

ANEXO: RESÚMENES EJECUTIVOS EVALUACIONES

TAXIFREE

El presente informe de evaluación tiene por objeto el análisis de las subvenciones destinadas a **financiar a los profesionales del taxi la adquisición de turismos nuevos de bajas emisiones destinados al servicio de autotaxi**. En concreto se evalúan las convocatorias de subvenciones aprobadas entre 2017 y 2020¹⁰³. Los tipos de evaluación que incluye el informe son:

- Análisis de diseño:** aplicando la Teoría de Cambio se construye la justificación de la intervención pública. A partir de esta reconstrucción, se hacen explícitas las **hipótesis que sustentan la formulación del programa o política** y el enfoque que se ha aplicado para resolver el problema. El esquema permite relacionar recursos, actividades, resultados e impactos facilitando la extrapolación de conclusiones y recomendaciones para la maximizar los efectos del programa a corto y medio plazo.
- Análisis de procedimiento:** la evaluación de procedimiento está ligada tanto a la evaluación de diseño –cómo se ha previsto que se desarrolle la actividad- como de la implementación –cómo realmente se está desarrollando. Desde la perspectiva de la Teoría del Cambio, el análisis se centra en la identificación de procesos clave de producción y prestación de servicios y su adecuación con respecto a los objetivos previstos y la situación actual del programa.
- Evaluación de resultados:** examina la medida en que los resultados concretos de la intervención (los cambios deseados) han sido efectivamente alcanzados. Esto es, se centra en la **valoración de la eficacia de la intervención**.

Evaluación de diseño: proceso de análisis y principales conclusiones.

Antes de abordar las características internas de la intervención, es necesario identificar los **factores externos** que impactan sobre el problema que justifica la intervención. La evaluación exige tener en cuenta una información mínima sobre el contexto, naturaleza y las dimensiones políticas del problema. En el desarrollo del análisis del programa de ayudas Taxi Free ha merecido especial atención la **diagramación de los objetivos de renovación de la flota de taxi que el contexto normativo ha ido fijando**: desde la Ordenanza reguladora a del Taxi de 2012, su modificación en 2017, el Plan de Calidad del Aire 2011-2015, el Plan A y la Estrategia de Sostenibilidad Madrid 360.

La modificación de la Ordenanza reguladora del Taxi el 31 de octubre de 2017 establecía ya en su **artículo 16.2. que los vehículos destinados al servicio del taxi deberán estar clasificados como Cero emisiones o Eco**. Esta limitación se consolidó en la Ordenanza de Movilidad Sostenible de 2018 aunque se posibilitó finalmente que siguieran circulando vehículos adscritos al servicio de **categoría A y B hasta el 31 de diciembre de 2022 y de tipo C hasta 31 de diciembre de 2027**¹⁰⁴. Estas limitaciones y plazos se han tenido en cuenta en el análisis de la renovación de la flota de los distintos ejercicios (ver **Ilustración 5**) **Los datos confirman que una importante tasa de renovación de la flota en 2020, con una alta sustitución de vehículos de tipo A y B** (73,4% del total de los replazos en la convocatoria). Ambas circunstancias coinciden con el impulso presupuestario del programa en 2020 dando señales de que **el programa de ayudas Taxi Free puede actuar como compensación a esta obligación de sustitución** del vehículo con carácter inminente o a un objetivo de acelerar dicho proceso. En la Estrategia 360 ya se anunciaba un incremento de recursos significativo hacia estas líneas de subvención y la sustitución de vehículos tipo B cuenta con una "prima" adicional en las ayudas previstas en la convocatoria de 2020.

El marco normativo prevé que en 2027 la prestación del servicio de taxi será exclusiva a través de vehículos Cero emisiones y Eco. En los cinco años previos, aun podrán circular vehículos de tipo C junto con Cero y Eco.

La orientación de la evaluación de diseño se ha basado en las aproximaciones generales aportadas por Rossi et al (2004) según la siguiente estructura:

1. Evaluación del diseño del programa en relación con las necesidades.

Atendiendo a las necesidades, se han evidenciado las siguientes conclusiones:

En relación al problema a evaluar:

¹⁰³ En relación a la evaluación de procedimiento, se incorpora la convocatoria aprobada en 2021.

¹⁰⁴ Este último plazo coincidiría con la excepción que se concedió en la modificación de la ordenanza reguladora del taxi de 2017 de que algún vehículo adscrito al servicio antes del 31 de diciembre de dicho ejercicio sin cumplir con dicho requerimiento de categoría medioambiental –cero o eco- pudiera cumplir con los diez años de antigüedad.

- El problema que justifica la intervención está bien identificado en las convocatorias: un **alto nivel de emisiones contaminantes en la ciudad y la contribución a éstas de la flota de taxis** debido al elevado nivel de desplazamientos que realizan los vehículos adscritos a diario (aproximadamente 200 km diarios de media en único turno y más de 300 km en doble turno).
- **El arranque del periodo evaluado en 2017 constituye un nivel medio-alto de emisiones de los principales gases contaminantes** como consecuencia de la recuperación económica iniciada en 2014. En estos años se han evidenciado algunos logros como la caída del nivel medio de emisiones de NO₂ y el número de superaciones de los valores límites horarios. **Sin embargo, esta tendencia positiva parece estancarse al final del periodo**, tanto en la emisión de PM 2,5 –asociada al vehículo diésel– como en el indicador sintético de calidad del aire, con un 6-7% de días deficientes/ malos desde 2018.
- **Existen múltiples evidencias de la contribución del tráfico rodado al problema que justifica la intervención:** el Plan A incluye una simulación en la que se atribuye el 75% de las emisiones de NOx y le asigna la responsabilidad de más del 50% del resto de emisiones. Dado que son **los turismos el principal vehículo del parque circulante de la ciudad en 2018** constituye una modalidad prioritaria sobre la que debe actuarse. Particularmente dos características contribuyen al empeoramiento de la calidad del aire en Madrid: **el alto porcentaje de vehículos diésel y la elevada antigüedad de los vehículos -9,3 años de media**¹⁰⁵
- **La caracterización de la flota de taxis frente a otros modos de movilidad a motor resulta bien posicionada:** con menos vehículos diésel que el resto al inicio del periodo de evaluación –64% frente al 71% general–, más participación de los vehículos menos contaminantes –36% vs 4% y mayor ritmo de renovación, con una edad media muy inferior situada en los 4,3 años. Por tanto, el sector constituye una oportunidad para mejorar la calidad del aire: es un sector que se renueva con frecuencia, el peso del diésel todavía resultaba significativo al inicio del periodo, realiza un alto recorrido diario, aunque con una contribución directa moderada a las emisiones (9,3% NOx y 8,8% en el interior de la M-30¹⁰⁶)
- **No obstante, la capacidad del sector para influir de forma efectiva en el nivel de calidad del aire es limitada.** En primer lugar, porque dicha calidad está afectada por **factores externos distintos al tráfico motorizado**, como el crecimiento económico o la meteorología, y en segundo, porque **otros sectores con intensos desplazamientos motorizados como el DUM presentan un retraso muy significativo en la renovación de su parque.** En 2017 sólo el 0,5% del sector lo constituían vehículos Cero o ECO sobre el total de vehículos N1, N2 y N3 y los vehículos sin distintivo suponen el 21% del total en 2018. La situación en 2020 ofrece datos lejos de la mejora: los vehículos pesados suponen el 10% de la flota circulante con un 95% con propulsión a diésel y una antigüedad superior a los 10 años.

En relación a las necesidades de la población objetivo:

- **La caracterización de la prestación del servicio del taxi influye en las decisiones en torno a su sustitución.** En particular, el hecho de que **el recorrido mínimo diario de 208 km de media**¹⁰⁷ **ha limitado el atractivo de los vehículos eléctricos** especialmente en los primeros años del periodo, en los que la oferta disponible contaba con una tecnología más restringida en cuanto a autonomía de los vehículos (un 250 km máximo).
- **La forma de acceder al servicio es mayoritariamente en la calle (44%) lo que provoca más emisiones.** La adopción de medidas complementarias al fomento de la renovación de vehículos menos contaminantes y facilidades en este sentido a quienes sustituyan sus vehículos se perfila como posibles incentivos para una mayor contribución del sector a la mejora de la calidad del aire.
- **Los datos disponibles en estudios previos no parece que el peso de la subvención sobre el precio, dada la capacidad financiera de los titulares, sea un factor por sí solo en la decisión de compra.** Cuestión distinta es el precio de los vehículos eléctricos con gran autonomía de carga, aspecto que sí se perfila como relevante para los profesionales.
- **En cualquier caso, el avance en la sustitución de los vehículos por los Cero Emisiones ha sido muy limitada en el periodo de evaluación.** Se han recopilado posibles factores que han afectado a este resultado: precio de adquisición más elevados en modelos con gran autonomía, necesidad de disponer de una oferta más amplia de modelos de gran autonomía y mínimo tiempo de carga adecuado a las jornadas de servicio, disponibilidad de una red más amplia de acceso público y acceder a financiación para instalaciones privadas¹⁰⁸, el impacto de las medidas regulatorias orientadas a su adquisición, el deseo de

¹⁰⁵ Fuente: Madrid 360

¹⁰⁶ Fuente: Plan A

¹⁰⁷ Más de 300 km en caso de doble turno.

¹⁰⁸ Idealmente deberían convocarse conjuntamente la financiación para la sustitución del vehículo por otro Cero emisiones y la opción de acceder a financiación para la instalación privada de puntos de carga.

minimizar la dependencia de los combustibles fósiles, la situación actual de otras subvenciones –como Moves III- destinadas a la adquisición de vehículo eléctrico con el crédito agotado justificando el acceso preferente del sector a estas ayudas.

2. Evaluación de la lógica y la plausibilidad de las hipótesis del diseño del programa.

- **La oferta de recursos es adecuada a la demanda, aunque resultó insuficiente en el ejercicio 2019** cuando fue necesario ajustar el porcentaje de subvención sobre el total de factura sin IVA para cubrir la totalidad de la demanda (*validez de la hipótesis de transición recursos a actividades*). Son evidencias de esta adecuación:
 - **El agotamiento del crédito inicial** en todas las convocatorias.
 - **Un presupuesto creciente** en términos absolutos y por mes elegible –salvo en 2019 en el que se recorta. En 2020, se aprecia un fuerte incremento tanto en la dotación global como en los importes de financiación por tramo.
 - **Una demanda significativa** con niveles relevantes y mantenidos de crecimiento de las solicitudes -30%- **y con importante grado de penetración**, en 2020 un 43% de la flota había recibido subvención en los cuatro años.
 - **Una dotación presupuestaria superior a otras ayudas comparables** (Generalitat de Cataluña, Ayuntamiento de Bilbao, Xunta de Galicia).
- **La lógica de la intervención que asegura la transición de actividades a productos¹⁰⁹ en el programa Taxi Free se basa en la plausibilidad de que las subvenciones constituyen un incentivo para adquirir el nuevo vehículo y sustituir el anterior.** Los datos confirman que esta hipótesis es factible de forma parcial: **la decisión del comprador está afectada por el programa de ayudas, aunque éste no resulta decisivo en la compra, mermando efectividad al programa, especialmente al introducir novedades en su diseño.**

Varias características clave del diseño dificultan su articulación como incentivo: 1) La decisión de compra se toma antes de la publicación de la convocatoria puesto que el período elegible para la adquisición del nuevo vehículo y su financiación es mayoritariamente previo a dicha publicación; para asegurar el efecto incentivador el potencial comprador debería disponer de un período elegible para la adquisición posterior a dicha publicación, 2) Presentar la solicitud requiere que ya se haya realizado la compra ya que exige la presentación de la factura, 3) No hay pago anticipado, que constituye en muchas ocasiones un aliciente para interesados con dificultades de liquidez. **En cambio, otras circunstancias confirman que la decisión puede estar influenciada por el programa:** 1) Las convocatorias se aprueban de forma periódica de forma que los períodos elegibles para la adquisición y financiación de los vehículos están siempre cubiertos, 2) Las convocatorias se están aprobando preferentemente entre junio y julio de cada año, añadiendo certidumbre a su renovación, 3) La demanda crece de convocatoria a convocatoria de forma constante y significativa, con un grado de penetración del 43% de la flota, 4) La probabilidad de resultar beneficiario en caso de presentarse a la convocatoria es muy alta, con un 96-97% de beneficiarios sobre solicitantes por la sencillez de los requerimientos y el diseño del procedimiento presupuestario que ha impedido hasta el momento la denegación de subvenciones por falta de crédito. Por tanto, **las expectativas de los titulares de licencias de acceso a la financiación son muy altas en caso de decidir cambiar de vehículo por lo que se infiere que el programa no incentiva la compra, pero influye en la decisión.**

En definitiva, **el diseño actual del programa determina que éste acabe resultando más una compensación a los profesionales por el sobrecoste en el que han incurrido** (u obligatoriedad normativa) al sustituir el vehículo antiguo por otro menos contaminante alineándose con el objetivo de mejora de la calidad del aire de la Corporación.

