión sea preferentemente local, suelen existir responsabilidades de diferentes niveles de gobierno, resultando compleja la elaboración de un sistema de indicadores con capacidad suficiente para recoger las necesidades de cada administración. Dar respuesta a la pregunta sobre cuál es el objetivo general no resulta fácil en programas en los que coincide más de un fin general básico. La mayoría de los sistemas de protección social europeos tienden a converger en el desarrollo de una provisión básica de seguridad económica acompañada de diversos dispositivos tendentes a favorecer los procesos de inserción sociolaboral de la población beneficiaria.

La gama de objetivos generales es, por tanto, amplia y remite, en primer lugar, a indicadores que muestren cambios globales en el bienestar social. Entre ellos destacan medidas de la reducción de la pobreza, de la dependencia de los programas públicos –a través de la tasa de reincorporaciones, por ejemplo– o de la participación laboral de los trabajadores menos cualificados. Si se quieren, sin embargo, indicadores que informen sobre los resultados de centros concretos, los objetivos tienen que ser más específicos. Por más generales que sean los objetivos siempre hay otros más específicos con los que están relacionados. Sería, el caso, por ejemplo, de la reducción del tiempo registrado entre la solicitud y el cobro de la prestación o de la reducción de la brecha de la pobreza en cada hogar⁶. Los objetivos relacionados con la inserción laboral de los beneficiarios remiten a resultados laborales concretos, como el porcentaje de salidas al empleo, o, si se quieren verificar los efectos a largo plazo, la duración del empleo posterior a la salida del programa, la estabilidad en dicha ocupación o el nivel de salarios alcanzado. Otros programas ponen el acento en resultados intermedios, como los logros formativos, el desarrollo de hábitos favorables para el empleo o la escolarización de menores.

La distinción de objetivos depende así, en buena medida, del énfasis concedido a las estrategias activas, cuyo objetivo básico es la incorporación al mercado de trabajo, frente a las pasivas, cuyo fin primordial es la garantía de rentas. En las reformas de los programas europeos, la definición de nuevas estrategias destinadas al diseño de fórmulas de mantenimiento de rentas que mejoraran los incentivos laborales ha sido más relevante que los límites presupuestarios. La gama de instrumentos que tratan de conciliar esta doble función es amplia: rentas de inserción, créditos fiscales, subsidios salariales, etc. En general, los indicadores disponibles, como la rotación en la entrada y salida de los programas o el porcentaje de beneficiarios que consiguen empleo, se presentan de una forma excesivamente agregada dada la acusada heterogeneidad de la población demandante, sin tener demasiadas evidencias sobre los logros alcanzados.

⁶ Diferencia entre el umbral de pobreza y los ingresos netos de cada hogar.

La variedad de posibles objetivos hace que la elección de los principios-guía en programas de este tipo y, con ello, la definición de indicadores, se convierta frecuentemente en una cuestión más determinada por los juicios de valor que por los hechos. Siguiendo el ejemplo propuesto por Bartik (1995), no es fácil discernir si un beneficiario obtiene mayores beneficios en el largo plazo al conseguir un empleo en un momento expansivo del ciclo o al mejorar su nivel formativo si prolongara su participación en programas de reciclaje y sacrificara ese posible empleo.

3.2. *Propiedades de los indicadores*

Atendiendo a las diferentes funciones de los programas de lucha contra la pobreza es posible definir una serie de propiedades o requisitos que deberían reunir los posibles indicadores relacionados con la gestión y los resultados de las agencias de bienestar social. Dada la variedad de posibles usos de los indicadores –aumentar el conocimiento social, facilitar el seguimiento de los programas, identificar los resultados que pueden exigir la intervención pública, fijar referencias para una mejor coordinación de los diferentes niveles de gobierno o de la iniciativa pública y la privada, evaluar qué actuaciones son más efectivas o redistribuir la asignación de recursos entre centros– parece claro que cuanto mayor información resuman más posibilidades ofrecen para la evaluación de la eficiencia en la gestión.

Diversos autores han señalado un conjunto de características deseables en los indicadores de resultados para este tipo de programas⁷. La primera es, sin duda, la *validez y la facilidad de comprensión*. Los indicadores deben servir como medio de verificación del cumplimiento de una serie de objetivos básicos, sencillos de entender tanto para los propios gestores públicos como para la opinión pública. La validez de cada indicador puede valorarse a partir del grado de aproximación al objetivo que se intenta medir. En ello influye, sin duda, el nivel de descentralización de las actuaciones. Así, desde la perspectiva de las políticas sociales de ámbito nacional, un indicador debería informar sobre la mejora o no del bienestar social agregado o, al menos, de grandes grupos de la población. Podría

⁷ Ver, entre otros, Bartik (1995), Moore (1995) y Koshel (1997).

ser el caso, por ejemplo, de los cambios en las tasas de pobreza originados por las prestaciones asistenciales o, si la atención la centran algunos colectivos específicos, las mejoras en la situación económica de los hogares monoparentales. Tales indicadores serían, por el contrario, demasiado generales para evaluar los resultados de un centro concreto de servicios sociales, dada la pluralidad de variables que pueden afectar al bienestar de la población objetivo ajenas a su funcionamiento. El cumplimiento de los objetivos supone, además, una fuente de legitimación de los programas para justificar la inversión realizada. Por tal razón, como se señaló, deben resultar comprensibles tanto para los decisores y gestores públicos como para la mayoría de los ciudadanos.

Una segunda característica básica es la *fiabilidad* del indicador. Parece evidente que cualquier tipo de medida utilizada para medir la eficiencia en la gestión debería ser fiable y robusta. Para ello resulta necesaria la implementación de diferentes tipos de contrastes para valorar la consistencia de los resultados respecto a distintos procedimientos de cálculo. Existen diversos métodos para minimizar los errores aleatorios en la medición. Pese a ello, algunos indicadores de carácter más específico de los programas de lucha contra la pobreza presentan, por definición, una notable sensibilidad a las decisiones metodológicas. Tal puede ser el caso de las medidas de adecuación de las cuantías pagadas. La variedad de posibles criterios para establecer umbrales puede hacer que los resultados dependan considerablemente de las opciones adoptadas.

