

INDICADORES DE GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Luis AYALA CAÑÓN

Universidad de Castilla - La Mancha

Francisco PEDRAJA CHAPARRO

Universidad de Extremadura

Javier SALINAS JIMÉNEZ (*)

Instituto de Estudios Fiscales - Universidad de Extremadura

Resumen

En este trabajo se evalúan las posibilidades y los límites que ofrece la literatura reciente para el desarrollo de un esquema de indicadores que permita evaluar la eficiencia en la gestión de los programas de lucha contra la pobreza. Con tal objetivo, se revisan las distintas opciones disponibles a partir de la revisión del amplio rango de objetivos de estos programas, los diferentes métodos de evaluación y las propiedades de cada indicador. Se analizan también los distintos usos que pueden hacer los gestores de los esquemas de indicadores y se examinan las principales implicaciones de los mismos para la intervención pública. Como aplicación empírica, se desarrolla un esquema de indicadores de gestión para evaluar el funcionamiento de diferentes centros de servicios sociales que gestionan programas de rentas mínimas de inserción. Los resultados muestran la existencia de importantes diferencias entre los centros, tanto en los indicadores de recursos y capacidad como en los de resultados. Destaca también la ausencia de equivalencias entre los indicadores de resultados seleccionados, con relaciones contradictorias en algunos casos.

Palabras clave: programas de lucha contra la pobreza, eficiencia, indicadores de gestión.

Abstract

In this article we evaluate the possibilities and limits offered by the recent literature for the development of a schedule of indicators to evaluate the efficiency of the management of programmes for combating poverty. With this aim in mind, we appraise the different options available by reviewing the wide range of objectives of these programmes, the different methods of evaluation and the properties of each indicator. We also analyse the different uses that the administrators may make of the indicator schedules and we examine their main implications for public intervention. As an empirical application, we develop a schedule of management indicators for assessing the working of different social services centres operating minimum income social integration programmes. The results show the existence of major differences between centres, not only in the resources and capacity indicators, but also in the results indicators. Another notable feature is the absence of equivalencies between the results indicators selected, with contradictory relations in some cases.

Key words: programmes for combating poverty, efficiency, management indicators.

JEL classification: I38, D78.

I. INTRODUCCIÓN

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 asociados. Las razones de este énfasis son varias. La 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 otra perspectiva, 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 creciente imposición de nuevas exigencias de eficiencia en la gestión de los recursos utilizados.

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. Las estrategias de legitimación de su función han 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.

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 intervención pública 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 sanción o recompensas.

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. Aunque buena parte de la gestión ha correspondido tradicionalmente a 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 experiencias nacionales de protección asistencial 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 los posibles factores determinantes.

La creciente presión para contar con esquemas de indicadores que permitan evaluar la gestión de los programas de lucha contra la pobreza no ha sido suficiente, sin embargo, para definir un conjunto de reglas unánimemente aceptadas de cara al establecimiento de sistemas de información que den respuesta a las cuestiones citadas. No resulta 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 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 el objetivo que se adopta como referencia para la obtención de un sistema de indicadores.

Pese a tales dificultades, el propósito 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 el apartado II, 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 el apartado III, 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 o el tipo de información necesaria para su construcción. A continuación (apartado IV), se realiza un breve análisis del uso que pueden hacer los gestores de los esquemas de indicadores y se examinan las principales implicaciones de éstos para la intervención pública. Finalmente, en el apartado V, se desarrolla un esquema de indicadores de gestión, basado en los criterios señalados en los apartados anteriores, para evaluar una experiencia concreta, tomando como referencia el funcionamiento de los centros de servicios sociales de la Comunidad de Madrid.