- **Otra hipótesis en esta transición es que los nuevos vehículos son efectivamente menos contaminantes que los sustituidos a través del programa.** Una alternativa de diseño orientada a garantizar que el vehículo nuevo contamina menos que el sustituido es **compensar de forma especial la sustitución de vehículos más contaminantes.** Esto se detecta en la convocatoria de 2020 en la que se concede una prima de financiación a los titulares que cambian de un vehículo tipo B a otro Eco (el 91,8% del total de los beneficiarios finales del Tramo II). Sin embargo, **el diseño de la subvención impide que esta novedad actúe como incentivo al aplicarse sobre compras ya realizadas.**

¹⁰⁹ Que garantiza que la “concesión de subvenciones” da lugar a “las sustituciones por vehículos menos contaminante

Evaluación de procedimiento desde la perspectiva de la Teoría del Cambio.

Las principales conclusiones alcanzadas en esta evaluación son:

- **La convocatoria de subvenciones¹¹⁰ incluye con precisión los objetivos, beneficiarios, criterios de elegibilidad, financiación y calendario previstos.** Aunque la financiación a la que podían acceder los interesados contaba con un apartado específico (con una subvención diferenciada en tres tramos en los últimos años), el procedimiento presupuestario aplicado impedía garantizar con anticipación el importe de la subvención final hasta que el programa no se resolvía. Esta situación cambia en 2021, convocatoria en la que se establece que el plazo de presentación concluye con el agotamiento de crédito y dejan de aplicarse ajustes a posteriori. **No obstante, las convocatorias podrían incorporar una mayor argumentación y objetivos específicos para cualquiera de los cambios de diseño que se introducen.** Por ejemplo, la inclusión de un Tramo II en la convocatoria 2020 en el que se benefician más los que sustituyen vehículos de categoría B, podría ir acompañado de un objetivo específico y una argumentación sobre las expectativas de impacto en términos de emisiones.
- **El procedimiento es claro y transparente teniendo en cuenta el escaso peso de las solicitudes que quedan sin subsanar y las que se desestiman por errores en la presentación.**
- **Se presenta un número suficiente de solicitudes elegibles** como confirma el alto nivel de ejecución de crédito asignado al programa. Sin embargo, **no hay información disponible para identificar los motivos por los que algunos titulares realizan la sustitución, pero no piden la subvención Taxi Free.** En cualquier caso, no parece que el problema radique en dificultades en el proceso de presentación (sólo un 0,10% de las solicitudes en 2017 y un 0,47% en 2020 decayeron por errores o desistimiento).
- **No se han detectado desviaciones en el desarrollo de la actividad que afecte a la realización del programa.** De hecho, todos los años se ha contado con una convocatoria aprobada con un período elegible de adquisición y sustitución en torno a un año, a excepción de 2017 en el que fue de casi dos años. Además, la demanda creciente y significativa en las cuatro convocatorias analizadas evidencian la confianza de los solicitantes en la gestión del programa, al que acceden un 97% de las solicitudes anuales.
- **Los procesos clave están claramente definidos** como evidencia el detalle presentado a través de la realización de los flujogramas correspondientes a los distintos pasos en la actividad de concesión de la subvención. Sin embargo, algunos aspectos podrían estar más desarrollados / aclarados en particular en la convocatoria 2021 como: aclarar la gestión de los créditos sobrantes en cada uno de los tramos, por ejemplo, si los sobrantes en Tramos II y III revierten al I preferente o concretar el alcance de la consideración del Tramo I como preferente.
- **La apertura de plazo de presentación de solicitudes inicia una sobrecarga de trabajo de tramitación para el área que cuenta con recursos limitados.** En 2017 tuvieron que tramitar más de 1.000 solicitudes y este número ha crecido de forma significativa hasta 2020 con 2.353.
- **A esta sobrecarga, se suma que el nivel de automatización de procesos no parece muy elevado.** Teniendo en cuenta que la documentación requerida en la fase de inicio es relativamente sencilla (Declaraciones responsables, Formulario de Solicitud, Documento T y factura de compraventa), el desarrollo y en marcha de algún aplicativo específico que agilice la tramitación tendría un gran valor, no sólo en la aligeración de la carga de trabajo, sino también en la mejora de la disponibilidad de datos de forma automatizada.
- **En línea con la evaluabilidad del programa, se echa en falta la accesibilidad a indicadores de seguimiento mensurables en las dimensiones más relevantes del programa.** Estos indicadores clave en cada convocatoria serían: Número de sustituciones financiadas con la convocatoria, porcentaje de sustituciones financiadas con la convocatoria sobre total de sustituciones realizadas en el mismo periodo de adquisición (elegible), contribución del sector a la reducción de las emisiones por tipo de partícula /gas (agregado de las emisiones totales de la flota con los vehículos previos a la financiación municipal menos agregado de las emisiones de la flota con los vehículos sustituidos y financiados, y con todos los sustituidos).

Evaluación de resultados e impacto.

- **Una evaluación de resultados mide** – a través de una selección de indicadores- **la evolución de las variables objetivo tras haber ocurrido la intervención pública.** Esta evolución **puede haber sido consecuencia directa de la intervención, o haber sido impulsada por otras circunstancias** con un efecto potenciador (o mitigador) sobre el objetivo de la intervención; por lo que el estudio causal no es el objetivo primario de la sección. Es por esto que, normalmente, la **evaluación de resultados sirve de introducción a la evaluación de impacto**, que sí abarca la causalidad entre sus conclusiones.
- **A pesar del interés de llevar a cabo una evaluación de impacto la falta de disponibilidad de información ha imposibilitado su abordaje.** Una evaluación de impacto debería haber respondido a las siguientes cuestiones: *¿qué hubiera pasado si no hubiese existido esta ayuda? ¿qué parte de los reemplazos de*

¹¹⁰ El análisis se centra en las convocatorias de 2020 y 2021.

vehículos B o C se debe a la normativa que les impedirá circular en el futuro? ¿y qué parte de esos reemplazos se deben a la ayuda? Para hacerlo era preciso estimar resultados para dos sucesos para los que no existe información: a) un evento que no ocurrió: la no existencia de una ayuda para la renovación de la flota de taxis y b) diferenciar qué parte de la demanda de vehículos verdes, perceptora de una subvención, fue causada por la presión de motivos regulatorios, y qué parte ocurrió por incentivo.

- **La estimación del evento inobservable, técnicamente llamado *contrafactual*, se estima observando el comportamiento de un colectivo llamado "grupo de control"**, que consisten en un colectivo equivalente bien en ubicación diferente o dentro de la propia ciudad.

Las **principales conclusiones en positivo** alcanzadas en el análisis de resultados aplicado apuntan: (1) Una elevada tasa de penetración, (2) Los vehículos sustituidos en el contexto del programa han sido –en media– más antiguos que el resto de los reemplazos, registrando un indicador positivo de edad media de vehículos sustituidos, (3) La reducción de las emisiones en las sustituciones beneficiarias es mayor que en la de resto de reemplazos en todas las convocatorias menos 2017, (4) La reducción de emisiones por vehículo es superior en el colectivo de reemplazos beneficiarios de la ayuda. **En cambio**, aunque la tasa de sustitución de vehículos con etiquetado medioambiental mejora significativamente con el paso de las convocatorias, gran parte de la se explica por el comportamiento de las sustituciones de vehículos que no están acogidas al programa, que dejan de adquirir automóviles con etiquetado B y C, para comprar más vehículos ECO. Además, el etiquetado medioambiental del vehículo antiguo no explica estadísticamente la probabilidad de solicitar la ayuda. El programa no alcanza a motivar el reemplazo de los vehículos más contaminantes. Y hay que indicar, que a pesar de los efectos positivos, una comparación con las solicitantes rechazadas (por defecto de forma) terminaron adquiriendo una tipología de vehículos muy similar a la de las beneficiarias. Esto podría sugerir que, independientemente de la ayuda, los beneficiarios de la subvención habrían terminado comprando el mismo vehículo.

Recomendaciones generales de la evaluación.

1. **Incorporar cambios en el objetivo del programa de "reducción de emisiones" para una mejor medición de resultados e impacto** y mayor alineación con los objetivos logrados con el diseño actual. Una propuesta sería definirlo como *"el apoyo a la financiación de la renovación de la flota de autotaxi de la ciudad de Madrid a fin de aumentar la contribución del sector a la reducción de las emisiones de gases contaminantes, en particular NO2 y CO2 a través de la progresiva modernización de la flota hacia vehículos menos contaminantes"*.
2. **Reforzar al sector del taxi como un referente de innovación para el resto del parque circulante**, estimulando el efecto emulador y generando confianza con respecto a los vehículos menos contaminantes y en particular, las Cero emisiones en el resto de propietarios del parque circulante de Madrid.
3. **Adoptar una decisión en cuanto a los objetivos "implícitos" de la convocatoria tal como está diseñada: la compensación a los titulares de autotaxis por el sobrecoste incurrido en la adquisición de los vehículos menos contaminantes** (eléctricos, si se concentra el foco). De no adoptarse modificaciones del diseño que aseguren el efecto incentivador del programa, debería explicitarse el objetivo implícito de compensar a los titulares por adquirir este tipo de vehículos de precio superior a los convencionales.
4. **El cambio que se ha producido en los últimos años (a partir de 2020) en cuanto a los condicionantes que mejoran la adecuación del vehículo eléctrico** para la prestación del servicio de taxi y que lo convierten en una alternativa más atractiva para el sector posibilita que situar el foco del programa de las subvenciones en la adquisición de vehículos eléctricos.
5. **La consecución de logros en la renovación de los vehículos está también vinculada a la aprobación de medidas regulatorias complementarias** a la financiación.
6. **Es preciso avanzar en el necesario refuerzo de los puntos de carga de acceso público y/o financiación complementaria de infraestructura privada** si se va a situar el foco en la adquisición de vehículos eléctricos.
7. **Posibilidad de plantear un pago anticipado y/o un periodo elegible para la adquisición para asegurar el efecto incentivador del programa.** La financiación de compras ya realizadas impide que el programa provoque cambios de comportamiento. Se ha comprobado que hay experiencias comparables en **otras administraciones que apuestan por un periodo elegible "hacia delante" y un pago anticipado**, previo a la compra efectiva, a partir de la presentación del presupuesto proforma por parte del solicitante.
8. **Incentivar la sustitución de los vehículos en circulación todavía más contaminantes** (por ejemplo, tratar de acelerar la desaparición de los vehículos C con subvenciones más significativas) podría tener una importante repercusión en la medición del impacto del programa. Sin embargo, lograr dicho incentivo exige los cambios en el diseño de la convocatoria orientados a potenciar el efecto incentivador.
9. **Recopilar mayor número de datos para poder realizar en futuras ediciones evaluaciones de impacto sobre la subvención.**

Actuaciones de accesibilidad, conservación y eficiencia energética de edificios existentes de uso residencial

Las grandes ciudades deben hacer frente a grandes retos como el cambio climático, el envejecimiento poblacional o la desigualdad territorial. La rehabilitación residencial permite actuar en problemáticas diferentes, mejorando las condiciones de vida de los ciudadanos y el valor de sus inmuebles.

Para facilitar la reforma de viviendas, desde el Área Delegada de Vivienda han puesto en marcha los planes REHABILITA. Sucesores de los antiguos planes MAD-RE, esta nueva línea de subvenciones ofrece ayudas para llevar a cabo actuaciones de mejora de la accesibilidad, la conservación, la eficiencia energética y/o la salubridad en edificios residenciales de uso vivienda en todo el término municipal, aunque ofrece una mayor cuantía a aquellos que se encuentran en zonas más desfavorecidas. Este estudio pretende realizar una evaluación del diseño, implementación e de impacto de estos programas.

En la primera evaluación se pretende comprobar si el diseño de REHABILITA posee una lógica causal sólida, es decir, si la estrategia prevista permitiría solucionar el problema en el plano teórico. Para ello se lleva a cabo una revisión de la literatura para encontrar evidencia que demuestre que este programa puede obtener resultados positivos. A continuación, se elabora la teoría del cambio de este programa, poniendo de relieve las necesidades, los recursos, las actividades y los impactos esperados, tanto a corto como a largo plazo. Después se observan en profundidad todos estos elementos de la teoría del cambio y, finalmente, se llega a las conclusiones sobre el diseño del programa.

La valoración del diseño se basa en los principios de pertinencia -en qué medida los productos o servicios que proporciona REHABILITA son adecuados para lograr los impactos previstos- y coherencia -valorar de manera crítica la lógica y la plausibilidad de las distintas hipótesis que constituyen la teoría del cambio-.