Una tercera propiedad es la de *aproximación parcial* al objetivo social. Ningún sistema de indicadores será óptimo debido a las dificultades para encontrar medidas que permitan valorar con exactitud y periodicidad suficiente el valor añadido de cada centro de servicios sociales. El requisito mínimo es encontrar un indicador cuyos aumentos signifiquen para los gestores aumentos también del valor añadido del programa. La existencia de ese mínimo de consistencia puede generar incentivos en los profesionales. Si predomina la percepción de que el sistema de indicadores es incompleto es posible que se introduzcan, como se verá, distorsiones en su comportamiento. Especialmente si existen procedimientos de penalización o prima ligados a esos resultados.

Debe existir *margen para incorporar ajustes* a los resultados, que tengan en cuenta tanto las características socioeconómicas de los beneficiarios como las condiciones locales de la economía. Algunos autores han conseguido aislar el efecto de la actuación de los centros a partir de contrastes econométricos que incluyen una variada gama de características de los beneficiarios junto a otras variables representativas del ciclo económico (Friedlander y Burtless, 1994 y Zornitsky y Rubin, 1988).

Por último, los indicadores deben ser *sistemáticos*. Para ello debe existir suficiente capacidad para obtener datos de manera regular para los distintos colectivos que constituyen el centro de atención de los respectivos programas. La selección de indicadores debe incluir aquellos para los que existen datos suficientemente consistentes y comparables. La exigencia de comparabilidad implica contar con información que detecte las diferencias entre centros y en el tiempo. La consistencia permite que la comparación no se vea afectada por los cambios en la calidad de la información.

3.3. Tipos de indicadores

A partir de las posibles funciones y del carácter de los indicadores es posible una primera agrupación de éstos. Siguiendo a Koshel (1997), los indicadores de los programas de lucha contra la pobreza relacionados con la gestión pueden clasificarse en:

1.- *Indicadores administrativos*. Incluirían aquellas medidas relacionadas con el recuento de las actuaciones desarrolladas por las agencias de servicios sociales. Ejemplos podrían ser el número de expedientes gestionados por cada centro o el número de proyectos de inserción desarrollados por los trabajadores sociales.

2.- *Indicadores de capacidad*. Son, fundamentalmente, distintos ratios que relacionan la dotación de recursos con indicadores poblacionales. Sería el caso del personal dedicado a la gestión de los programas en relación a la población total o el número de expedientes por trabajador social.

3.- *Indicadores de proceso*. Se trata del número de actuaciones específicas desarrolladas en los centros que tratan de mejorar la autonomía de los beneficiarios. En el caso de los programas de renta mínima de inserción encontraríamos la participación en actividades formativas, el número de empresas de inserción creadas o el número de participantes en proyectos de inserción.

4.- *Indicadores de resultados*. Son medidas que muestran el cambio en la situación de la población objetivo atribuibles a la intervención de los servicios sociales. Un ejemplo claro podría ser el porcentaje de hogares que acceden al empleo después de participar en acciones de formación.

5.- *Indicadores sociales*. Ofrecen información sobre los cambios generales en las condiciones de vida de la población, independientemente de que tengan o no su origen en la actuación del sector público. Ejemplos muy concretos son los cambios en la tasa de pobreza o el porcentaje de hogares en los que todos los activos están en paro.

6.- *Indicadores de eficiencia*. Miden la relación entre los resultados (outputs) y los recursos invertidos (inputs). Dan una idea del progreso logrado por los respectivos centros en la consecución de los objetivos marcados a partir de una determinada dotación de recursos. Si se trata de programas en los que existen objetivos explícitos de inserción laboral, un indicador de este tipo es el porcentaje de salidas exitosas al empleo en relación al número de trabajadores sociales de cada agencia.

En general, la elección de un único tipo de indicadores suele resultar insuficiente para la comprensión global del funcionamiento de los programas. Algunas de las categorías descritas se limitan a variables para las cuales la recogida de datos es fácil y poco costosa. Un conocimiento más profundo de la eficiencia del programa y de las distintas experiencias exige la combinación tanto de diferentes indicadores como de procedimientos de evaluación alternativos. Ello está condicionado, en cualquier caso, por un posible *trade-off* entre la selección de un número abundante de indicadores, que evitaría las inferencias poco ajustadas a la realidad a las que podría dar lugar un único indicador, y el uso de un número

reducido, que, aunque puede limitar el volumen de información, hace más sencilla, como se verá, la evaluación a la vez que aumenta los incentivos de los gestores para su seguimiento.

3.4. Determinación de umbrales

Las tareas de evaluación y seguimiento de los programas exigen la concreción de los indicadores seleccionados en umbrales concretos de actuación. La valoración del funcionamiento de los centros obliga no sólo a saber si, por ejemplo, se reduce el número de reincorporaciones, sino si su porcentaje sobre el total es inferior a un nivel predeterminado. Una de las vías más frecuentes es el establecimiento de niveles de referencia, como el número de beneficiarios de los programas que se espera que alcancen determinados objetivos. En general, es preferible fijar un número limitado de indicadores de resultados. Las estrategias de los gestores de los centros de servicios sociales pueden verse afectadas por la existencia de varios objetivos. Cuanto mayor sea el número de indicadores mayor es la probabilidad de que algunos entren en conflicto.

Un problema habitual son las dificultades presentes para acercar el respectivo umbral a su nivel de equilibrio. Si el umbral de actuación se sitúa a un nivel demasiado elevado, resultará difícil alcanzar los objetivos programados. Entre otras consecuencias, disminuiría la confianza de los gestores en los indicadores. Si, por el contrario, se sitúa a un nivel muy bajo, pierde utilidad como incentivo para la mejora de la gestión. Una posibilidad es contar con la media de centros pertenecientes al ámbito territorial que se esté estudiando o, incluso, con el promedio nacional. El problema de las medidas relativas, sobre todo si están ligadas a procedimientos de penalización o prima, es que las mejoras de unos centros pueden dar origen a valoraciones negativas de otros, incluso aunque éstos no hayan visto alterados sus resultados previos.