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

La evaluación de los resultados de los programas de lucha contra la pobreza es una clara exigencia para mejorar el conocimiento tanto de las estrategias que funcionan eficientemente como 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. En segundo lugar, existen diferentes métodos de evaluación, que requieren el uso de indicadores específicos para cada caso. Hay que tener en cuenta que, dada la naturaleza de este tipo de programas, los indicadores de gestión que se diseñen deberán suministrar información no sólo sobre los diferentes conceptos de eficiencia, sino también sobre la equidad con la que son tratados los usuarios potenciales de dichos programas.

1. Diferentes dimensiones de análisis en los programas de lucha contra la pobreza

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 pobreza (1):

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

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 imposición de un criterio de preservación de la estructura de incentivos laborales como principal restricción. 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, 1979), el enfoque de la utilidad (Atkinson, 1995) o la imposición de criterios de progresividad en 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 con otro tipo de restricciones. Es fácil intuir una posible colisión entre los objetivos de un *targeting* perfecto y la generación de desincentivos laborales.

Una línea alternativa a las citadas es la que centra el análisis en los aspectos referidos a la gestión. La importancia de los diversos elementos 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 cobre 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 en los centros donde se realizan las solicitudes es una cuestión clave para 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 de-

sarrollo 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, no obstante, contar con distintos métodos de evaluación, así como con cierto inventario de indicadores y propiedades.

2. Métodos de evaluación de la gestión

La mayoría de los intentos de evaluación de los resultados 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. Son varias las formas de crear ese contrafactual, dando lugar a distintos métodos de evaluación (2). 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 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 cambios en los parámetros previos de funcionamiento del programa en cuestión. 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 *et al.* (1981), la escasa duración de los proyectos y el reducido volumen de población a la que se aplicaron 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 fueran 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-experimentos (3). Ello contrasta con la necesidad de que el período de desarrollo de los experimentos deba ser lo suficientemente prolongado como 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 las características del 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 se han generado tales efectos.

Otra alternativa para evaluar los programas de lucha contra la pobreza a través de ejercicios contrafactuals es el *método pre-post*. Igual que la práctica común del análisis microeconómico de los efectos de la política fiscal sobre la desigualdad y la pobreza descansa en la comparación de los indicadores *con* y *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. El problema principal es la existencia de notables dificultades para aislar los efectos estrictamente originados por la introducción de modificaciones en la gestión o el diseño de los programas de los cambios generales en el entorno socioeconómico. Tal realidad resulta especialmente relevante en los 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 propician las situaciones de cronificación como para cuestiones más específicas, como los resultados correspondientes a colectivos muy concretos (4). Es el caso, por ejemplo, de los hogares monoparentales o de 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 Estados Unidos para evaluar qué tipos de políticas y servicios eran más eficientes en la consecución de niveles más altos de inserción laboral y autonomía económica de los hogares beneficiarios.

III. SISTEMAS DE INDICADORES

La búsqueda de un sistema para indicadores con capacidad para resumir el funcionamiento de los programas es 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 centro. Asimismo, las posibilidades pueden variar dependiendo del nivel de gobierno analizado, o según cuál vaya a ser el futuro uso de la información. Una última restric-

ción 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.

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 pretende 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. Hay que tener en cuenta, además, que habrá distintos tipos de usuarios interesados en estas cuestiones, y que los objetivos prioritarios pueden ser distintos en función del tipo de usuario. No serán los mismos, sin duda, los intereses del público en general que los de los destinatarios potenciales de las ayudas, o la información en la que estén interesados los gestores de los centros y la que interese a los responsables políticos. La información recogida por los indicadores de gestión deberá, por tanto, presentarse de formas alternativas en función del usuario al que vaya dirigida. Por otra parte, 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, además, 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 fines 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 hogar (5). 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 salarial 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.

La diversidad de objetivos y el carácter multidimensional del *output* hacen, por tanto, 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.

Las tareas de evaluación y seguimiento de los programas exigen, además, el establecimiento de objetivos concretos a partir del esquema de indicadores diseñado. La evaluación 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 como objetivo. Suele ser frecuente el establecimiento de niveles de referencia, como el número de beneficiarios de los programas que se espera que alcancen determina-

dos objetivos. En general, es conveniente fijar un número limitado de indicadores de resultados. En caso contrario, 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 de ellos entren en conflicto.