Respecto al primer elemento, detectamos que el diseño de REHABILITA ofrece un servicio adecuado para lograr los impactos previstos, con objetivos operativos e indicadores claros y específicos. Sin embargo, se podría mejorar incluyendo el fomento de la equidad territorial como objetivo del programa y recogiendo el estado de los edificios en los criterios de valoración para discriminar positivamente, por ejemplo, a los edificios con ITE desfavorable.

Respecto a la coherencia del programa, esta se analiza por cinco vías. Para empezar, se observa que se ha publicitado el plan a través de varias vías y que los ciudadanos se han interesado por REHABILITA en el momento de las convocatorias. También existe un interés por parte de la población por llevar a cabo intervenciones de rehabilitación. Por otra parte, la cuantía aportada por el programa para cada tipo de intervención es suficiente, de acuerdo con los parámetros presupuestarios de cada actuación. Sin embargo, el alcance del programa sería bastante reducido si consideramos las metas previstas en términos del total de edificios de la ciudad y el presupuesto asignado. Finalmente, el diseño de las actuaciones sería eficaz para solucionar las problemáticas que se pretenden abordar.

La evaluación de implementación analiza la consistencia entre la puesta en práctica de un programa y su diseño inicial. Por la parte de recursos, se constata que a fecha de junio de 2022 se ha ejecutado aproximadamente un 50% del presupuesto de los planes REHABILITA 2020 y 2021, con una subvención media por vivienda de algo más de 5 mil euros. El Ayuntamiento, por su parte, ha aumentado la plantilla dedicada a rehabilitación en la Dirección General de Vivienda. Respecto a las actividades, la pandemia obligó a aplazar la convocatoria del plan REHABILITA 2020. Aunque retrasadas, tanto las obras como las actuaciones de monitorización que se están realizando lo hacen en los plazos previstos.

Respecto a los productos, REHABILITA registra una baja cobertura, por debajo del 0,5% del total de edificios de Madrid por el momento. Además, el porcentaje de cumplimiento de las metas es bajo para tres de los cuatro tipos de actuaciones, con sólo un 28% de viviendas beneficiadas para actuaciones de accesibilidad respecto a lo estipulado en el PES 2019-21, un 32% para conservación y un 38% para eficiencia energética. En el caso de las actuaciones de salubridad, por el contrario, se ha alcanzado el 132% del objetivo fijado.

Si bien la evaluación de diseño y de implementación se han centrado en el programa REHABILITA, el inicio posterior y los retrasos experimentados derivados de la pandemia dificulta contar con información para evaluar el impacto de este programa. Por esta razón, se ha optado por evaluar el impacto del programa MAD-RE en su convocatoria 2017. Si bien existen diferencias importantes en cuanto al diseño, ambos programas son asimilables en cuanto a objetivos estratégicos e impactos previstos.

La evaluación de impacto se ha centrado en el efecto de las subvenciones en la mejora de la eficiencia energética, medido a través del cambio en los certificados de eficiencia energética y la mejora en las calificaciones de los mismos. Para ello, se ha implementado una metodología cuasiexperimental basada en la técnica de emparejamiento (*matching*) para identificar un grupo de edificios asimilables a los subvencionados (grupo de control).

Los resultados sugieren que, si bien hay una mayor probabilidad de que se produzcan cambios de certificado de eficiencia energética en los edificios subvencionados respecto al grupo de control, esta diferencia no es significativa. Por otro lado, se observa que el programa genera una mayor probabilidad de obtener un certificado de eficiencia energética D y una menor probabilidad de obtener calificaciones B y C. Esto sugiere que el programa no sería eficaz para alcanzar los máximos niveles de eficiencia energética, pero el ahorro absoluto de emisiones de CO₂ y en el consumo energético sería considerable.

COOPERACIÓN AL DESARROLLO

El presente informe tiene por objeto evaluar las subvenciones destinadas a **cofinanciar proyectos de cooperación internacional para el desarrollo**. En concreto se evalúan las convocatorias de subvenciones aprobadas **entre 2016 y 2020**, junto con los marcos estratégicos en los que éstas se integran. Se incluye, por su oportunidad en el presente análisis, la valoración de las nuevas directrices contenidas en el borrador del **Marco Estratégico 2022-2025 para que las recomendaciones realizadas sean consistentes** con las nuevas perspectivas de enfoque de dicha política. **Se han aplicado dos tipos de evaluación: evaluabilidad y resultados**. El análisis de evaluabilidad pretende concluir si existen las condiciones necesarias para garantizar se puede medir el grado de consecución de los objetivos, esto es, objetivos y metas están fijados de forma concreta y consistente en el tiempo, y por otro lado los sistemas de información aseguran la disponibilidad de datos y una batería de indicadores –que cumplen unas propiedades mínimas– para evaluar la consecución del objetivo. Por su parte, la evaluación de resultados permite concluir sobre la eficacia de la intervención, esto es, averiguar si efectivamente los objetivos han sido alcanzados. **El análisis de evaluabilidad concluye en relación a la concreción de objetivos del programa que:**

- **Los objetivos de la línea de subvenciones a proyectos de Cooperación Internacional se han definido explícitamente** en la planificación estratégica de todo el periodo de análisis (2016-2020), tanto en las directrices, marco estratégico y diferentes convocatorias. Sin embargo, el “*carácter abierto de los objetivos específicos*” previsto en el Marco Estratégico 2018-2021, fundamentado en la complejidad de los problemas sobre los que inciden los proyectos subvencionados, conduce a una significativa **discontinuidad en los objetivos específicos**. Esta situación dificulta la evaluabilidad de las convocatorias a lo largo del periodo analizado: en primer lugar, por las **dificultades de agregación a las que conduce dada la disparidad de objetivos** entre los proyectos presentados, y por otra parte por la falta de consistencia de resultados entre distintos ejercicios, que impide concluir sobre mejoras / retrocesos en la línea temporal.
- **Desde 2017, el refuerzo explícito de la finalidad de las convocatorias con la contribución de los proyectos financiados a los ODS sienta las bases hacia un marco idóneo para la evaluación. Con la aprobación del ME 2018-2021 se logra un importante avance metodológico, aunque limitado por la falta de concreción de los objetivos:** se definen cuatro ámbitos estratégicos en los que deben integrarse los distintos proyectos de desarrollo y los objetivos específicos de cada uno de ellos. No obstante, estos corresponden todavía a campos de acción demasiado amplios –definidos como “contenedores de problemas”– que dificultan la articulación de indicadores adecuados. En cambio, **el despliegue de objetivos fijados en las respectivas convocatorias públicas de 2018 y 2019**, que no están exactamente alineados con los del ME 2018-2021, **resultan más fácilmente evaluables** por su concreción, por la indicación del ODS al que contribuyen y por su validez /estabilidad. **Por estos motivos, se propone como principal marco de referencia para la realización de la evaluación de resultados.**
- **Con la convocatoria de 2020 se introducen algunos cambios que podrían haber alterado las condiciones de evaluabilidad** del programa de haber contado con un sistema eficaz de seguimiento (sustitución de los cuatro ámbitos estratégicos por tres líneas prioritarias y otros cambios menores en objetivos específicos y se incorporan preferencias geográficas frente a unas preferencias completamente abiertas en las anteriores). **En positivo, esta convocatoria sigue manteniendo la indicación de los ODS a los que contribuyen las distintas acciones dentro de cada línea prioritaria** y sus objetivos, resultando clave para la futura presentación de datos agregados en la consecución de objetivos específicos. Además, concreta un objetivo general que podría constituirse como una buena referencia en sucesivos ejercicios para medir resultados de forma agregada de cada convocatoria: *“contribuir de forma fehaciente a que la ayuda municipal al desarrollo contribuya a reducir la pobreza y a potenciar el desarrollo humano sostenible en aquellos territorios donde se realicen los proyectos de cooperación”*.
- Los sucesivos PES en los que se han enmarcado las convocatorias reflejan una significativa discontinuidad en la concreción de los objetivos generales y específicos relacionados con los proyectos de cooperación internacional, que en muchos casos tampoco parece alineada con el marco estratégico definido, y un limitado alineamiento con los objetivos reflejados en las convocatorias.
- Finalmente, **el nuevo marco estratégico para el periodo 2022-2025 (en borrador) constituye un paso adelante** en la disponibilidad de una estructura clara y amplia de posibles objetivos para los diferentes proyectos. El desglose propuesto por **metas y objetivos ODS** facilita su sistematización, seguimiento y agregación de la información facilitada por los proyectos ex ante y post ejecución.

Sin embargo, las principales debilidades del análisis de evaluabilidad se han identificado en el ámbito de los sistemas de información y seguimiento. Aunque dicho sistema está previsto a nivel normativo y se desarrolla especialmente a partir del ME 2018-2021, que refiere a un sistema de indicadores básicos para el monitoreo como elemento central del sistema; en la práctica, **no se cuenta con un modelo de indicadores básico y común a todos los proyectos adjudicados que permita realmente monitorizar el cumplimiento de objetivos de**

forma agregada, ni su comparación, dentro de cada ámbito estratégico. Esto se explica por la ausencia de directrices comunes y conocidas para todos los proyectos presentados y adjudicados en materia de indicadores junto con la autonomía concedida a cada entidad a presentar sus propios indicadores. De este modo, el sistema no ha logrado cumplir con sus algunas de las que deben ser sus características preceptivas:

- **La adecuación / alineación de los indicadores a los objetivos.** Tampoco se hace explícito el cálculo de los indicadores claves en el programa y su forma de construcción. **No se puede verificar el cumplimiento de estándares de calidad** por parte de los indicadores. Para realizar esta valoración se quiere un análisis individual de cada proyecto lo que impone un elevado coste en recursos y dedicación. Además, dado el limitado peso de estos aspectos entre los criterios de valoración, puede resultar adjudicada una subvención a un proyecto con un débil sistema de indicadores.
- **El procedimiento de cálculo de indicadores y recogida de información no cuenta con un documento de referencia** detallado dirigido a las entidades en el que se describa una sistemática / procedimiento para el cálculo de indicadores y la recogida de información. **Los estándares y las metas para cada indicador se fijan por cada entidad para cada proyecto sin haber contado con unas instrucciones claras**, ni un conjunto de indicadores comunes por ámbito que permita la agregación de resultados. No obstante, el requerimiento de la aportación de una línea de base de los indicadores en cada proyecto presentado es un aspecto positivo, máxime teniendo en cuenta que se incluye entre los criterios de baremación.
- **Las fuentes de información para la construcción de indicadores no han contado con la relevancia suficiente desde la perspectiva normativa.** Para asegurar la evaluabilidad del programa, éstas deberán estar identificadas, demostrar su calidad y asegurar el grado de accesibilidad a las mismas. Son de nuevo las entidades las que deben identificar las fuentes de información verificables para cada uno de los indicadores que proponen en la memoria del proyecto. En contraste, **el propio PES sugiere la referencia a fuentes constatables** como material editado, fichas de participantes, encuestas personales de participación, presencia en medios, etc.
- **No se facilita un formato común a los informes intermedios de seguimiento, ni se formulan hitos intermedios para su especificación en las propuestas.** No se prevén mecanismos de respuesta en caso de detectarse desviaciones en el informe intermedio con respecto a las expectativas de ejecución, que serán difícilmente detectables al no requerirse el establecimiento de metas intermedias, ni estándares de cumplimiento a mitad de la ejecución del proyecto. **En los informes finales, la presentación narrada de los resultados alcanzados habría de ser complementaria**, o aclaratoria, de los indicadores cuantitativos imprescindibles.
- **En el informe de justificación técnica, la sección 4 cuenta con una dimensión y grado de protagonismo inferior al necesario para permitir un tratamiento cuantitativo y automático** de la información presentada en términos de IOV, en la medida en que es la que a priori ha de permitir realizar, por un lado, el seguimiento de la ejecución de la intervención co-financiada (para lo cual está prevista la presentación de un informe intermedio como ya se ha señalado) y, por otro, una evaluación de resultados (y eventualmente, de impacto). **No se contempla en los formularios de justificación concreción en los indicadores que permitan al Ayuntamiento de Madrid informar de manera alternativa y/o complementaria a la de "número de proyectos que..."**, que permitan obtener KPI relevantes. **Por último, conviene destacar que los PES no contienen referencias concretas de los indicadores, sino que remiten al Foro Madrid Solidario.** Aun cuando es oportuna la participación de los agentes, **la responsabilidad del sistema recae en el Ayuntamiento** por lo que garantizar el seguimiento y evaluación de resultados de cada línea de subvención requiere concretar los indicadores que se seleccionan.