Igualmente, resulta necesario contar con el contexto. El Departamento de Trabajo de Estados Unidos ofrece a las distintas agencias un modelo general que cruza las condiciones económicas locales con las características de los participantes en el programa y permite que en cada zona se ajuste de una manera distinta. La consideración de las características de los

beneficiarios y las condiciones locales tiene importantes repercusiones sobre la medición de la eficiencia. Aumenta la exactitud del indicador y, con ello, la “visibilidad” del umbral para los profesionales de cada centro. Si se establecen sistemas de ajuste de los umbrales a los cambios en las condiciones económicas se incorporan, además, correcciones de los valores de referencia en el tiempo.

3.5. *Consecuencias para la intervención pública*

Las implicaciones de la puesta en marcha de un sistema de indicadores de los resultados obtenidos por los centros de servicios sociales en la gestión de los programas de lucha contra la pobreza pueden ser muy variadas. El uso de estas medidas estadísticas puede servir, en primer lugar, para objetivos reguladores. El nivel de gobierno responsable de los centros de servicios sociales puede obligar al cumplimiento de unos requisitos mínimos de actividad o puede crear sistemas alternativos de incentivos mediante procedimientos de acreditación a partir de unos niveles determinados de actuación y/o resultados⁸. Cuando los procedimientos de asignación del gasto a cada centro dejan un margen variable para la introducción de incentivos, los indicadores estadísticos pueden servir como referencia para primar (penalizar) a los centros con mejores (peores) resultados⁹. Los propios centros a menudo recurren a la subcontratación de parte de las tareas de promoción de la inserción. La introducción en los contratos de obligaciones legales de alcanzar determinados niveles de actuación para poder recibir el total del pago pactado o para poder concurrir al concurso de futuros contratos obliga a definir con precisión los indicadores estadísticos básicos.

El uso más habitual de los indicadores de resultados surge, en cualquier caso, por la doble necesidad de evaluar la eficiencia de los agentes implicados en el desarrollo de los programas e identificar las posibles estrategias que optimicen los recursos disponibles.

⁸ Las encuestas realizadas a los profesionales de los centros de servicios sociales que gestionan prestaciones de lucha contra la pobreza revelan que las consecuencias políticas de las penalizaciones son mayores que las de las primas. Las razones son, básicamente, la publicidad negativa del centro y las dificultades para encontrar fondos que financien la pérdida de recursos que genera la penalización. Ver DHSS (2000).

⁹ Para una detallada exposición de las ventajas y los límites de los procedimientos de sanción o prima vinculados a diferentes tipos de indicadores sociales puede acudir a Schorr *et al.* (1995).

Éstas pueden abarcar tanto aspectos relacionados con la velocidad de tramitación del procedimiento administrativo como el desarrollo de nuevas actuaciones –de formación o acompañamiento social– que permitan la obtención de mejores resultados. Los gestores de los programas asistenciales suelen prestar atención a los *outliers*, tanto como señal indicativa de comportamientos más eficientes que la media como –en el otro extremo– de peores resultados (Koshel, 1997). Para que los indicadores respondan a estos objetivos parece necesario el consenso entre los responsables del nivel más centralizado de actuación y los trabajadores sociales que tienen un contacto directo con los participantes en los programas.

El establecimiento de procedimientos de sanción o prima a partir de los indicadores de cada centro o, incluso, la implementación de estrategias alternativas, debe realizarse sólo en determinados contextos. Son varios los condicionantes que limitan las posibles inferencias directas. Como ya se señaló al revisar las propiedades exigibles a los indicadores de evaluación de estos programas, no debe olvidarse que es improbable que se pueda definir un sistema que proporcione una evidencia definitiva de la eficiencia en la gestión. Existen abundantes variables que afectan a los resultados y que escapan de la actuación de los profesionales encargados de su gestión. Los únicos indicadores que permanecen bajo el control de los gestores del programa son los referidos a los procesos, como el número de solicitantes atendidos. Son notables también las dificultades existentes cuando la dotación presupuestaria para favorecer a los centros con mejores resultados tiene que atender a un número excesivamente amplio de indicadores. Los incentivos para seleccionar objetivos específicos se diluyen.

Hay que recordar, además, las posibles distorsiones que se pueden introducir en el comportamiento de los trabajadores sociales. Existe el riesgo de que se generalicen las estrategias de “creaming” o preselección de los beneficiarios con mayores probabilidades de éxito (Barnow, 1992 y Anderson, 1993) o las pérdidas de calidad del servicio. Los aumentos del output pueden producirse a costa de la reducción de la inversión realizada en cada beneficiario. Existe evidencia empírica que demuestra que las mejoras en la eficiencia

acompañadas de pérdidas de calidad de los servicios no son infrecuentes en la gestión de los programas de lucha contra la pobreza (Hatry, 1999).

Por último, la relación entre resultados y eficiencia no tiene por qué ser lineal. Los estudios sobre la dinámica de los programas muestran que las estancias de una proporción grande de los beneficiarios son cortas¹⁰. Otros trabajos, centrados específicamente en la búsqueda de correlaciones entre resultados exitosos e iniciativas de los servicios sociales, revelan que en la gran mayoría de los casos los hogares salen de los programas por sus propios medios. De las estimaciones realizadas a mediados de los noventa por la administración estadounidense se desprende que los resultados positivos en términos de creación de empleo eran independientes, en la mayoría de los casos, de los indicadores de calidad o eficiencia de los respectivos centros de servicios sociales. Resultados más recientes referidos a las estrategias de transición al empleo desde los programas asistenciales confirman tal conclusión (Freedman *et al.*, 2000).

3.6. Fuentes de información

Una última variable a tener en cuenta en la selección de un sistema de indicadores es la disponibilidad de información estadística. Tal disponibilidad varía según el nivel de gobierno considerado o el grado de detalle que pretende recoger el indicador respectivo. En la mayoría de los casos, la única vía para acceder a determinado tipo de datos, tanto del funcionamiento de los centros como de las características de los beneficiarios, es la realización de encuestas específicas. Aunque se trata de un método costoso pueden diseñarse de tal manera que recogen una información única, como la valoración subjetiva de los clientes de la calidad de los servicios recibidos, la utilidad percibida de la actuación de los profesionales de los centros o el trato recibido.