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 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 programas (6). 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 evaluarse 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 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, de las mejoras en la situación económica, por ejemplo, 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.

Una segunda característica básica es la *fiabilidad* del indicador. Parece evidente que cualquier tipo de medi-

da 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 característica es la de *aproximación parcial* al objetivo social. Ningún sistema de indicadores será óptimo, debido a las dificultades para encontrar medidas que permitan evaluar 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 generen, como se verá, distorsiones en su comportamiento. Especialmente si existen procedimientos de penalización o recompensa ligados a esos resultados.

Debe existir *margen para incorporar ajustes* a los resultados que tengan en cuenta aquellos aspectos que están al margen de la actuación de las unidades analizadas y que puedan influir en los resultados obtenidos por éstas, como pueden ser las características socioeconómicas de los beneficiarios o 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. Tipos de indicadores y fuentes de información

A partir de las posibles funciones y del carácter de los indicadores, es posible una primera agrupación de éstos. Basándonos en la tipología establecida por Koshel (1997), podemos clasificar los indicadores de los programas de lucha contra la pobreza que pueden servir para analizar diferentes aspectos relacionados con la gestión de la siguiente forma.

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, distintas ratios que relacionan la dotación de recursos con indicadores poblacionales. Este tipo de indicadores son muy relevantes en los servicios sociales, dado su carácter personal. La dotación de recursos puede recoger tanto recursos de capital como de trabajo, siendo más interesantes estos últimos por tratarse de servicios intensivos en factor trabajo. Los indicadores poblacionales pueden reflejar bien el total de la población a la que sirve cada centro o bien la *población ajustada* en función de determinadas características socioeconómicas de ésta (niveles de renta, tasas de paro, etcétera).

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 atribuible a la intervención de los servicios sociales. Un ejemplo podría ser el porcentaje de hogares que acceden al empleo después de participar en acciones de formación y reciclaje.

5) *Indicadores de eficiencia*. Miden la relación entre los resultados (*outputs*) y los recursos utilizados (*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 con el número de trabajadores sociales de cada agencia.

Además de los indicadores anteriores, que ofrecen información sobre la actuación de los centros que implementan los programas de lucha contra la pobreza, los *indicadores sociales* suministran una información complementaria sobre los cambios generales en las condiciones de vida de la población, con independencia de que tengan o no su origen en la actuación del sector público. Ejemplos muy concretos de estos indicadores son los cambios en la tasa de pobreza o el porcentaje de hogares en los que todos los activos están en paro.

En general, y dado el carácter multidimensional del *output* que caracteriza a los programas de lucha contra la pobreza, la elección de un único tipo de indicadores suele resultar insuficiente para valorar el funcionamiento global de dichos 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 por un posible *trade-off* entre la selección de un elevado número de medidas, 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.

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 recojan una información única, como la valoración subjetiva de los clientes sobre 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 descanse en encuestas es poco viable, tanto para las propias agencias de bienestar social como para los gobiernos territoriales. En la mayoría de los casos, la principal alternativa son los registros de usuarios de los servicios públicos. 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. Hay que señalar, como límite, que si los esquemas de los indicadores de gestión se utilizan con la finalidad de establecer recompensas o sanciones en función de que se cumplan determinados objetivos, el uso de esta fuente puede dar lugar a que se establezca una recogida de datos sesgada. En la medida en que el propio personal que va a ser objeto de la recompensa o sanción sea el encargado de recoger los datos administrativos, existirá un incentivo para que se intente ofrecer la mejor imagen posible de la actuación de la unidad, contabilizando los resultados y los procesos de la forma más favorable.

Por último, es conveniente destacar que el tipo de indicadores que puede 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). En general, 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.