En línea con estas conclusiones, se recomienda para mejorar la evaluabilidad del programa:

1. **Se valora el nuevo marco estratégico para 2022-2025 como una adecuada referencia para la estructuración de los objetivos estratégicos y específicos, así como las metas en las que pueden encajarse los distintos proyectos que se presenten.** Esta estructura de ámbitos, ODS y metas debería recogerse íntegramente en el próximo PES en el que se incorpore el programa.
2. **La estructura que propone el ME 2022-2025 de objetivos /acción / ODS de referencia** por cada ámbito estratégico constituye el marco adecuado, lo suficientemente amplio, para que **cada proyecto presentado identifique un objetivo principal o preferente, así como el ámbito en el que se enmarca.**
3. **Con este desglose y la identificación de los objetivos específicos preferentes para cada proyecto, será posible una mayor sistematización, seguimiento y agregación de la información para evaluar su cumplimiento.** Esta incorporación de información podría incluir al conjunto de los proyectos presentados en relación a las expectativas de éstos, y el contraste con los finalmente subvencionados y posteriormente finalizados. Esto pondría a disposición del equipo responsable información significativa para analizar los resultados de las convocatorias en función de los criterios de baremación fijados.

4. **Se recomienda dar una continuidad en el tiempo a esta estructura de objetivos para facilitar su evaluación durante un mínimo de ejercicios.** Si el equipo político responsable estimara pertinente incorporar modificaciones sobre esta estructura, se sugiere mantener la estructura básica inicial y que los cambios, al menos durante los años de vigencia del ME, se basen en ampliaciones de esta plantilla.
5. **Debería concretarse de forma más eficaz un objetivo general, susceptible de mantenerse en el tiempo, y que pueda constituir una buena referencia para medir los resultados de las sucesivas convocatorias de subvenciones en CI de forma agregada.** Una opción, alineada con el ME, sería en qué medida se da cumplimiento o se contribuye, con las diferentes convocatorias, a los ODS y, en su caso, a los ODS priorizados por el Ayuntamiento de Madrid.
6. **Necesidad de elaborar unas directrices comunes y conocidas para todos los proyectos presentados y adjudicados en materia de indicadores.** Estas directrices deberán incluir manuales o instrucciones claras para la identificación de fuentes verificables en cada caso, recopilación de datos, construcción de indicadores y advertencias de carácter contable (por ejemplo, en relación al indicador población destinataria).
7. **Puesta a disposición de un cuadro de mando básico de indicadores** – en línea con la [Tabla 3. Propuesta de Cuadro de Mando ME 2022-2025](#) por ámbito estratégico, ODS, meta ODS e Indicador de Rendición de cuentas (IRC)- al que deba ajustarse como mínimo el sistema de seguimiento recogido en cada proyecto que se presente, sin menoscabo de que los proyectos informen adicional o complementariamente, de otros indicadores alternativos.
8. **Los PES deberán incluir la [Tabla 3](#) como cuadro de mando de los indicadores mínimos que deberá recoger la Línea de Subvenciones analizada.** Los distintos proyectos subvencionados encajaran en uno u otro ámbito, ODS preferente y metas, resultando finalmente posible a través del agregado de proyectos facilitar una cifra de cumplimiento de los objetivos previstos en cada caso.
9. **Aunque se propone que todos los proyectos se ajusten al cuadro de mando de mínimos propuesto, deberá valorarse la calidad de los indicadores propios que se incluyan en los proyectos en los criterios de baremación de los proyectos y elevar el peso que actualmente representan en el conjunto.** De hecho, la incorporación de indicadores adicionales podría tener un peso adicional en los criterios de valoración siempre que cumplieran con los criterios SMART, en caso contrario no debería asignarse ninguna puntuación.
10. **La incorporación de mecanismos de respuesta en los sistemas de seguimiento de las convocatorias en caso de detectarse desviaciones en el informe intermedio con respecto a las expectativas de ejecución.** Esto exige que las entidades incorporen **metas/hitos intermedios en sus proyectos** en relación a sus objetivos, así como que presenten los informes intermedios previstos.
11. **Avanzar en la disponibilidad de un sistema de información automatizado que permitiría incorporar información clave –campos relevantes señalados-** desde el momento en que se presenta cada proyecto hasta la resolución de convocatoria, el pago, el seguimiento de la ejecución y a su finalización. En este sentido, **el proceso de solicitud de subvención podría contar con una colaboración más activa de las entidades** de forma que tuvieran a su disposición un Excel predeterminado con opciones cerradas para determinados campos y que remitirán directamente ese Excel a través de la Sede Electrónica.

Resulta clave en las propuestas para las futuras evaluaciones la [Tabla 40. La evaluación de resultados examina](#) la medida en que los resultados concretos de las intervenciones en el marco de la Convocatoria 2018 han sido efectivamente alcanzados. Este tipo de evaluación presupone (i) la existencia de un grupo de objetivos claros, significativos y mensurables; y (ii) que los cambios observados corresponden a la ejecución de las actividades.

En relación a los ámbitos estratégicos, ODS y población destinataria:

- La información presentada en los informes de justificación permite "contar" el número de proyectos co-financiados que se enmarcan en cada uno de los cuatro Ámbitos Estratégicos, si bien la asociación unívoca prevista y comunicada en la Memoria 2018 no se cumple, algo que ocurre igualmente en el caso de las categorías de personas destinatarias finales asignadas a cada proyecto.
- Es destacable, por la dimensión del cambio, tanto el aumento significativo de Ámbitos Estratégicos a los que de manera ex post declaran haber contribuido los proyectos co-financiados, como el número de proyectos que ex post declaran haber atendido a mujeres, que casi duplican al número previsto ex ante, pasando de 6 proyectos, a un total de 11. Se intuye que puede haberse producido un trasvase en la categorización de población general a otras tipologías establecidas ex post como minorías étnicas, migrantes, jóvenes y personas con discapacidad.
- La ruptura de esa relación unívoca entre proyecto y A.E. o tipología de población destinataria ya se producía ex ante en la Memoria 2018 con la declaración de los ODS a los que pretenden contribuir los

proyectos. En la documentación presentada ex post se mantiene la diversidad de ODS en los que se enmarca cada proyecto, pero se intensifica pasando de 26 a 42 los ODS que de forma agregada declaran haber contribuido los 14 proyectos co-financiados. Son crecientes el número de ODS a los que cada proyecto declara haber contribuido, además de no identificar o distinguir un único ODS principal que permita una clasificación unívoca.

Por tanto, la información ex ante presentada en la Memoria y la información ex post presentada en los informes de justificación técnica se ha visto sujeta a modificaciones sustantivas que, o bien no han sido debidamente explicadas (como los cambios experimentados en los ODS a los que se contribuye), o son respuesta a una modificación en los campos contenidos en los formularios de solicitud y justificación, respectivamente (como pueda ser el caso de la tipología de población destinataria).

En relación a la población destinataria final:

- Las tres categorías contempladas ex ante en la Memoria 2018 son (i) conjunto de la población, (ii) mujer y (iii) población refugiada, obviando otras categorías (5 adicionales) que sí aparecen especificadas en los formularios de respuesta de los informes de justificación, a saber: (iv) infancia; (v) mayores; (vi) minorías étnicas; (vii) migrantes. La información contenida en los informes de justificación no permite conocer el número de personas destinatarias directas por ámbito estratégico, ya que no hay una relación unívoca entre proyecto y ámbito estratégico en el que se enmarca, imposibilitando realizar un cálculo equivalente al presentado ex ante.
- A falta de incorporar los datos de los dos proyectos que no han podido presentar sus informes de justificación el número total de personas destinatarias efectivamente informadas ex post en los informes de justificación ha sido un 11% superior al previsto en la Memoria 2018. Estos resultados, especialmente los que se refieren a número de personas atendidas, exceden, en mucho, el volumen total de personas destinatarias de los proyectos informado en la sección correspondiente. Este desfase entre el número de personas beneficiarias y el número de personas atendidas puede responder a varios supuestos que la información contenida en los informes no permite confirmar varios puntos³⁴. Se observa además una gran variedad de concepciones del concepto de persona destinataria indirecta, a la luz de las ratios obtenidas de la información contenida en los informes de justificación. Estas ratios entre personas destinatarias directas e indirectas oscilan entre el 1,5 y 212, y muestran una dimensión diferente cuando se calculan por el sexo del destinatario, sin seguir un patrón claro.
- El importe de subvención por persona destinataria es también muy diverso, y oscila entre los 3,74 euros y los 1.442,61 euros en función del proyecto. El gasto medio en euros por persona destinataria, por tipología de población, no es posible calcularlo a partir de la información presentada en los informes de justificación.

En relación a los países receptores:

- Han sido, tal y como estaba previsto ex ante, Perú (3 proyectos), Colombia (3), El Salvador (2), República Dominicana (1), Ecuador (1) y Bolivia (1) en América Latina. Tanzania (2), Senegal (1) y Marruecos (1) en África. Líbano (1). Por ámbito estratégico, la distribución de proyectos por países ha sido finalmente como la prevista ex ante.

En relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas:

- El 86% de los proyectos de cooperación internacional al desarrollo co-financiados en el marco de la convocatoria correspondiente a 2018 declaran haber contribuido al ODS 5 (12 de los 14 proyectos) cuando ex ante la previsión era que 8 contribuyeran a este ODS. Le sigue en concentración de proyectos el ODS 16 (el 43% de todos los proyectos, cuando se preveía que fuera el 14%), el ODS 1 (29% cuando se preveía fueran el 7%) y el ODS 8 (29% frente al 15% previsto ex ante). Por su parte, los ODS 7 y 9, explícitamente priorizados en la convocatoria, no han sido atendidos por ninguno de los proyectos co-financiados.

En relación a los indicadores de proyecto:

- El número total de indicadores correspondientes a los 14 proyectos cuya justificación técnica se ha presentado ascienden a un total de 213. La heterogeneidad de indicadores de proyecto dificulta tanto la agregación por categorías como la distinción entre (i) indicadores de eficacia de actividad (demostración de que las actividades previstas, planificadas y presupuestadas se han ejecutado), y (ii) los indicadores de

³⁴ (1) Que las personas atendidas / destinatarias de las distintas acciones a lo largo del proyecto sean las mismas y, por tanto, estarían contabilizadas más de una vez (si bien descontada dicha múltiple contabilidad en el cálculo del indicador de personas beneficiarias directas. Este sería el caso en los proyectos en los que la consecución de resultados sucesivos conlleva la realización de diversas acciones con las mismas personas. (2) Que las personas atendidas / destinatarias de las distintas acciones a lo largo del proyecto solo reciben la categoría de población destinataria directa y, por tanto, integran el sumatorio informado en la sección 2. Datos del proyecto, cuando son destinatarias de acciones más allá de las denominadas de "sensibilización". (3) Que se haya considerado el número de beneficiarios indirectos en algunas de las acciones cuyos resultados están informados en términos de números de personas atendidas. Sin embargo, no existe coincidencia tampoco en esos indicadores.

eficacia de resultado (consecución de objetivos y demostración de que la ejecución de las actividades ha producido los cambios buscados).

En relación a la evaluación de resultados en términos de eficacia:

- Los objetivos específicos y los resultados de las intervenciones se han definido de forma imprecisa o ambigua, por lo que resulta muy difícil, a partir de los documentos presentados y los datos obtenidos de los informes de justificación de proyecto, determinar qué es exactamente lo que se ha alcanzado, esto es, qué cambios se han producido gracias a la intervención co-financiada. (ver **Tabla 33**)
- En un primer nivel de análisis, la información contenida en los Informes de justificación técnica permite informar sobre la eficacia en términos de grado de justificación de los proyectos co-financiados en términos de valor (que asciende al 86,9%) y en volumen (87,5% del total de los proyectos financiados han sido justificados). (ver **Tabla 34**) En un segundo nivel de análisis, los indicadores de proyecto -que informan del grado de eficacia de las actividades desplegadas y la demostración de que las actividades previstas, planificadas y presupuestadas se han ejecutado- se presentan de forma que dificulta distinguir los indicadores de actividades de aquellos indicadores de resultados o de consecución de objetivos.

En relación a la eficacia en la consecución de los Objetivos Específicos (OE) declarados³⁵:

- La evaluación de la eficacia de cada uno de los 14 proyectos justificados en la consecución de los OE declarados arroja los grados de eficacia a nivel de OE (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**), basadas en i) el número de IOV propuestos por cada proyecto para informar de los resultados alcanzados a nivel de OE; y ii) la suficiencia de la información aportada en el formulario para poder valorar el grado de cumplimiento.

En relación a la eficacia en la consecución de los resultados de las actividades realizadas³⁴:

- La evaluación de la eficacia agregada de cada uno de los 14 proyectos justificados en la consecución de las actividades previstas, analizando i) el número de IOV propuestos por cada proyecto; y ii) considerando un grado de ejecución igual o superior al 100%, arroja los resultados recogidos en la **Tabla 41** del Anexo VIII.