Los costes de obtención de datos se reducen cuando se utilizan los registros administrativos. La disponibilidad de un sistema continuo de información que descansa en

¹⁰ Así se confirma también para el caso del programa que se analiza en el siguiente epígrafe, según las estimaciones de Ayala y Rodríguez (2003).

encuestas es poco viable, tanto para las propias agencias de bienestar social como para los gobiernos regionales. En la mayoría de los casos, la principal alternativa son los registros administrativos. Aunque son notables las dificultades para que los registros de los centros de servicios sociales sirvan como base de datos para la investigación y la evaluación, en algunos casos proporcionan información valiosa para el desarrollo de ambas funciones. El elevado coste, como se señaló, de poner en práctica los experimentos sociales ha facilitado, además, la cesión de datos administrativos de carácter longitudinal por parte de los responsables de los centros de servicios sociales a la comunidad académica.

No obstante, el tipo de indicadores que pueden obtenerse de los registros administrativos es limitado. Diversos estudios muestran que mientras que la calidad es alta cuando la información se refiere a variables directamente relacionadas con el objeto para el que los registros fueron generados, se reduce en otro tipo de información intermedia (DHSS, 2000). Suele ser mucho mejor la información sobre la participación en actividades formativas que la correspondiente a las características socioeconómicas de los hogares o individuos participantes.

4. INDICADORES DE GESTIÓN DEL PROGRAMA DE RENTA MÍNIMA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

La revisión realizada de las posibilidades de construir un sistema de indicadores para la evaluación de los programas de lucha contra la pobreza invita a la realización de algún tipo de ejercicio empírico aplicado a la realidad española. El sistema español de protección económica de los hogares con menores recursos se caracteriza por un singular diseño organizativo, al resultar la protección general de los hogares más pobres competencia de los gobiernos autonómicos mientras que la cobertura de riesgos específicos, como la vejez o la invalidez, corresponde a la Administración Central. Cada Comunidad Autónoma diseña y gestiona, por tanto, sus programas de renta mínima, contando en la actualidad con un variado mosaico de experiencias muy distintas¹¹. Una de las

¹¹ Las contradicciones de este proceso y sus repercusiones sobre la igualdad interterritorial en la provisión de derechos sociales se detallan en Ayala, Martínez y Ruiz-Huerta (2003).

consecuencias de esta fragmentación es la limitada posibilidad de recabar información homogénea para el conjunto de programas y centros en cada región. Tal carencia aconseja la utilización como referencia de alguna de las experiencias en curso con mayor tradición y disponibilidad estadística. Por dichos motivos, los datos utilizados corresponden a la Comunidad de Madrid.

4.1.El funcionamiento del programa IMI

La Comunidad Autónoma de Madrid fue una de las primeras regiones en desarrollar un programa de rentas mínimas de ámbito general. En el último trimestre de 1990 se creó el Ingreso Madrileño de Integración (*IMI*). Con un diseño similar al que inspiró el desarrollo de la renta mínima de inserción francesa, el IMI trata de combinar en un mismo instrumento dos estrategias complementarias de lucha contra la pobreza: el establecimiento de un nivel básico de protección económica y el desarrollo de medidas para favorecer la inserción socioeconómica de individuos y hogares en situación de exclusión social. No se trata solamente, por tanto, de una prestación económica asistencial, sino de un programa de integración social, que hace decisivo el trabajo de los profesionales de las agencias de bienestar social.

La entrada al programa se realiza a través de los centros de servicios sociales territoriales, que constituyen el ente administrativo básico en la gestión. Dichos centros ofrecen información al usuario sobre las prestaciones del programa, las condiciones de acceso y las obligaciones de los beneficiarios. En la primera entrevista se rellenan los impresos de solicitud, que recogen una serie de características básicas de la unidad beneficiaria y de cada uno de sus miembros. Paralelamente, el beneficiario potencial del programa se compromete a la firma de un contrato de integración con objeto de promover su autonomía y la del resto de los miembros de la unidad beneficiaria. Aunque el proceso administrativo es simple, las dificultades sociales de un segmento importante de perceptores hace que los trabajadores de los centros resulten decisivos en el cumplimiento de los trámites.

Cuando termina el procedimiento administrativo ligado a la solicitud inicial, los trabajadores de los centros de servicios sociales envían la documentación del hogar demandante de la prestación a la Consejería de Bienestar Social del gobierno regional. A dicha comunicación le acompaña la valoración que emite el centro sobre si el hogar cumple o no los requisitos que establece la ley para acceder al programa. Una vez que la Administración verifica los datos de los demandantes y contrasta si su nivel de ingresos se sitúa por debajo de los baremos de acceso se hace pública la resolución de concesión o denegación. Los hogares que acceden al programa deben cumplir las obligaciones fijadas por la Administración y los profesionales de los centros de servicios sociales deben realizar un seguimiento periódico de las actividades realizadas y de los posibles cambios en las características de los hogares beneficiarios (número de miembros, nivel de ingresos, relación con la actividad, etc.). Asimismo, los profesionales de los centros son los encargados de promover la inserción sociolaboral de los beneficiarios a través de distintas estrategias de intervención. En algunos casos, se trata de mejoras en hábitos básicos que permiten una mayor participación social, como la recuperación de capacidades funcionales o la escolarización de menores. En otros, se trata de acciones directamente encaminadas al empleo, con el desarrollo de proyectos de inclusión de largo alcance.

La labor de los profesionales puede resultar decisiva, por tanto, en el momento de entrada en el programa –a través de la agilización del proceso– y en la posible desembocadura hacia otras vías de obtención de ingresos. Cuanto más intenso sea el trabajo social realizado, mayores probabilidades existen de que se reduzcan las cadenas de dependencia. Resulta obligatorio el seguimiento semestral de cada expediente, con la posibilidad de que se revoque la decisión inicial de admisión –extinción del expediente– o que se mantenga hasta la próxima revisión.