IV. IMPLICACIONES DE LOS ESQUEMAS DE INDICADORES DE GESTIÓN 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 los indicadores de gestión puede servir, en primer lugar, para fijar 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 resultados (7). 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 recompensar (sancionar) a los centros con mejores (peores) resultados (8). 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.

Un problema habitual son las dificultades que se presentan para acercar el objetivo establecido a su nivel de equilibrio. Si el objetivo 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 recompensa, es que las mejoras de unos centros pueden dar origen a evaluaciones negativas de otros, incluso aunque éstos no hayan visto alterados sus resultados previos.

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. 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 las unidades que muestran una actuación extrema, tanto en cuanto 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.

En cualquier caso, el establecimiento de procedimientos de sanción o recompensa 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 centros. Evidentemente, resulta necesario contar con estas va-

riables de contexto para determinar los objetivos que deberían alcanzar las distintas unidades. Así, por ejemplo, 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 objetivo para los profesionales de cada centro. Si se establecen sistemas de ajuste de los objetivos a los cambios en las condiciones económicas se incorporan, además, correcciones de los valores de referencia en el tiempo.

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 *cream skimming* o preselección de los beneficiarios con mayores probabilidades de éxito (Barnow, 1992 y Anderson *et al.*, 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 cortas (9). 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. Así, de las estimaciones realizadas a mediados de los años 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, 2000).

V. 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 pro-

gramas 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 vejez o 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 distintas (10). Una de las 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. Éste es el caso del programa de renta mínima de inserción de la Comunidad de Madrid.

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 Servicios Sociales 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, etcétera). 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 social 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.

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 con 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 los de 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 escala local, las diferencias de recursos se ciñen a la 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 entre estos últimos. 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 población (11). 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 módulos (12). 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 y proceso*, siguiendo la definición del apartado 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 evaluar 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 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 ($\sum_i P_i/E_i$) y la «tasa de éxito» ($\sum_i X_i/E_i$), definida como el porcentaje de expedientes extinguidos por 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 debe 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. *Indicadores de recursos:* L_i
2. *Indicadores administrativos:* E_i
3. *Indicadores de capacidad:* (N_i/L_i)
4. *Indicadores de proceso:* (E_i/L_i)
5. *Indicadores de resultados:* $(\sum_i T_i/E_i)$, $(\sum_i P_i/E_i)$, $(\sum_i X_i/E_i)$

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 (13). Una última observación se refiere a la selección territorial realizada. En la aplicación sólo se consideran los centros de servicios sociales que no pertenecen al municipio de Madrid. Aunque la capital concentra dos tercios de los beneficiarios, se ha preferido centrar el estudio en los centros del resto de municipios para evitar el sesgo que supondría la inclusión

de varios centros en los que las posibilidades de diferenciación son, por definición, muy limitadas.

3. Análisis de los indicadores

El cuadro n.º 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 (14). 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 del 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) (15).

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 centros (16). 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 cuadro n.º 2 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 cuando se toman los indicadores que recogen el tiempo medio de gestión de las solicitudes. Estos últimos presen-

CUADRO N.º 1

**INDICADORES DE RECURSOS Y CAPACIDAD
CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID (EXCLUIDA MADRID CAPITAL)**