En relación a los datos e información susceptible de ser considerada para una adecuada evaluación de resultados:

- Sería oportuno que cada proyecto tenga asignado un único ámbito estratégico principal (relación unívoca), sin menoscabo de que complementaria, o necesariamente, se enmarque en algún AE adicional. Ello permitiría, entre otros, poder estimar los recursos (en valor absoluto y en términos relativos) de la convocatoria de subvenciones destinados a cada ámbito estratégico. También surge la propuesta de seleccionar un solo ODS principal al que cada proyecto contribuye, y que dicha información, de ser preciso, pueda ser complementada con ODS secundarios o complementarios. De este modo se podrá informar del porcentaje de proyectos (e importes) que contribuyen de forma principal a cada ODS. En este mismo sentido procede sugerir en relación a las metas, que no son otra cosa que una representación con un nivel de precisión mayor de la materialización de los Objetivos. Para cada ODS informado, habría que solicitar al menos un indicador clave y común de una batería de indicadores comprendidos pre-definidos por el Ayuntamiento de Madrid con capacidad de nutrir los eventuales IRC.
- El conjunto de los 213 indicadores de proyecto informados en el conjunto de los 14 informes de justificación habrían de ser susceptibles de formar parte del Informe o Memoria de la Convocatoria. Sin embargo, su formulación actual impide su uso con propósito informativo de la actividad de co-financiación del Ayuntamiento de Madrid, dada su diferente naturaleza y heterogeneidad. Aun cuando estos indicadores informan de aspectos similares, en unos casos se informa en términos de números de personas y en otros en términos de porcentaje de población atendida, lo que dificulta o imposibilita su agregación. En definitiva, los indicadores de OE y de resultados de actividades no se pueden agregar para conocer el resultado conjunto de cada Convocatoria de subvenciones tal como son presentados es muy limitada.
- En materia de personas destinatarias, si bien hay riqueza de datos por sexo y por tipología de persona en agregado para cada proyecto, la forma de presentar la información no permite analizar cruces interesantes de información (por ejemplo, AE y tipología de persona destinataria ex post). Dado que el número de personas destinatarias informado no coincide con la sumatoria de personas "contabilizadas" como destinatarias / asistentes / receptoras de muchas de las actividades que conforman los proyectos, amerita pre-establecer campos en el formulario que aseguren la coherencia interna de la información proporcionada.

³⁵ Se ha considerado que un OE ha sido alcanzado cuando muestra un grado de ejecución igual o superior al 100%, ya sea declarado directamente por la organización en su informe de justificación, o como resultado del cálculo efectuado en el marco de este trabajo de evaluación a partir de los resultados y metas objetivo indicada.

MODERNIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE LOS MERCADOS MUNICIPALES

La extensa red de mercados municipales y galerías de alimentación de la ciudad de Madrid es una de sus características distintivas y uno de los servicios públicos más reconocidos. Su importancia es tanto histórica, como estratégica, dada la relevancia y reconocimiento local del comercio de cercanía.

Las subvenciones a los mercados apuntan a mejorar y dinamizar estos espacios mediante convocatorias para que titulares de mercados, galerías o locales que funcionen en estos espacios presenten proyectos de mejora del funcionamiento, compra de equipos o acciones de promoción. **Este documento presenta una evaluación de diseño y otra de resultados del período de subvenciones 2017-2020.**

En cuanto al diseño de la intervención se destacan tres aspectos a considerar. El primero tiene que ver con los objetivos planteados por las subvenciones. **Si bien se hace referencia de manera explícita a la mejora y la dinamización de los mercados, es evidente que este tipo de acciones apuntan a mejorar y garantizar un servicio público bien valorado por la ciudadanía de Madrid.** A su vez, estas mejoras no solo afectarían los ingresos de los locales, sino que también mejoran directamente las condiciones de inmuebles pertenecientes al Ayuntamiento. Es importante que estos objetivos intermedios se vean reflejados en los documentos oficiales del programa y en los indicadores de implementación y resultados de los Planes Estratégicos futuros.

La teoría de cambio del programa desarrollada en esta evaluación refleja algunos supuestos importantes de explicitar. Principalmente, **se destaca la necesidad de contar con información que justifique el diseño de cuantías máximas y categorías subvencionables en cuanto a los costes de este tipo de obras e inversiones.** En el mismo sentido, las subvenciones suponen que las pequeñas y medianas empresas que operan en estos mercados tienen dificultades para acceder al crédito o a reunir capital propio para realizar estas reformas. Sin embargo, **las subvenciones implican una inversión privada significativa y por adelantado, lo que puede resultar en barreras para la participación en el programa.**

Por otro lado, **la evaluación de resultados verifica la necesidad y demanda de este tipo de subvenciones, dado el cumplimiento – y superación - de metas de participación generales en las convocatorias anuales.** La mayoría de los proyectos financiados se concentran en remodelaciones y obras, lo cual cumpliría con el objetivo explícito de “mejoras” de mercados y galerías, pero también con la puesta en valor y mantenimiento de los espacios municipales. **Esta evaluación también verifica lo señalado por la evaluación de diseño sobre la importancia del grado de inversión privada en estas mejoras.**

Estas conclusiones derivan en **tres recomendaciones principales** para el diseño e implementación de las subvenciones a mercados. Primero, la **necesidad de reformular los objetivos de las subvenciones para que tengan en cuenta la provisión del servicio público que implican estos mercados.** En segundo lugar, la necesidad de **realizar mejoras en la recolección y sistematización de información administrativa,** de manera que permita el

análisis y evaluación futuros de las subvenciones. La información recolectada debe tener en cuenta, como mínimo, los datos necesarios para la construcción de los indicadores sugeridos por el mismo Plan Estratégico.

Por último, **se sugiere incorporar nuevos indicadores al seguimiento y evaluación de las subvenciones que tengan en cuenta los objetivos más amplios** mencionados anteriormente. De esta manera la modificación de los objetivos también debería resultar en la incorporación de otros indicadores que reflejen estos aspectos, como indicadores sobre uso y satisfacción de la ciudadanía con los mercados y otros que ayuden a verificar la rentabilidad de estos espacios, como los precios de alquiler de los locales adheridos.

SALAS DE PEQUEÑO FORMATO DE ARTES ESCÉNICAS

Uno de los objetivos que persigue el Ayuntamiento de Madrid es la promoción del derecho del ciudadano al acceso a la cultura y el impulso del tejido cultural de Madrid, uno de los sectores estratégicos de la ciudad. Para ello, a través del Área de Cultura y Deportes, convoca y concede ayudas destinadas a los agentes y eventos culturales que conforman el sector – salas de pequeño formato de actividad cultural escénica, salas de música en vivo, festivales y ferias culturales, espacios independientes de creación contemporánea, etcétera.

El presente estudio pretende llevar a cabo una evaluación económica de las ayudas a las salas de pequeño formato de actividad cultural escénica convocadas entre 2016 y 2019 – se opta por excluir la última convocatoria del análisis, debido al sesgo producido por el efecto de la COVID-19. En concreto, se desarrolla un análisis coste-efectividad para determinar si, a la luz de los objetivos del Ayuntamiento de Madrid, las ayudas a las salas de pequeño formato generan un mayor producto a un menor coste comparándolas con una alternativa que persigue objetivos de naturaleza similar, en este caso las ayudas a las salas de música en vivo.

El análisis coste-efectividad permite valorar y comparar la efectividad de la subvención a salas de pequeño formato tomando como referencia una gran variedad de resultados, en los que se incluyen el número de salas subvencionadas, el número de funciones, las actividades de formación, de colaboración y que abordan la diversidad de género y sociocultural, entre otras. Para seleccionar la alternativa más efectiva, se debe elegir el resultado más relevante a comparar entre las dos alternativas consideradas. Los resultados en cuestión son el número de salas subvencionadas y el número de funciones. Aunque se trate de dos resultados, ambos ofrecen la misma conclusión: las subvenciones a salas de música en vivo son más eficaces que las subvenciones a salas de pequeño formato de actividad cultural escénica. Se trata de una conclusión es orientativa, ya que en la comparación de resultados no se contempla la dimensión cualitativa de estos.

Más allá de los resultados obtenidos a raíz del análisis coste-efectividad, el estudio aborda otros aspectos. Por una parte, se aproximan y comparan los indicadores de impacto entre las tres convocatorias distintas de ayudas a salas de pequeño formato, así como su contribución a la paridad de género en la programación y al reequilibrio territorial. Por otra parte, se descifran las limitaciones en los criterios y la información utilizada para la asignación y el cálculo de los importes de las subvenciones, y se ofrecen recomendaciones para la mejora del futuro diseño y evaluación de las subvenciones públicas otorgadas por el Ayuntamiento de Madrid.

GRANDES EVENTOS DEPORTIVOS

Desde el Ayuntamiento de Madrid se reconoce la importancia del deporte como sector estratégico para impulsar la economía y proyectar la marca internacional de la ciudad. Al mismo tiempo, invertir en deporte permite fomentar valores sociales como la participación de la mujer o la inclusión de personas con diversidad funcional, y mejorar la salud y el bienestar general de todos los madrileños y madrileñas. En esta línea, se otorga especial relevancia a la celebración de eventos deportivos en la ciudad, una idea que se ve reflejada en la convocatoria de subvenciones para el apoyo a la celebración de eventos deportivos en Madrid, tanto de promoción deportiva como grandes eventos.

En el presente estudio se lleva a cabo una evaluación económica la convocatoria de subvenciones para la celebración de eventos deportivos durante la temporada 2020-2021. Las subvenciones tanto a grandes eventos deportivos como a actos o eventos de promoción deportiva llevan años convocándose de manera individual, pero la convocatoria 2020-2021 es nueva en cuanto a su configuración, siendo la primera vez que los dos tipos de subvención se otorgan conjuntamente. Por este motivo, la evaluación se ciñe en este único periodo en el tiempo, y no se lleva a cabo una comparación de los resultados obtenidos y su eficiencia entre las distintas convocatorias otorgadas a lo largo del tiempo. Además, desde el Ayuntamiento de Madrid se pretende conservar esta nueva configuración en las futuras convocatorias.

Por un lado, se realiza un análisis de los resultados obtenidos y que reflejan los distintos objetivos de la convocatoria recogidos en el Plan Estratégico de Subvenciones (PES) 2019-2021. A grandes rasgos, se analizan las entidades y eventos deportivos subvencionados, así como su distribución según el distrito en el que se celebran, la antigüedad, el número de participantes, la promoción de la práctica deportiva minoritaria, la inclusión de las mujeres y de las personas con diversidad funcional, entre otros. Además, se distinguen los resultados obtenidos según si se trata de grandes eventos deportivos o de eventos de promoción deportiva, para comparar el grado de consecución de los objetivos establecidos entre los dos tipos de evento.

Por otro lado, se desarrolla un análisis coste-efectividad para determinar si, a la luz de los objetivos del Ayuntamiento de Madrid, las ayudas para la celebración de eventos deportivos generan un mayor producto a un menor coste comparándolas con una alternativa que persigue objetivos de naturaleza similar, en este caso las ayudas para la realización de actividades deportivas y de competición en la ciudad de Madrid. Este análisis permite valorar y comparar la efectividad de la subvención objeto de estudio tomando como referencia una variedad de resultados, en los que se incluyen el número de entidades, de eventos, de deportistas, de entidades que promocionan el deporte minoritario, que fomentan el deporte practicado por mujeres y por personas con diversidad funcional, y que desarrollan espacios deportivos inclusivos.