4.2. Definición de indicadores

Siguiendo las líneas metodológicas expuestas en el apartado anterior es posible el establecimiento de un sistema general de indicadores referidos a los distintos aspectos relacionados con la gestión del programa y las posibles diferencias en los centros de

servicios sociales. Concretamente, de acuerdo a los requerimientos exigibles a los indicadores y al tipo de información estadística disponible, una primera clasificación invita a la diferenciación entre los indicadores de recursos y resultados de cada centro.

Al primer grupo pertenecen las medidas relacionadas con la *dotación de recursos* humanos. Al no existir posibilidades de diferenciación de las cuantías a nivel local, las diferencias de recursos se ciñen a la diferente dotación de personal en cada centro (L_i). El hecho, sin embargo, de que el diseño de los programas corresponda al gobierno regional y la gestión a los centros municipales limita las posibilidades de que existan grandes desequilibrios. A través de convenios, el gobierno regional paga –en promedio– cerca de tres cuartas partes de la nómina de los trabajadores contratados en los centros. Para ello existen módulos de personal predefinidos por el gobierno regional para cada uno de los centros, que dependen del tamaño de la población¹². Estos módulos no siempre determinan el tamaño final de las plantillas. Puede haber trabajadores contratados por los ayuntamientos fuera del convenio y existen, además, algunas singularidades en determinados municipios, que obligan a una dotación de personal diferente de la que correspondería según el sistema de módulos¹³. Los datos sobre la dotación de recursos pueden cruzarse con la población asignada a cada centro de servicios sociales (N_i) o con el número de expedientes tramitados (E_i) para construir *indicadores de capacidad*, siguiendo la definición del epígrafe anterior.

Para especificar los *indicadores de resultados* seleccionamos tres dimensiones. Por un lado, el carácter de prestación destinada a hogares en clara situación de necesidad, obliga a valorar como un aspecto clave de la gestión el tiempo utilizado por los centros para gestionar las solicitudes y enviarlas a la Comunidad (T_i). Este indicador se construye como el valor medio del conjunto de expedientes tramitados por cada centro ($\sum_i T_i / E_i$). En segundo

¹² Para poblaciones entre 100.000 y 300.000 habitantes, por ejemplo, el gobierno regional definió en el año 2002 un centro-tipo formado por un director, dos asistentes técnicos, dos coordinadores, diecisiete trabajadores sociales, tres educadores sociales, un mediador intercultural, un administrador, cinco auxiliares administrativos y dos administrativos.

¹³ Es el caso, por ejemplo, de la zona de la Sierra Norte, que agrupa más de cuarenta municipios, que comparten un mismo centro de servicios sociales. Aunque la población total no llega a los 20.000 habitantes, el número de trabajadores sociales es mayor que el de cualquier centro entre 50.000 y 100.000 habitantes. La razón es la elevada dispersión territorial de la población-objetivo.

lugar, dado que el programa persigue como uno de sus objetivos principales la inserción laboral y que los centros ofrecen distintos medios para avanzar en esa dirección también es posible el uso de diferentes variables indicativas de los logros en esta parcela. Para ello tomamos como referencia el tiempo medio de permanencia en el programa en cada centro ($\Sigma_i P_i/E_i$) y la “tasa de éxito” ($\Sigma_i X_i/E_i$). Como tal se define el porcentaje de expedientes extinguidos al haber cumplido los objetivos de independencia económica e inserción laboral.

La consideración del tiempo medio de permanencia como indicador de resultados de los centros obedece al hecho de que la prolongación de este período o el acortamiento, en su caso, puede estar condicionada por la actuación de los servicios sociales. García Serrano *et al.* (1995) demuestran a través de distintos procedimientos de regresión logística cómo la participación en proyectos de integración incrementa la probabilidad de alcanzar los objetivos de independencia económica, acortándose con ello las duraciones medias. Los registros del IMI ofrecen, además, una información muy detallada sobre las razones que justifican la decisión que lleva a la extinción de un expediente. Es posible agrupar las diversas causas en torno a tres motivos generales. El más relevante es el que puede recibir la calificación de exitoso. De acuerdo con los códigos empleados en los centros, bajo tal rúbrica podrían incluirse el logro de recursos superiores al baremo, el cumplimiento de los objetivos acordados y el desistimiento del titular. Un segundo grupo de causas corresponde al incumplimiento de los compromisos adquiridos al acceder al programa (no asumir los compromisos del contrato de integración, el destino incorrecto de la prestación, la no escolarización de menores, la actuación fraudulenta, la no comunicación de variaciones, el rechazo de las medidas de inserción laboral y la exclusión de los proyectos de integración en los que se participa). Un tercer tipo de salidas se deben a razones de índole administrativa, como la pérdida de nacionalidad, cumplir 65 años de edad, trasladarse fuera de la Comunidad Autónoma, el fallecimiento o internamiento del titular y la fusión del expediente.

En síntesis, los indicadores seleccionados pueden clasificarse en:

- | | |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 1. <i>Indicadores de recursos:</i> | L_i |
| 2. <i>Indicadores administrativos:</i> | E_i |
| 3. <i>Indicadores de capacidad:</i> | $(N_i/L_i), (E_i/L_i)$ |
| 4. <i>Indicadores de resultados:</i> | $(\sum_i T_i/E_i), (\sum_i P_i/E_i), (\sum_i X_i/E_i)$ |

En la estimación de los indicadores de resultados, siguiendo las recomendaciones de considerar como necesario el establecimiento de comparaciones homogéneas, se han tomado como referencia grupos de población con características similares. El criterio ha sido agrupar los expedientes a partir de la información que aparece en los registros administrativos sobre la empleabilidad de los titulares. Los trabajadores sociales, al formalizar las solicitudes y realizar las tareas de seguimiento, evalúan las posibilidades de acceso al empleo, siendo los extremos del rango las situaciones de incapacidad absoluta para el desarrollo de una ocupación y aquellas en las que el titular ya trabaja.