Centro de Servicios Sociales	1. Población	2. Expedientes (1990/2001)	3. Total plantilla	4. Trabajadores sociales	(1)/(3)	(1)/(4)	(2)/(3)	(2)/(4)
Alcalá de Henares.....	176.434	1.153	23	14	7.671	12.602	50,1	82,4
Alcobendas.....	92.090	320	22	11	4.186	8.372	14,5	29,1
Alcorcón.....	153.100	581	25	14	6.124	10.936	23,2	41,5
Algete.....	15.870	71	6	4	2.645	3.968	11,8	17,8
Aranjuez.....	40.797	612	15	9	2.720	4.533	40,8	68,0
Arganda.....	33.432	200	9	4	3.715	8.358	22,2	50,0
Cabrera (La).....	1.837	11	1	1	1.837	1.837	11,0	11,0
Collado Villalba.....	47.001	306	10	5	4.700	9.400	30,6	61,2
Colmenar Viejo.....	35.181	153	5	3	7.036	11.727	30,6	51,0
Coslada.....	77.884	256	20	9	3.894	8.654	12,8	28,4
C.S.S. 2016.....	33.771	133	9	5	3.752	6.754	14,8	26,6
Encina (La).....	75.497	135	15	7	5.033	10.785	9,0	19,3
Este.....	12.674	40	7	3	1.811	4.225	5,7	13,3
Fuenlabrada.....	182.705	1.863	35	20	5.220	9.135	53,2	93,2
Getafe.....	151.479	996	29	17	5.223	8.911	34,3	58,6
Guadarrama.....	30.214	226	9	5	3.357	6.043	25,1	45,2
Leganés.....	173.584	963	27	16	6.429	10.849	35,7	60,2
Majadahonda.....	50.683	65	13	6	3.899	8.447	5,0	10,8
Meco.....	8.267	75	1	1	8.267	8.267	75,0	75,0
Mejorada-Velilla.....	25.397	268	9	5	2.822	5.079	29,8	53,6
Miraflores.....	18.345	53	5	3	3.669	6.115	10,6	17,7
MISECAM.....	19.911	220	6	3	3.319	6.637	36,7	73,3
Molar (El).....	15.876	72	6	3	2.646	5.292	12	24,0
Móstoles.....	196.524	1.179	29	19	6.777	10.343	40,7	62,1
Navalcarnero.....	27.290	217	9	4	3.032	6.823	24,1	54,3
Parla.....	79.213	858	22	9	3.601	8.801	39,0	95,3
Pinares (Los).....	22.305	253	9	4	2.478	5.576	28,1	63,3
Pinto.....	31.340	170	9	4	3.482	7.835	18,9	42,5
Pozuelo de Alarcón.....	68.214	180	10	4	6.821	17.054	18,0	45,0
Rivas-Vaciamadrid.....	35.742	144	7	3	5.106	11.914	20,6	48,0
Rozas (Las).....	63.385	20	12	6	5.282	10.564	1,7	3,3
San Fernando de Henares.....	36.244	216	10	4	3.624	9.061	21,6	54,0
San Sebastián de los Reyes.....	61.884	342	15	7	4.126	8.841	22,8	48,9
Sierra Norte.....	18.001	72	20	11	900	1.636	3,6	6,5
Sierra Oeste.....	69.316	548	15	8	4.621	8.665	36,5	68,5
Suroeste.....	38.230	456	10	5	3.823	7.646	45,6	91,2
T.H.A.M.....	36.991	144	9	5	4.110	7.398	16,0	28,8
Torrejón de Ardoz.....	97.887	545	22	11	4.449	8.899	24,8	49,5
Torres de la Alameda.....	13.247	72	4	2	3.312	6.624	18,0	36,0
Tres Cantos.....	36.927	58	6	4	6.155	9.232	9,7	14,5
Valdemoro.....	33.169	157	8	3	4.146	11.056	19,6	52,3
Las Vegas.....	46.723	482	14	6	3.337	7.787	34,4	80,3
TOTAL.....	2.437.938	14.403	533	281	4.574	8.676	27,0	51,3

tan 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 países (DHSS, 2000), de los datos no se puede deducir una relación clara con el tamaño de la población asignada a cada centro o con los indicadores de capacidad relativa (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.

CUADRO N.º 2

INDICADORES DE RESULTADOS
CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES DE LA COMUNIDAD DE MADRID (EXCLUIDA MADRID CAPITAL)

CENTRO DE SERVICIOS SOCIALES	TIEMPO MEDIO DE GESTIÓN (a)	EXPEDIENTES CON EMPLEABILIDAD MEDIA		EXPEDIENTES CON EMPLEABILIDAD ALTA	
		Permanencia media (b)	Tasa de éxito	Permanencia media (b)	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	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

Notas: (a) Días. (b) Meses.