POLÍTICAS DE GÉNERO Y DIVERSIDAD

- Esta evaluación ha tenido como objetivo el **análisis de evaluabilidad y resultados de las líneas de subvención convocadas por el Ayuntamiento de Madrid en relación con la igualdad, la no discriminación, y la lucha contra la violencia de género**.
- En concreto, se han analizado los **Planes Estratégicos de los periodos bienales 2018-2020 y 2019-2021**, así como cuatro **convocatorias** anuales de subvención: **2017, 2018, 2019, y 2020**.
- La evaluación se ha concentrado en seguir en base al flujo de la Teoría del Cambio, la **lógica temporal la evolución** de las convocatorias y los PES, de tal manera que se han podido **extraer conclusiones sobre la mejora de las deficiencias identificadas y mantenimiento de las buenas prácticas realizadas**.
- Para el **análisis de evaluabilidad**, se ha analizado **los objetivos** específicos de las líneas evaluadas, **el sistema de indicadores, las metas, el sistema de recogida de información y seguimiento**, así como las referencias al **Plan de Evaluación**. Para la **evaluación de resultados** se ha analizado la **demanda de subvenciones, la oferta de financiación, la implementación de la política, las ratios de cobertura, y el cumplimiento de los objetivos** en base a los indicadores y metas definidos por las entidades beneficiarias.
- Las principales **conclusiones respecto al análisis de evaluabilidad** son las siguientes:
 - ❖ **Respecto a la definición de objetivos:** Se observa un **esfuerzo de concreción de los objetivos**, que pasan de ser generales en 2017, a específicos por línea de actuación en el resto de convocatorias bajo el marco estratégico del PES 2018-2020. Los objetivos **están en línea con las estrategias tanto nacionales como regionales, y se adecuan de forma fiel a la compleja realidad de los colectivos a los que están destinados**. Sin embargo, pese a existir objetivos específicos por línea de actuación, **en ocasiones se comportan como genéricos puesto que se espera que las entidades interesadas sean quienes los concreten a partir de las actividades propuestas**. Este hecho dificulta la medición de los resultados en base a los objetivos específicos de cada línea, ya que cada entidad realiza su propia definición del objetivo que se pretende cumplir.
 - ❖ **Respecto al sistema de indicadores:** Se observa un **esfuerzo en la definición de los indicadores** desde las convocatorias de 2017 y 2018, a los indicadores establecidos en las convocatorias de 2019 y 2020, que responden a los establecidos en su marco estratégico (PES 18-20). En estas dos últimas convocatorias, como novedad a las anteriores, **se incorpora y concreta una batería de indicadores para la medición de la actividad y otra, para la medición de resultados** (grado de satisfacción y grado de autonomía), hecho que es valorado positivamente. Sin embargo, los indicadores establecidos **no cumplen siempre con los criterios SMART** (e**S**pecíficos, **M**edibles, **A**lcanzables, **R**elevantes, **T** tiempo-definido) y **no están tan orientados a medir resultados de la intervención (outcomes), sino a medir resultados de actividad (outputs)**. Además, **son las entidades las que seleccionan cuál de ellos va a utilizar para medir el cumplimiento de los objetivos en base a su actividad, lo que dificulta el seguimiento, la agregabilidad y comparabilidad en el análisis de resultados**. Se propone una **batería de indicadores que, a decisión del legislador, podrían incluirse**

en futuras convocatorias para mejorar la evaluabilidad de las políticas de modo que haya indicadores comunes a cumplimentar por las entidades beneficiarias.

- ❖ **Respecto a las metas, ponderaciones y cumplimiento de los objetivos:** Las metas, al igual que los objetivos, son fijados por parte de la entidad interesada lo que dificulta su posterior agregabilidad y comparabilidad de resultados entre las entidades que reciben la subvención. Además, pueden advertirse situaciones en que dos entidades reportan el mismo indicador no sea comparable ni por el nivel de la meta – valor absoluto- ni por la ponderación que se le asigna a ese indicador en el conjunto de la actividad. Se recomienda que tanto metas como ponderaciones sean elaboradas de forma centralizada por el órgano gestor y con una metodología común a todas las entidades para garantizar una adecuada evaluación de resultados.
- ❖ **Respecto a la recogida de información y el sistema de seguimiento:** Pese a que el órgano gestor tiene a su disponibilidad prácticamente toda la información, se observan debilidades en la recolección y explotación de la misma limitando las posibilidades de análisis de resultados. Por un lado, existen las hojas de cálculo referentes al seguimiento de las solicitudes de subvención, cuya información relacionada con la implementación de la política se vuelcan año a año en las memorias históricas de actividad. Sin embargo, esta información no se recoge con una estructura tipo microdato que permitiría analizar diferentes aspectos claves de la demanda y de la implementación con el cruce de variables de interés. El equipo evaluador ha realizado un esfuerzo adicional para preparar esta información como una base de microdatos para aproximar el análisis de demanda, de implementación, y de cobertura de la subvención; información que podría ser útil para la justificación de la subvención por parte del órgano gestor.

Por otro lado, y como consecuencia de la definición de objetivos y metas individual por parte de las entidades beneficiarias, es muy complejo realizar un análisis de resultados válidos con la información no compilada entidad a entidad. Sobre esta información sólo se dispone de las memorias justificativas que presenta cada entidad en el periodo de justificación, pero no se recogen en ningún aplicativo informático que pudiera facilitar el proceso de explotación y agregación de resultados. El equipo evaluador solicitó una muestra de memorias que ha compilado una a una con objeto de realizar una aproximación al análisis de resultados y cumplimiento de objetivos por parte de cinco entidades que recibieron subvención en el año 2019 y otras cinco en el año 2020. Las convocatorias tampoco establecen un seguimiento de la actividad, ni un Plan de Evaluación que facilite estas tareas.

- Las principales conclusiones respecto al análisis de resultados son las siguientes:
 - ❖ **Respecto a la oferta de financiación:** Se observa una adecuación total de la oferta a la demanda ya que durante el periodo analizado la ratio de gasto ejecutado sobre gasto presupuestado es el 100% con prácticamente ningún proyecto elegible que no obtenga financiación a excepción del año 2020. En esta convocatoria se produce un recorte de la financiación para la línea de igualdad y no discriminación, que al mismo tiempo es la más demandada por las entidades, lo que lleva a que 41 proyectos elegibles no obtengan la subvención durante esa convocatoria.

- ❖ **Respecto al análisis de demanda:** Se observa que la **línea de igualdad** y no discriminación, aparte de ser la mayor dotada en financiación, es **la más demandada** por parte de las entidades solicitantes, siendo los proyectos relacionados **con inserción socio-laboral y participación los más demandados**. En total, durante el periodo analizado se han **solicitado 465 proyectos, de los que 290 han obtenido financiación (62,4%)**. También se observa una mayor demanda de proyectos cuyo ámbito de actuación se expande en **dos distritos o más** de la ciudad de Madrid.
- ❖ **Respecto al análisis de implementación y cobertura de la subvención:** Se observa una **reducción del número de solicitudes concedidas y un aumento de las desestimadas**, en parte por la **restricción del crédito del año 2020** y en parte, por el **incremento del coste medio de los proyectos**, que conducen a **un mayor importe de la subvención** y, por tanto, al **agotar antes la dotación crediticia**. Sin embargo, **las ratios de cobertura de la subvención van en aumento**. En media, **más del 50% del coste total de los proyectos ha sido financiado gracias a la subvención lo que, en parte, es síntoma del éxito del programa ya que esta financiación ha resultado ser decisiva para su realización**. En algunos ámbitos de actuación, **la cobertura de la subvención ha llegado a ser cercana al 70% del coste total del proyecto**.
- ❖ **Respecto al cumplimiento de los objetivos para los que se recibió la subvención:** Tras el esfuerzo de agregación y comparabilidad que ha realizado el equipo evaluador equiparando objetivos individuales a los específicos establecidos en la convocatoria, se obtiene como conclusión que **hay un sobrecumplimiento generalizado de los objetivos para los que se destina la subvención**. Este comportamiento general puede estar fundamentado en la necesidad de reforzar el sistema de indicadores y la disponibilidad de instrucciones comunes para su construcción y la concreción de las metas en cada caso.

Como conclusión general, las subvenciones analizadas son una intervención pública que resulta significativa para las entidades beneficiarias y cuyo diseño es adecuado para representar fielmente la realidad que intentan mejorar. Sin embargo, hay determinados aspectos relacionados con la definición de objetivos, indicadores, y metas que pueden mejorarse para facilitar la evaluabilidad y seguir mejorando el diseño de las mismas en base a la evidencia orientada a resultados.

ASOCIACIONISMO

Este informe se centra en la evaluación del programa de subvenciones dirigida a federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones, para el fomento del asociacionismo en los años 2017 a 2020, que corresponden a tres convocatorias distintas (2017, 2018-2019 y 2020-2021). El tipo de evaluación que se aplica es la Evaluación de Evaluabilidad (EE) y el Análisis de Resultados. En este caso, hemos tomado como referencia (adaptada a la casuística del programa) la estructura facilitada por el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas. **La EE resulta un tipo de evaluación fundamental para verificar si confluyen los factores determinantes para abordar una evaluación integral de un programa o política.**

Lógica de la intervención para el programa de ayudas de fomento al asociacionismo.

El análisis de la lógica de la intervención del programa de subvenciones para el fomento del asociacionismo se ha realizado a través de la aplicación de la Teoría del Cambio. **La teoría del cambio constituye un atributo de la política pública para entender mejor la naturaleza de la intervención que debe evaluar, representando su fundamento teórico.** La aproximación no empírica que realizamos permite valorar la lógica y la solidez de esta teoría en relación a la estrategia planteada para resolver el problema que justifica la política pública. Con este enfoque se pueden alcanzar **conclusiones sobre cuál es la manera más eficaz de abordar el problema o bien detectar problemas de diseño**, o podría concluirse que el programa está bien gestionado, pero encuentra dificultades para resolver el problema previamente identificado. Véase **Ilustración 2** sobre la lógica de la Teoría del Cambio aplicada al programa de ayudas al fomento del asociacionismo.

La evaluación tiene como objetivo, a partir de esta lógica, verificar esta concepción a partir de una hipótesis causal, esto es, si con la política adoptada es posible resolver el problema. **La evolución lógica de la intervención se inicia con la identificación del problema o necesidad que la motiva.** Sin embargo, en la revisión documental que hemos realizado (principalmente, los PES en los que encaja el programa y las respectivas convocatorias del periodo evaluado) **no se encuentran referencias a un problema concreto o disfunción que trate de resolverse en relación el actual tejido asociativo de la ciudad de Madrid.** Por tanto, la intervención se justifica a través de la fijación de unos objetivos generales y estratégicos deseables. Por tanto, la Teoría del Cambio conduce a profundizar y evidenciar cuál es el problema o necesidad concreta en relación al tejido asociativo de Madrid y su participación en la actividad municipal. La pertinencia del programa debería partir de un **diagnóstico de la situación del asociacionismo y la identificación clara de las disfunciones que pretenden superarse** (p.ej. *vida media de las asociaciones relativamente baja, baja natalidad asociaciones/alta mortandad, dificultades para implicar a nuevos socios o entidades adheridas, problemas de relaciones entre entidades asociadas, baja participación en la actividad municipal, etc.*). Los resultados de un diagnóstico posibilitarían una mayor concreción de objetivos tanto estratégicos como específicos y operativos que estarían más orientados a las necesidades prioritarias en materia de tejido asociativo en la ciudad de Madrid.

En cambio, **los fundamentos del programa se localizan en una amplia trayectoria** –tal como se explica en los antecedentes del PES 2016-2018- **con un elevado nivel de ejecución en el PES anterior**, como en la concreción de un objetivo estratégico (a largo plazo) – bien definido- consistente en la **"promoción del tejido asociativo y de la participación de las entidades ciudadanas del municipio de Madrid"**. Este objetivo estratégico –en ausencia de la identificación previa del problema- resulta válido para configurarse como objetivo general válido para las dos líneas de ayudas que se identifican tanto en los PES como en las convocatorias públicas.

Evaluación de la calidad de la planificación.

Como aspecto positivo, cabe destacar la estabilidad en PES y convocatorias del objetivo estratégico, las dos líneas de ayuda que diferencia el programa y el objetivo específico fijado para una de las líneas (Modalidad proyectos), mientras que para la otra (Modalidad gastos de mantenimiento) se requiere mayor concreción.

- **La Modalidad Proyectos asimilable a la línea 1 del PES 2016-2018⁵⁵** se dirige de forma clara y estable en el tiempo a **"fortalecer las relaciones entre entidades adscritas a Federaciones, Confederaciones y Uniones de Asociaciones y fomentar la incorporación de nuevos socios, potenciando el tejido asociativo de la ciudad"**
- **La Modalidad de Gastos de Mantenimiento, asimilable a la Línea 2 del PES 2016-2018**, tiene como objeto **"sufregar gastos de mantenimiento, desarrollo tecnológico y adquisición de mobiliario y equipamiento para el correcto funcionamiento de las sedes sociales u otros espacios"**. En este caso, la convocatoria define **más un objeto que un objetivo o finalidad** de la subvención, relacionándola de algún modo "con el correcto funcionamiento de las sedes y los espacios en los que desarrolla la actividad", que podría

⁵⁵ Inicio del periodo de evaluación.

constituir con **una definición más concreta y amplia** –que supere el concepto de sede y alcance el de la propia entidad-. Además, por contraste, el PES incorpora de forma expresa una finalidad que podría asimilarse a un **objetivo específico claro**, “*asegurar la continuidad de la entidad*”, monitorizable y medible, **que sin embargo no se incluye en ninguna de las convocatorias.**

El despliegue de los objetivos operativos, materialización y desarrollo de los estratégicos, están bastante desarrollados para el caso de la Modalidad Proyectos, mientras que no existe ningún despliegue para la Línea 2. Aun así, los objetivos operativos propuestos presentan algunas indefiniciones. Los objetivos operativos que se despliegan en el caso de la Modalidad Proyectos son seis. Todos ellos se definen con un grado de concreción suficiente que podría garantizar un adecuado seguimiento y medición de la consecución de las metas fijadas para cada proyecto. No obstante, la ausencia en la identificación de los problemas previos explica también en parte que los **objetivos estén excesivamente ligados al desarrollo de actividades y no tanto a la resolución del problema o necesidad**⁵⁶. Por ejemplo, si el objetivo es fortalecer las relaciones entre entidades asociadas, debería justificarse la pertinencia del objetivo operativo 1 (OP.M.1.), esto es, **en qué medida la celebración de encuentros en sí misma puede mejorar las relaciones entre entidades o si existen otras alternativas** que puedan evidenciar esta mejora, por ejemplo, proyectos /actividades desarrollados de forma conjunta, nuevos convenios entre entidades, etc.