4.3. Análisis de los indicadores

El Cuadro 1 ofrece información sobre la dotación de recursos de cada centro – diferenciando los trabajadores sociales del resto de la plantilla–, la población asignada y el número de expedientes tramitados. A partir de estas variables se han construido distintos indicadores de capacidad. Las cifras revelan, en primer lugar, una clara asociación tanto del tamaño de las plantillas como el número de trabajadores sociales con la población de cada centro, confirmándose los efectos citados del sistema de módulos. Algunas excepciones son la ya citada de las zonas de la sierra con mayor dispersión de la población (con una dotación elevada en términos relativos) y un número reducido de municipios con menos de 20.000 habitantes que no forman parte de mancomunidades (plantillas muy pequeñas).

Los indicadores de capacidad revelan una situación de partida muy diferente en los distintos centros. La relación entre la población y el tamaño de la plantilla es considerablemente mayor en los centros con mayor población asignada, mientras que lo contrario sucede en los centros que cubren a un número menor de hogares, con ratios más favorables. Tal realidad se repite también cuando se consideran los profesionales con una

participación más directa en la gestión de los programas, en lugar del conjunto de trabajadores del centro.

Una cuestión clave es la diferencia en el grado de saturación de los centros. Cuando se relaciona el número de expedientes con los recursos humanos de cada centro las diferencias relativas son muy superiores a las que mostraban los indicadores anteriores, con importantes desigualdades entre los centros¹⁴. Si bien el vínculo no es tan fuerte como al comparar la dotación de personal con la población, los centros que deben atender una mayor clientela potencial son también los que tienen un mayor número de expedientes por trabajador social.

Los indicadores de resultados están afectados por el reducido número de expedientes con las características seleccionadas –niveles de empleabilidad– que hay en algunos centros. En aquellos que superan un umbral mínimo de representatividad –más de diez expedientes– se observan mayores diferencias cuando se toma como referencia la prolongación de la estancia en el programa o el porcentaje de salidas exitosas que los indicadores que recogen el tiempo medio de gestión de las solicitudes. Estos últimos presentan niveles de dispersión muy inferiores a los de los indicadores de recursos. En el caso de los tres indicadores, tal como sucede en la mayoría de los estudios realizados en otros países¹⁵, de los datos no se puede deducir una relación clara con el tamaño de la población asignada a cada centro o con los indicadores relativos (Gráfico 1).

Destaca también, como última conclusión, que los indicadores no son equivalentes entre sí. Las relaciones entre tiempo de gestión y permanencia en el programa o entre esta última variable y la tasa de éxito son débiles (Gráfico 2). Tales resultados refuerzan, desde el plano empírico, la necesidad de precisar con exactitud en cada caso cuál de los diversos planos desde los que actúan los servicios sociales debe servir como referencia para la evaluación de los programas. Optar por una u otra dimensión puede dar lugar a resultados e interpretaciones muy diferentes.

¹⁴ Los coeficientes de variación de (N_i/L_i) y (E_i/L_i) son 0,37 y 0,74, respectivamente.

¹⁵ Ver DHSS (2000).

Bibliografía

Anderson, K.H., Burkhauser, R.V. y Raymond, J.E. (1993): "The Effect of Creaming on Placement Rates Under the Job Training Partnership Act", *Industrial and Labor Relations Review*, vol.46, nº4,

Atkinson, A.B. (1995): *Incomes and the Welfare State*, Cambridge University Press.

Ayala, L. y Rodríguez, M. (2003): *La duración en los programas de lucha contra la pobreza*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Investigaciones.

Ayala, L., Martínez, R. y Ruiz-Huerta, J. (2002): "La evaluación de las prestaciones de lucha contra la pobreza: eficiencia, eficacia y equidad", *IX Encuentro de Economía Pública*, Universidad de Vigo.

Ayala, L., Martínez, R. y Ruiz-Huerta (2003): "La descentralización de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad". En Ruiz-Huerta, J. (ed.): *Políticas públicas y distribución de la renta*. Bilbao: Fundación BBVA (próxima publicación).

Barnow, B.S. (1992): "The effects of Performance Standards on State and Local Programs". En Manski, C.F. y Garfinkel, I. (eds.): *Evaluating Welfare and Training Programs*. Harvard University Press.

Barth, R.P y Needell, B. (1997): "Using Performance Indicators with Child Welfare Policy Makers and Managers", Child Welfare Research Center, University of California Berkeley.

Bartik, T.J. (1995): "Using Performance Indicators to Improve the Effectiveness of Welfare-to-Work Programs", Upjohn Institute Staff Working Paper 95-36.

Beckerman, W. (1979): "The impact of income maintenance payments on poverty in Britain", *The Economic Journal*, nº89, pp.261-279.

Bourguignon, F., y Fields, G. (1997): "Discontinuous losses from poverty, generalized measures, and optimal transfers to the poor", *Journal of Public Economics*, vol.63, pp. 155-75.

Brown, B. y Corbett, T. (1997): "Social Indicators and Public Policy in the Age of Devolution". Institute for Research on Poverty, Special Report nº71.

Burtless, G. y Hausman, J.A. (1978): "The effect of taxation on Labour Supply: Evaluating the Gary NIT experiment", *Journal of Political Economy*, vol.86, nº6, pp. 1103-1130.

Card, D. y Hyslop, D.R. (2002): "Estimating the Dynamic Treatment Effects of an Earnings Subsidy For Welfare Leavers", Centre for Labor Economics, University of California-Berkeley, Working Paper nº47.

Chakravarty, S.R. y Mukherjee, D. (1998): "Optimal subsidy for the poor", *Economic Letters*, nº61, pp. 313-319.

Connell, J. P.; Kubisch, A.C.; Schorr, L. y Weiss, C. (eds.) (1995): *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods and Contexts*. Queenstown: Aspen Institute.

DHHS (2000): *Report on Alternative Outcome Measures: Temporary Assistance for Needy Families*. Washington, D.C.: Department of Health and Human Services.