VI. CONCLUSIONES

El desarrollo cobrado por los programas de protección económica para los hogares con menores recursos ha hecho aumentar considerablemente el interés por los aspectos referidos a la gestión del gasto. En este trabajo, hemos revisado las posibilidades y límites de los indicadores de gestión que podrían servir como elemento clave para evaluar el funcionamiento de los centros

de servicios sociales. Este tipo de análisis, como queda reflejado en los distintos apartados del texto, carece de un cuerpo teórico y empírico de similar alcance y propiedades que el de otras funciones del gasto, o incluso que el que presentan otras dimensiones de la eficiencia en el desarrollo de estas prestaciones, como las referidas a los problemas relacionados con la asignación imperfecta del gasto. Buena parte de estas carencias proceden de la escasa generalización de los métodos de eva-

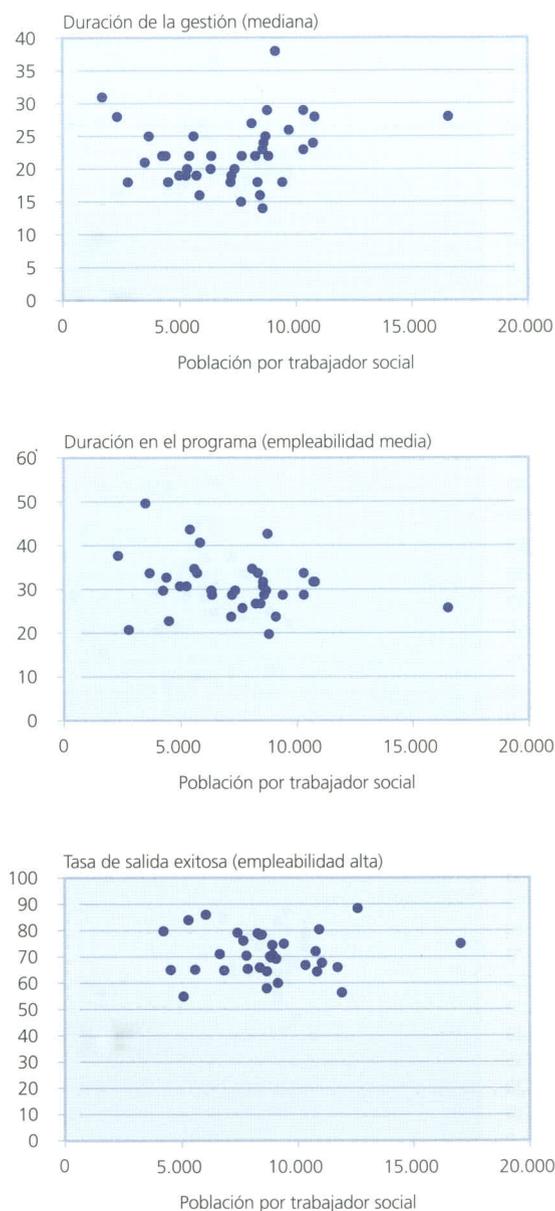
luación de los resultados de los programas. Las dificultades existentes para el desarrollo de evaluaciones de carácter experimental —elevado coste, problemas para encontrar grupos de control homogéneos y límites interpretativos—, junto a los límites naturales de los ejercicios contrafactuales para aislar los cambios en la situación de los beneficiarios resultantes de modificaciones en el diseño y la gestión, limitan las posibilidades de definición de esquemas apropiados de indicadores.

No obstante, son también notables los avances conseguidos en los últimos años en el desarrollo de este tipo de esquemas. Existe cierto consenso en las propiedades exigibles a las medidas que podrían formar parte de ese conjunto, parece clara la necesidad de que la selección de posibles indicadores guarde relación con los fines de cada programa y las características de los centros de servicios sociales, junto al reconocimiento de la relevancia que tienen los elementos de contexto, como las características individuales de los beneficiarios o el distinto dinamismo de los mercados de trabajo locales, o la aceptación de las diferentes necesidades de información, y con ello de indicadores, de cada nivel administrativo.