En cualquier caso, surgen múltiples preguntas en torno al tipo de actividad / acción que debe promocionarse y cómo debe realizarse dicha promoción. La falta de concreción /definición de las características que debe cumplir un encuentro para ser financiable, las actividades que se consideran que generan espacio para la participación, y sobre todo, las actividades formativas que se incluyen como financiables⁵⁷ Esta cuestión es **relevante de cara a la agregación de indicadores de actividad y resultado puesto que posiblemente en algún caso se puedan agregar actividades de tipología poco comparables.**⁵⁸ Como posibilidad, podría tipificarse una lista no cerrada de estas acciones/actividades/nuevos servicios que constituyen la unidad de medida del objetivo que se pretende conseguir.

Por otro lado, el objetivo general de la **Modalidad de Gastos de Mantenimiento con un objetivo específico más definido (continuidad y correcto funcionamiento) podría desplegarse en sus correspondientes objetivos operativos.** Por ejemplo: *continuidad de la asociación al menos por un ejercicio completo tras la recepción de la ayuda, cumplimiento de obligaciones administrativas, contables y tributarias a los que deben ajustarse por normativa reguladora, fomento de la transparencia de la asociación en materia de actividades desarrolladas, subvenciones recibidas y funcionamiento orgánico y económico, etc.*

Por último, en el ámbito de la definición de objetivos, señalar que la convocatoria de 2020 incorpora objetivos generales adicionales en línea con la situación de pandemia sobrevenida, que resultan demasiado globales siendo necesario introducir mejoras en su concreción y definición para asegurar la medición de los logros. Por ejemplo, si se pretende que la población más vulnerable no pase a convertirse en población desfavorecida será preciso definir de forma clara ambos conceptos para poder realizar dicho seguimiento.

Sistema de información: indicadores disponibles para el seguimiento del programa.

Buena parte de los objetivos estratégicos y generales no cuentan con una propuesta de indicadores alineados con éstos para evaluar su seguimiento. La mayor parte de los indicadores –comunes a todas las líneas de los respectivos PES- están **relacionados con aspectos procedimentales** o en todo caso, de adecuación de los recursos (oferta municipal) a la demanda (solicitudes de las entidades) **En esta línea, y como alternativa a esta carencia, no se dispone de un mapa que visualice los vínculos entre los objetivos operativos, y los indicadores que tienen asociados, con cada uno de los objetivos generales de las convocatorias ni los estratégicos.** Esto se advierte de forma clara con el objetivo general “*Fortalecimiento de las relaciones entre asociados*” que no cuenta con un indicador directo, sino que se fija un indicador de actividad ligado al objetivo operativo de “*promover más encuentros entre asociados*”, con el que se supone que está alineado. Para asegurar que esta

⁵⁶ OP.M.1. Promover encuentros con asociaciones miembros de las Federaciones, Confederaciones o Uniones de Asociaciones, y para las asociaciones de base, con sus asociados. OP.M.2. Favorecer actividades que generen espacios de participación y buenas prácticas entre entidades miembros de las Federaciones, Confederaciones o Uniones de Asociaciones, así como entre socios de asociaciones y facilitar difusión de actividades. OP.M.3. Promover la formación de personal de las juntas directivas, profesionales, colaboradores y voluntariado de las entidades ciudadanas en contenidos relacionados. OP.M.4. Crear nuevos servicios para entidades adscritas de las Federaciones, Confederaciones y Uniones de Asociaciones, así como para los socios en las asociaciones de base. OP.M.5. Apoyar proyectos destinados a la búsqueda de nuevos socios para que se incorporen a las entidades. OP.M.6. Promocionar el asociacionismo mediante el desarrollo de actividades sociales y culturales de la ciudad.

⁵⁷ Los indicadores para su medición parecen suponer que sólo se financian cursos organizados por la propia federación o confederación mientras que queda descartada la financiación de la asistencia a cursos organizados por otras entidades.

⁵⁸ Esto se advierte claramente cuando se ha intentado aproximar una evaluación de resultados. Algunas entidades identifican como actividad o acción unidades de “menor relevancia” que otras.

actividad contribuye al objetivo del fortalecimiento de las relaciones, deberían incluirse **indicadores orientados a medir la calidad de los encuentros** (*grado de satisfacción de participantes en los encuentros, número de participantes, número de asociaciones participantes sobre el total de asociaciones, actuaciones previstas al cierre del encuentro para fortalecer las relaciones entre asociados, etc.*), u otros que pudieran **capturar otro tipo de actuaciones distintas de los encuentros que contribuyeran a dicha mejora** como **indicadores de satisfacción de los asociados** a través de encuestas sistemáticas⁵⁹.

Las entidades beneficiarias de la Modalidad Gastos de mantenimiento están exoneradas de elaborar indicadores de resultado; no obstante, es posible desplegar objetivos operativos para los que sería posible formularlos. Aunque se justifica que en este caso los resultados no son cuantificables mediante técnicas y metodología de evaluación, en la práctica habitual existen múltiples administraciones públicas que cuentan con programas de subvenciones orientados a financiar parcialmente el funcionamiento de determinadas entidades con el **objetivo de mantener la actividad**. **Se propone un indicador de resultado alineado con los objetivos específicos de ambas modalidades en el PES 2016 que puede constituir un buen indicador de resultado de esta modalidad de ayuda:** *porcentaje de entidades ciudadanas beneficiarias de estas subvenciones que permanecen inscritas en el Registro Municipal de Entidades Ciudadanas con periodicidad anual (Líneas 1 y 2)*. En la medida que el porcentaje de las entidades beneficiarias de esta línea (2) que permanecen inscritas en el Registro se amplíe o sea próximo a 100%, la línea estará cumpliendo con el objetivo de mantenimiento de la asociación⁶⁰. Otra alternativa –ya advertida– es la definición de un objetivo vinculado al *impulso de la actividad asociativa* (*más entidades adheridas, más socios en las asociaciones de base, más actividades desarrolladas*) o *el funcionamiento correcto de las asociaciones* (*mejora en el cumplimiento de obligaciones*)

Existe una batería de indicadores prevista, tanto en el PES como en las convocatorias, especialmente desarrollada para los objetivos operativos de la Modalidad Proyectos. No obstante, estos indicadores asociados a los objetivos operativos se han evaluado con criterios SMART, resultando válidos en su mayor parte, aunque **sería oportuno complementarlos con otros más enfocados a resultados**. Como ya se ha advertido, debe tratarse de disponer de información sobre la calidad de la actividad desarrollada (encuentros, actividades) y sus consecuencias sobre el fortalecimiento de las relaciones y otros objetivos relacionados. En cualquier caso, el indicador más desenfocado con el objetivo es el correspondiente a **las actividades formativas**, tanto en su formulación como por las dudas que genera en cuanto al tipo de formación subvencionable. El indicador se define como el *porcentaje de plazas ocupadas con relación a las plazas ofertadas*, mientras que el objetivo asociado se refiere exclusivamente a la promoción de formación. Por tanto, **no hay un encaje claro entre objetivo e indicador**, ya que el primero no concreta si la formación debe ser organizada por la propia entidad mientras que el indicador parece consistente con esa hipótesis. Quedaría fuera –sin estar explícitamente explicado ni en la convocatoria ni en un manual– la posibilidad de financiar formación para dicho personal en organizaciones ajenas a la entidad. Además, añade una discrecionalidad importante porque al haber metas diferentes por entidad, éstas dependerán de la capacidad de planificación de éstas y de la ambición de sus objetivos⁶¹. Además, se trata –como se advierte en el epígrafe 7 Análisis de resultados.– del indicador que genera **mayor número de disfunciones en la presentación de la información sobre cumplimiento, dificultando su agregabilidad y la obtención de conclusiones al respecto**.

El análisis del sistema de indicadores incluye una propuesta de 23 indicadores asociados, tanto a objetivos estratégicos como generales / específicos o que pueden complementar algunos de los indicadores asociados a objetivos operativos (epígrafe 3.3.)

Sistematización y accesibilidad de la información.

La sistematización de la información es muy limitada y se concentra en los objetivos de tramitación a través de Excel por cada año (solicitudes presentadas por modalidad, admitidas, excluidas, valoraciones, subvenciones concedidas). Aun así, esta información de trámites / expedientes se puede reordenar para conformarla como una base de micro datos que facilite información relevante, sobre tipologías de entidades que más demandan las subvenciones, porcentaje de financiación del proyecto, entidades que repiten en convocatorias, etc. **El bajo grado de automatización y sistematización limita la accesibilidad de la información relevante.** Los datos relativos a resultados de cada proyecto residen en las memorias técnicas de la cuenta justificativa y **no se recopilan ni agregan** para obtener información sobre el alcance e incidencia general del programa. Esto ha dificultado la evaluación de resultados ya que requiere como paso previo la incorporación de esta información

⁵⁹ Existen encuestas de satisfacción, pero parecen estar ligadas a actividades concretas: encuentros, actividades, etc. Se trata de establecer una encuesta más general que mida la mejora al cabo de un ejercicio completo y desde distintas perspectivas.

⁶⁰ El indicador asociado puede ampliarse a periodos más amplios para medir la continuidad de la entidad –impacto de la subvención–

⁶¹ Una entidad puede planificar que cubrirá el 100% de las plazas que ofrezca, mientras que otra solo el 50%. Lo óptimo será que todas planifiquen adecuadamente las plazas con vistas a cubrir el 100%, por tanto, resulta más intuitivo un indicador basado en plazas ocupadas que se pondrá en relación con la meta de plazas ocupadas.

a una base de datos u hojas de Excel que permitan tratarla. **Se ha incorporado toda la información pertinente de todas las entidades beneficiarias de la modalidad de proyectos correspondiente a la convocatoria ya fiscalizada de forma integral, 2017.** Se pone a disposición de los gestores la hoja de Excel que se ha utilizado para poder ser aplicada a posteriores convocatorias.

Sistema de seguimiento y planes de evaluación.

Los mecanismos de seguimiento se basan principalmente en la fase de justificación de la ayuda recibida prevista en las convocatorias. Sin embargo, **no se tiene constancia de que se realice un seguimiento durante la ejecución de los proyectos** (asociado al cumplimiento de metas o hitos intermedios que detecte posibles desviaciones con respecto a la meta final. **El seguimiento es a posteriori una vez que se entrega la cuenta justificativa** y en cuanto a cumplimiento de objetivos se centra teóricamente en la verificación de la Memoria técnica. **El grado de cumplimiento de los indicadores asociados a los objetivos operativos está asociado a la ponderación que asigne a cada uno de ellos la entidad beneficiaria**, que a su vez están vinculados a una actividad principal incluida en el proyecto. La totalidad de las ponderaciones otorgadas a los indicadores previstos debe sumar el 100%. Se trata de disponer de un indicador sintético sobre el cuál se calcula el cumplimiento global del proyecto. No obstante, este indicador único tenía sentido desde la perspectiva de que la convocatoria 2017 preveía el reintegro de parte de la subvención en función del grado de cumplimiento global. Previsiblemente no se llegó a aplicar y esta previsión fue finalmente eliminada en posteriores convocatorias. Por esta razón, y por la difícil integrabilidad de indicadores de actividad y resultados en un único valor, entendemos que esta ponderación no aporta gran valor al sistema de información. A mayores, dado que esta asignación corresponde a cada entidad, su formulación no hace más que añadir heterogeneidad en la capacidad de comparabilidad de la información. Un sistema de ponderación debería realizarse de forma centralizada y vincularse al porcentaje de coste que representa la actividad principal con respecto a la totalidad del proyecto. **La necesidad de mayor centralización del sistema de información se concentra sobre todo en la fijación de metas.** Los indicadores de resultados basados en **encuestas** –con un mismo cuestionario y escala- deberán contar con una **meta única**, que podrá ser la media obtenida en distintas convocatorias o la media más un porcentaje, o bien un acuerdo de mínimo adoptado por el equipo gestor. En la fijación del resto de metas, las entidades deberían contar con una guía o instrucciones para su fijación adecuada para asegurar la mayor comparabilidad de los logros de los diferentes proyectos.

Resultados del análisis de resultados.