Freedman, S. (2000): *National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies: Evaluating Alternative Welfare-to-Work Approaches: Two-Year Impacts for Eleven Programs*. Washington, D.C.: Department of Health and Human Services .

Friedlander, D. y Burtless, G. (1994): *Five Years After: The Long-Term Effects of Welfare-to-Work Programs*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

García Serrano, C., Malo, M.A., y Rodríguez Cabrero, G. (1995): *Los proyectos de integración: una perspectiva económica*, Universidad de Alcalá de Henares, Madrid (mimeo).

Goerge, R., Harden, A. y Wulczyn, F. (1994): *A Report on Multistate Foster Care Data Archive (1983-1992)*, Chicago: Chapin Hall Center for Children.

Hatry, H.P. (1999): *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

Hollister, R.G. y Hill, J. (1995): "Problems in the Evaluation of Community-Wide Initiatives". En Connell, J. P. (ed.): *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods and Contexts*. Queenstown: Aspen Institute.

Kakwani, N.C. (1977): "Redistributive Effects of Alternative Negative Income Tax Plans", *Public Finance*, vol.XXXII, nº1, pp. 77-91.

Keen, M. (1992): "Needs and targeting", *Economic Journal*, nº102, pp. 67-79.

Koshel, J. (1997): *Indicators as Tools for Managing and Evaluating Programs at the National, State, and Local Levels of Government: Practical and Theoretical Issues*. Institute for Research on Poverty, Special Report nº73.

Lee, W.S. (2002): "Propensity Score Matching on Commonly Available Nonexperimental Comparison Groups", NAWRS 42nd Annual Workshop, Albuquerque.

Moore, K.A. (1995): *Criteria for Indicators of Child Well-Being*. Institute for Research on Poverty, Special Report nº60A.

Schorr, L.; Farrow, F. y Watson, S. (1995): *The Case of Shifting to Results-Based Accountability*. Washington, D.C.: Center for the Study of Social Policy.

Zornitsky, J. y Rubin, M. (1988): "Establishing a Performance Management System for Targeted Welfare Programs", National Commission for Employment Policy Research Report nº88-14.

Cuadro 1
Indicadores de recursos y capacidad
Centros de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (excluida Madrid capital)

Centro de Serv. Sociales	1.Población	2.Expedientes (1990/2001)	3. Total plantilla	4.Trabajad. sociales	(1)/(3)	(1)/(4)	(2)/(3)	(2)/(4)
Alcalá de Henares	176434	1153	23	14	7671	12602	50,1	82,4
Alcobendas	92090	320	22	11	4186	8372	14,5	29,1
Alcorcón	153100	581	25	14	6124	10936	23,2	41,5
Algete	15870	71	6	4	2645	3968	11,8	17,8
Aranjuez	40797	612	15	9	2720	4533	40,8	68,0
Arganda	33432	200	9	4	3715	8358	22,2	50,0
Cabrera (La)	1837	11	1	1	1837	1837	11,0	11,0
Collado Villalba	47001	306	10	5	4700	9400	30,6	61,2
Colmenar Viejo	35181	153	5	3	7036	11727	30,6	51,0
Coslada	77884	256	20	9	3894	8654	12,8	28,4
C.S.S. 2016	33771	133	9	5	3752	6754	14,8	26,6
Encina (La)	75497	135	15	7	5033	10785	9,0	19,3
Este	12674	40	7	3	1811	4225	5,7	13,3
Fuenlabrada	182705	1863	35	20	5220	9135	53,2	93,2
Getafe	151479	996	29	17	5223	8911	34,3	58,6
Guadarrama	30214	226	9	5	3357	6043	25,1	45,2
Leganés	173584	963	27	16	6429	10849	35,7	60,2
Majadahonda	50683	65	13	6	3899	8447	5,0	10,8
Meco	8267	75	1	1	8267	8267	75,0	75,0
Mejorada-Velilla	25397	268	9	5	2822	5079	29,8	53,6
Miraflores	18345	53	5	3	3669	6115	10,6	17,7
MISECAM	19911	220	6	3	3319	6637	36,7	73,3
Molar (El)	15876	72	6	3	2646	5292	12,0	24,0
Móstoles	196524	1179	29	19	6777	10343	40,7	62,1
Navalcarnero	27290	217	9	4	3032	6823	24,1	54,3
Parla	79213	858	22	9	3601	8801	39,0	95,3
Pinares (Los)	22305	253	9	4	2478	5576	28,1	63,3
Pinto	31340	170	9	4	3482	7835	18,9	42,5
Pozuelo de Alarcón	68214	180	10	4	6821	17054	18,0	45,0
Rivas-Vaciamadrid	35742	144	7	3	5106	11914	20,6	48,0
Rozas (Las)	63385	20	12	6	5282	10564	1,7	3,3
S.Fernando de Henares	36244	216	10	4	3624	9061	21,6	54,0
S.Sebastián de los Reyes	61884	342	15	7	4126	8841	22,8	48,9
Sierra Norte	18001	72	20	11	900	1636	3,6	6,5
Sierra Oeste	69316	548	15	8	4621	8665	36,5	68,5
Suroeste	38230	456	10	5	3823	7646	45,6	91,2
T.H.A.M.	36991	144	9	5	4110	7398	16,0	28,8
Torrejón de Ardoz	97887	545	22	11	4449	8899	24,8	49,5
Torres de la Alameda	13247	72	4	2	3312	6624	18,0	36,0
Tres Cantos	36927	58	6	4	6155	9232	9,7	14,5
Valdemoro	33169	157	8	3	4146	11056	19,6	52,3
Las Vegas	46723	482	14	6	3337	7787	34,4	80,3
TOTAL	2437938	14403	533	281	4574	8676	27,0	51,3

Cuadro 2
Indicadores de resultados
Centros de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (excluida Madrid capital)