Este punto de llegada de la mayoría de la literatura especializada no significa que exista un conjunto de medidas reconocidas como óptimas y que se puedan aplicar de forma general. La necesaria exigencia de que cualquier esquema de indicadores quede vinculado a las metas generales del programa que se analiza hace que, debido a la pluralidad de posibles objetivos —mantenimiento de rentas, inserción laboral, autonomía individual, desarrollo local, etc.—, la elección de principios-guía sea en muchos casos una cuestión más determinada por los juicios de valor que por los hechos. Asimismo, resulta determinante el criterio seguido para establecer umbrales de referencia en cada indicador respectivo, el posible destino de los indicadores en términos de la aplicación o no de procedimientos de sanción o recompensa para los respectivos centros y el tipo de información disponible. La mayor parte de los indicadores utilizados en los trabajos realizados hasta ahora están condicionados por la limitada información que procede de los registros administrativos, dadas las dificultades para la realización de encuestas de carácter sistemático.

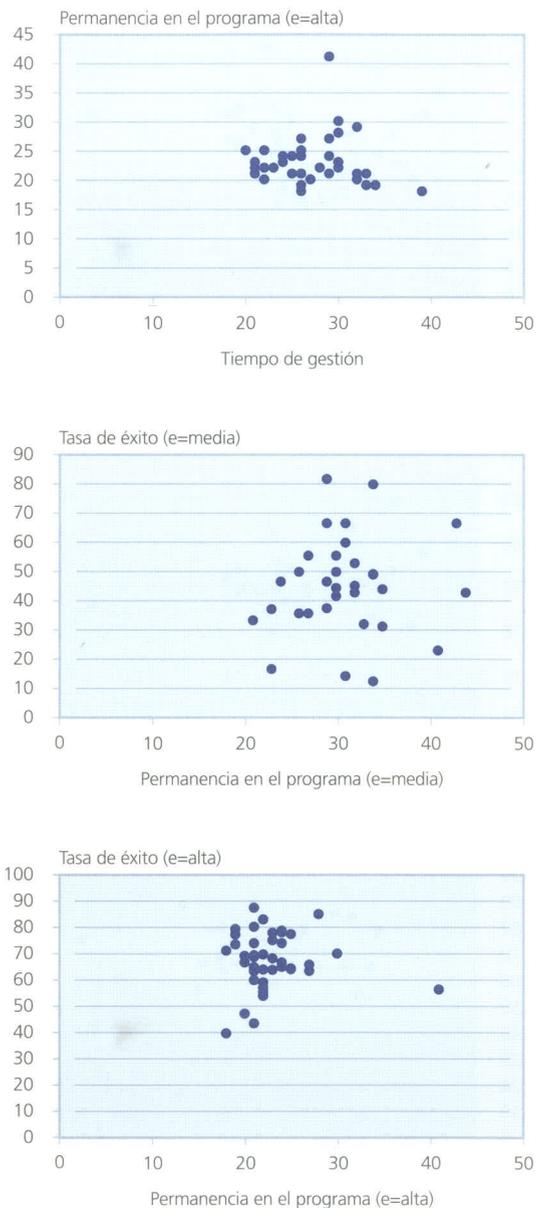
Para evaluar las posibilidades y límites de algunos de los argumentos planteados, en la última parte del trabajo se ha estimado, a título tentativo, una selección de indicadores en el caso de una experiencia en curso. Concretamente, se han aplicado diversas medidas relacionadas con el funcionamiento y los resultados de más de cuarenta centros de servicios sociales que gestionan el programa de renta mínima de inserción en la Comunidad de Madrid. En general, los datos reflejan la exis-

GRÁFICO 1



tencia de diferencias importantes entre centros, tanto en los indicadores de recursos y capacidad como en los de resultados, si bien la dispersión es considerablemente menor en estos últimos. Especialmente relevante, como última conclusión, es la ausencia de equivalencias entre los indicadores de resultados seleccionados, con relaciones contradictorias en algunos casos. Tal realidad alerta contra posibles generalizaciones de los sistemas de indicadores, siendo necesaria, con carácter

GRÁFICO 2



previo al establecimiento de cualquier inventario de medidas, la identificación del plano de actuación de los servicios sociales que constituye la principal referencia para evaluar su funcionamiento. Sólo si los planos de actuación relevantes son identificados correctamente, al igual que los *outputs* representativos de los mismos, existirán bases suficientes para avanzar en la elaboración de indicadores de eficiencia que permitan evaluar el comportamiento global de los distintos centros.

NOTAS

(*) 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). Luis Ayala agradece también la financiación recibida de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (SEC 2001-0746).

(1) Un desarrollo más amplio de los distintos enfoques puede encontrarse en AYALA, MARTÍNEZ y RUIZ-HUERTA (2002).

(2) Una detallada síntesis de las distintas opciones se encuentra en HOLLISTER y HILL (1995).

(3) 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. Posteriormente, el elevado 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 pueden contribuir la formación para el empleo y la educación a reducir la dependencia de los programas asistenciales. Una síntesis de los trabajos realizados se encuentra en KOSHEL (1997).

(4) Una síntesis se recoge en AYALA y RODRÍGUEZ (2003).

(5) Diferencia entre el umbral de pobreza y los ingresos netos de cada hogar.

(6) Ver, entre otros, BARTIK (1995), MOORE (1995) y KOSHEL (1997).

(7) 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 sanciones son mayores que las de las recompensas. 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).

(8) 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).

(9) Así se confirma también para el caso del programa que se analiza en el siguiente apartado, según las estimaciones de AYALA y RODRÍGUEZ (2003).

(10) 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).

(11) 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.

(12) 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.

(13) Existen diversos métodos para incluir los factores exógenos y de entorno en la evaluación del comportamiento de las unidades analizadas, realizando ajustes en una o varias etapas (Véase PEDRAJA *et al.*, 2001). En este caso, se realiza una corrección previa, ajustando por grupos de riesgo mediante el «nivel de empleabilidad». El principal problema de este procedimiento es que su delimitación es «subjetiva» (realizada por los propios trabajadores sociales, y no por un órgano independiente).

(14) Los datos proceden de la depuración realizada de los registros administrativos.

(15) El hecho de que algunos valores sean muy pequeños se explica por tratarse de centros creados recientemente.

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

BIBLIOGRAFÍA

- AARON, H.J. (1975), «Cautionary notes on the experiment», en *Work Incentives and Income Guarantees: The New Jersey Negative Income Tax Experiment*, The Brookings Institute.
- 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, n.º 4.
- 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, Colección 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.
- (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*, n.º 89: 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: 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* número 71.
- 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, n.º 6: 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* n.º 47.
- CHAKRAVARTY, S.R., y MUKHERJEE, D. (1998), «Optimal subsidy for the poor», *Economic Letters*, n.º 61: 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.
- DHSS (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.
- GREENBERG, D.; MOFFITT, R., y FRIEDMANN, J. (1981), «Underreporting and experimental effects on work effort», *The Review of Economics and Statistics*, vol. LXII, n.º 4: 608-623.
- 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, n.º 1: 77-91.
- KEEN, M. (1992), «Needs and targeting», *Economic Journal*, n.º 102: 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* n.º 73.
- 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* n.º 60A.
- PEDRAJA CHAPARRO, F.; SALINAS JIMÉNEZ, J., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2001), «La medición de la eficiencia en el sector público», en ÁLVAREZ PINILLA (coord.), *La medición de la eficiencia y la productividad*, Editorial Pirámide.
- 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* n.º 88-14.