Centro de Serv. Sociales	Tiempo medio de gestión ¹	Expedientes con empleabilidad media		Expedientes con empleabilidad alta	
		Permanencia media ²	Tasa de éxito	Permanencia media ²	Tasa de éxito
Alcalá de Henares	33	23	37,2	21	87,2
Alcobendas	33	30	44,4	19	77,1
Alcorcón	34	29	66,7	19	79,2
Algete	29	34	n.s.	21	n.s.
Aranjuez	30	33	32,0	22	64,0
Arganda	26	26	n.s.	21	64,9
Cabrera (La)	32	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Collado Villalba	21	27	n.s.	21	73,9
Colmenar Viejo	29	32	n.s.	24	65,0
Coslada	21	31	60,0	22	57,1
C.S.S. 2016	25	31	n.s.	n.s.	n.s.
Encina (La)	26	n.s.	n.s.	18	71,1
Este	24	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Fuenlabrada	28	30	55,6	22	59,1
Getafe	28	29	46,7	22	69,7
Guadarrama	30	35	n.s.	28	84,8
Leganés	29	32	42,9	21	63,4
Majadahonda	20	n.s.	n.s.	25	77,3
Meco	24	n.s.	n.s.	23	77,8
Mejorada-Velilla	23	23	n.s.	22	54,1
Miraflores	25	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
MISECAM	30	44	n.s.	30	70,0
Molar (El)	22	21	n.s.	22	82,8
Móstoles	29	34	49,1	27	65,8
Navalcarnero	21	41	n.s.	23	63,9
Parla	27	27	55,6	20	69,1
Pinares (Los)	26	n.s.	n.s.	25	64,1
Pinto	22	24	n.s.	25	64,4
Pozuelo de Alarcón	29	n.s.	n.s.	24	73,9
Rivas-Vaciamadrid	28	n.s.	n.s.	22	55,6
Rozas (Las)	39	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
S.Fernando de Henares	30	35	44,0	23	68,2
S.Sebastián de los Reyes	25	34	n.s.	21	68,7
Sierra Norte	32	n.s.	n.s.	21	60,0
Sierra Oeste	26	30	41,7	27	63,5
Suroeste	24	34	49,3	23	75,0
T.H.A.M.	26	29	n.s.	24	78,0
Torrejón de Ardoz	26	32	45,2	19	73,4
Torres de la Alameda	29	n.s.	n.s.	41	n.s.
Tres Cantos	32	n.s.	n.s.	20	n.s.
Valdemoro	22	n.s.	n.s.	20	76,7
Las Vegas	25	29	37,5	21	52,3

¹Días ²Meses

Gráfico 1

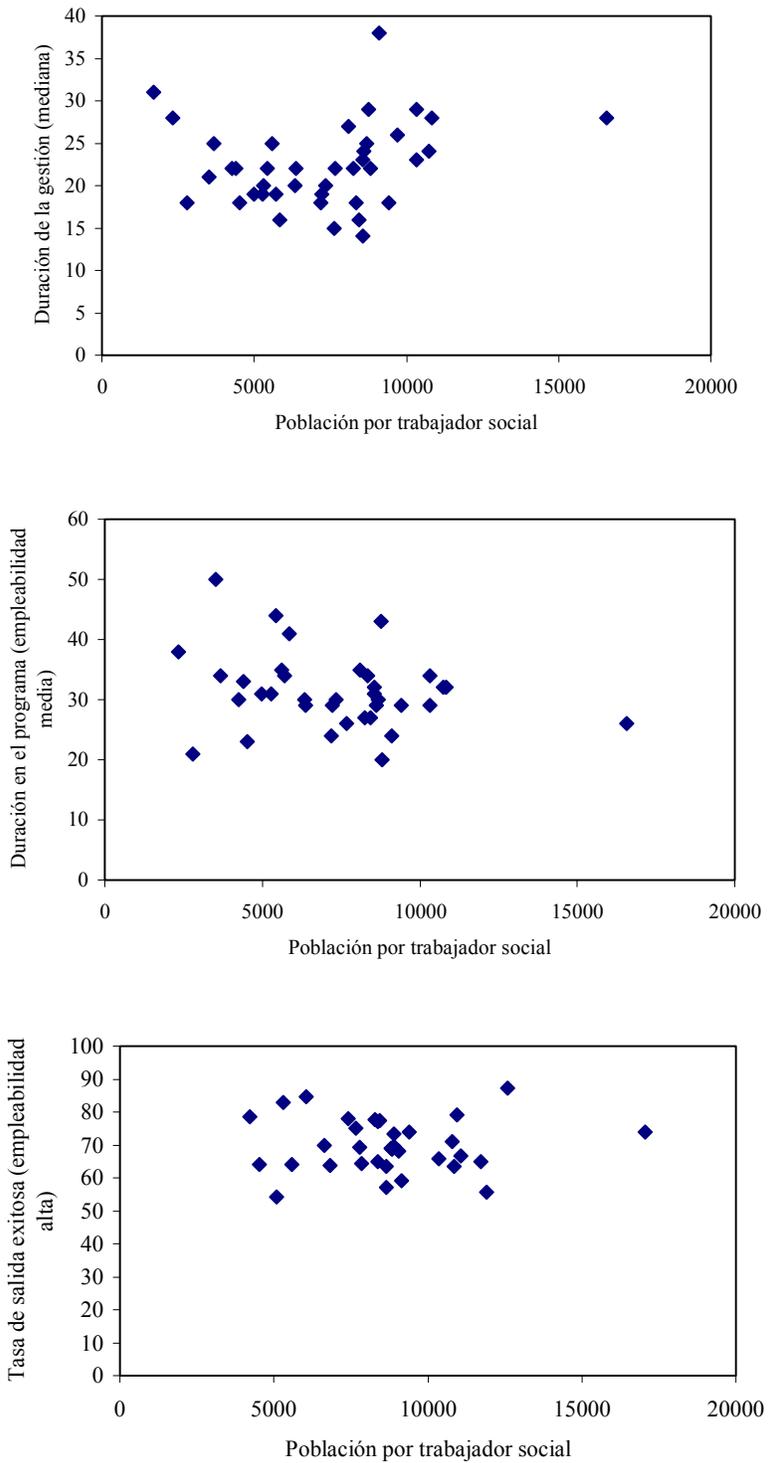


Gráfico 2