Como se ha advertido, las limitaciones de los sistemas de información dificultan el abordaje de una evaluación de resultados, esto es, aportar conclusiones de hasta qué punto se han logrado los objetivos previstos en las convocatorias. Para ello, esta información –contenida en las memorias justificativas de cada convocatoria- ha sido recopilada ad-hoc y sistematizada en hojas de Excel para la convocatoria completa de 2017 (modalidad proyectos), lo que ha permitido avanzar conclusiones desde dos perspectivas:

- a) **Evaluabilidad:** detectándose disfunciones en el propio suministro de información y datos por parte de las entidades. Un sistema más centralizado basado en un formulario en Excel limitaría estas disfunciones (fase de presentación de solicitud y fase de justificación). Se realiza una enumeración de estas disfunciones en [epígrafe 7.2.2](#)
- b) **Resultados para la convocatoria 2017:** se han alcanzado algunas claves sobre el cumplimiento de objetivos que podrían tener una continuidad para las posteriores convocatorias conforme se cierren los trabajos de justificación / verificación.

El objetivo operativo preferente de las entidades beneficiarias son OP1 (27% de los proyectos subvencionados)⁴², seguido del OP3 (23%) y muy de cercas del OP2 (20%). Entre los tres constituyen el 70,3% de los proyectos financiados. Por tanto, **la promoción de encuentros con las asociaciones, confederaciones o uniones de asociaciones constituyen el principal tipo de proyectos financiados por el Ayuntamiento de Madrid.** En segundo, lugar la formación del personal vinculado a estas organizaciones en materias relacionadas con los fines de la entidad. A partir de esta información, el equipo responsable podrá valorar de si los resultados en tipología de proyectos (objetivos) están alineados con sus preferencias o con las necesidades que se pretenden satisfacer, o bien si hay otras **razones por las que las entidades presentan un interés especial por estos proyectos** (como mayor factibilidad en su desarrollo)

En relación al cumplimiento de dichos objetivos, todos ellos alcanzan en media en muchos casos un índice superior al 100% de la meta fijada. Este resultado puede constituir una señal de que existe **un importante margen de mejora en la configuración de los indicadores**, tanto de actividad (cuyo cumplimiento está prácticamente asegurado en todos aquellos basados en acciones o actividades), como de resultados.

⁴² Un mismo proyecto puede tener varios objetivos operativos, por lo que se trata del objetivo preferente de la totalidad de proyectos.

Además, todas las calificaciones medias para todos los objetivos operativos han superado la calificación de 7, con una media de 8,5, resultando las máximas próximas al 8,9 para el Objetivo Operativo 1 (promover encuentros entre asociados) y el 3 (satisfacción de los usuarios de nuevos servicios). Sin embargo, la menor cualificación coincide con el objetivo operativo 6 –con menos entidades orientadas a dicho objetivo– alcanzando un 7,2. El programa de subvenciones al fomento del asociacionismo logró con la convocatoria de 2017:

- una media de satisfacción de los usuarios de 8,5 en todas las actividades evaluables por cuestionario,
- 125 nuevos socios con las actividades subvencionadas a través del programa para la búsqueda de socios.
- el desarrollo de 367,5 horas en encuentros para reforzar las relaciones entre las entidades asociadas.
- 87 usuarios de los nuevos servicios que se crearon financiados con las ayudas municipales
- el desarrollo de 147 actividades relacionadas con la creación de espacios para la participación y compartir nuevas experiencias, 85 actividades culturales y sociales, y 642 para la búsqueda de nuevos socios.

Recomendaciones para mejorar la evaluabilidad y los resultados.

Respecto a definición de objetivos y metas.

1. **Oportunidad de elaborar / actualizar un diagnóstico de la situación del movimiento asociativo en la ciudad de Madrid.** Una de las principales conclusiones en la reconstrucción de la lógica de la intervención fue la **necesidad de haber identificado un problema o carencia que permita enfocar los objetivos estratégicos y su despliegue en los específicos y operativos.** Este diagnóstico podría abordarse a través de distintas metodologías, desde un **focus group** con la participación activa de los agentes implicados, como otras fórmulas (entrevistas, encuestas, explotación estadística, etc.) que posibiliten disponer de una DAFO completa y actualizada. Las conclusiones permitirán focalizar de forma más concreta y medible el objetivo estratégico.
2. **Clarificar el mapa de objetivos, su despliegue y las conexiones entre los mismos.** Dado que los **objetivos estratégicos** responden una meta fijada a largo plazo, estos son –al igual que los operativos– medibles y deberían **contar con indicadores asociados o bien con las conexiones necesarias con los objetivos operativos que puedan facilitar la medición final del cumplimiento del objetivo estratégico.**
3. **Avanzar en la concreción de objetivos específicos para la modalidad Gastos de Mantenimiento.** Un objetivo específico **claro y medible** de esta modalidad de ayudas podría constituirlo la **"supervivencia de las asociaciones beneficiarias"** con un periodo de tiempo de referencia mínimo (un año/ dos años tras la recepción de la ayuda). También hay margen para concretar la definición como posible objetivo de **"funcionamiento correcto de las entidades"**. El diagnóstico sería una oportunidad idónea para profundizar en el conocimiento de las dificultades que encuentran las entidades para su correcto funcionamiento.
4. **Revisar los objetivos operativos y vincularlos en mayor medida a los estratégicos / genéricos.** La mayor fortaleza del sistema de objetivos e indicadores se centra en la concreción de los objetivos operativos de la Modalidad de Proyectos. No obstante, un análisis detallado de éstos evidencia la necesidad de una mayor definición o bien, la argumentación adecuada su vinculación con los objetivos estratégicos y generales. En el punto 4 del **epígrafe 8.1** se han incluido para cada uno de ellos, preguntas orientadas a confirmar la adecuación de la definición actual o su redefinición.
5. **Mayor alineación entre los objetivos recogidos para las convocatorias analizadas con el PES en el que se incluyen.**

Respecto al sistema de seguimiento e indicadores.

1. **Definir indicadores para los objetivos estratégicos de ambas líneas y para cada una de las modalidades.**
2. **Definir indicadores específicos asociados a los objetivos que se adopten (estratégicos y/o operativos) para la Modalidad de Gastos de Mantenimiento.**
3. **Propuesta de nuevos indicadores adicionales o redefinición de los actuales para seguir los objetivos estratégicos y operativos vigentes.** En el **epígrafe 3.3**, se incluye una propuesta concreta de **23 nuevos indicadores adecuados al seguimiento** de los objetivos disponibles en el PES y las convocatorias. **Se trata fundamentalmente de indicadores de resultados.** De hecho, los indicadores de resultados se formularon de forma muy condicionada por valoraciones subjetivas de los participantes los participantes de los proyectos que pueden ser difícilmente comparables
4. **La factibilidad de la evaluación de resultados es la incorporación de los datos clave de las cuentas justificativas (Memorias técnicas) en sistemas informatizados para asegurar su tratamiento y posterior análisis.**
5. **Avanzar en la sistematización y accesibilidad de la información relevante sobre indicadores podría asegurarse a través de la obligatoriedad de cumplimentar formularios telemáticos para presentar las solicitudes de subvención, y la presentación, también obligatoria, de los indicadores incluidos en la cuenta justificativa de forma automatizada.**
6. **Poner a disposición de las entidades un manual de instrucciones claro y accesible sobre el sistema de indicadores vigente.**

AYUDAS AL ESTUDIO

1. **El presente informe constituye el análisis de evaluabilidad del programa de Becas de Ayudas al Estudio** que concede la Agencia para el Empleo del Ayuntamiento de Madrid a personas desempleadas, empadronadas en el municipio de Madrid, que han finalizado con éxito los cursos incluidos en su programación anual, incluidos los Planes de Barrio, iniciados y finalizados en un periodo predefinido –previsto en las respectivas convocatorias-, y siempre que puedan acreditar una realización superior a 50 horas. Las convocatorias que se evalúan son las aprobadas entre 2017 y 2020.
2. **Un análisis de evaluabilidad consiste en verificar el grado de concreción y consistencia de los objetivos del programa y la existencia de un sistema de seguimiento adecuado y accesible** para verificar que dichos objetivos se cumplen. El informe incorpora **recomendaciones** que afectan tanto a la definición de los objetivos como a la mejora del sistema de seguimiento, con una propuesta específica de indicadores que consideramos adecuados para medir cada uno de los objetivos que se puedan finalmente proponer. En cualquier caso, las decisiones relativas a la concreción definitiva del objetivo del programa es una decisión que compete a la esfera política.
3. El análisis de la trayectoria de los Planes Estratégicos de Subvenciones (PES) vigentes en el periodo 2017-2020 y las convocatorias del programa de Becas de ayudas al Estudio ha puesto de manifiesto que **el objetivo está expresado de forma específica y clara en línea con lo reflejado en el PES 2020**. Éste se concreta en *“incentivar la finalización con éxito de las personas desempleadas participantes en las acciones formativas susceptibles de beca”*.
4. No obstante, se han advertido **algunos matices en las sucesivas convocatorias que podrían integrarse en el objetivo para las próximas convocatorias**, siendo todos ellos compatibles entre sí y más alineados con los objetivos generales asignados a la formación para el empleo, como *“la mejora de la capacitación para el desempeño de una actividad laboral y, en consecuencia, de la empleabilidad”* o bien, *“la compensación por el esfuerzo económico o personal realizado”*, resultando en este caso un objetivo más coherente con el diseño actual de la beca (concedida una vez finalizada la acción formativa).
5. No obstante, hay margen para **completar el objetivo principal con otros complementarios** que interaccionan con los fines del programa y de otras subvenciones en el marco del Fomento del empleo como son: *el fomento de la cohesión territorial en la ciudad* y *la focalización de los programas en colectivos con especiales dificultades de inserción*. No obstante, esta reformulación obligaría a realizar algunos cambios en el diseño del programa como incorporar nuevas condiciones de acceso u otras.
6. Teniendo en cuenta que la definición de los objetivos del programa de becas sigue abierta a la reflexión estratégica, **las aportaciones realizadas podrían conducir a una reformulación general de este objetivo** en el que caben las siguientes opciones:
 - a. *Mantener el objetivo actual de incentivo a la finalización*, si bien el diseño actual del programa, que exige la finalización como requisito para la concesión, no facilita aportar evidencias sobre el cumplimiento de dicho fin. Para ello, será necesario –como se propone en el ámbito del sistema de seguimiento- comparar el compromiso con la realización del curso entre becados y asistentes sin beca.

- b. *Maximizar el número de personas que inician la actividad formativa facilitando la cobertura de los costes en los que incurren por la realización de la acción formativa (p.ej. transporte en los cursos presenciales, medios tecnológicos / electricidad para la realización on –line, costes de conciliación, etc.) y que pueden actuar como impedimento para su inicio.*
 - c. *Completar en cualquiera de los dos casos con el objetivo último de “mejora de la empleabilidad”, tanto en términos de inserción laboral como de mayor capacitación profesional (posible enganche con nueva formación)*
7. En cuanto a la segunda parte del análisis consistente en verificar la existencia de indicadores asociados para evaluar el cumplimiento de los objetivos, aunque existen son muy limitados. **Tan sólo se especifican dos indicadores en el PES que cubren de forma insuficiente el desempeño del objetivo actual**, insuficiencia que afecta a la disponibilidad de los valores.
8. Ante la limitada serie de indicadores definidos, **realizamos una propuesta de 32 indicadores clasificados en distintos bloques según el objetivo que se desee controlar. Once de ellos corresponden al objetivo de incentivar la finalización con éxito de las acciones formativas, objetivo actual del programa.** El resto corresponde a posibles indicadores que se presentan como referencia en caso de reformulación del objetivo: empleabilidad, compensación de esfuerzo económico, fomento de la cohesión territorial, etc.
9. **El paso siguiente ha consistido en verificar la accesibilidad de estos indicadores con los sistemas de información disponibles para la Agencia para el Empleo.** Estos sistemas pueden ser automáticos, como aplicativos ad-hoc para la gestión de las ayudas que permitirían realizar la tramitación y de forma simultánea disponer de datos e indicadores que produce la propia gestión, o bien manuales, que pueden referirse a bases de datos internas que, aunque informatizadas exigen un acceso individualizado al dato y su incorporación de forma separada a dicha base de datos. En el último nivel, los datos podrían estar localizables en expedientes, bien informatizados o en papel, sin ser todavía incorporados a ninguna base de datos, limitando aún más su accesibilidad. Cada indicador propuesto, y los datos necesarios para su confección, se ha calificado como **C (directamente calculable), FNA (Factible o existente, pero No Accesible) y NF (No Factible).**
10. **El 27% de los indicadores propuestos son Calculables** por localizarse los datos clave en sistemas de información accesibles. No obstante, este valor es indicativo de una muy limitada accesibilidad a los datos y la necesidad de trabajar en el corto plazo en la sistematización de la obtención de los datos. **Dieciséis indicadores de los propuestos, la mayor parte, son FNA lo que evidencia que la posibilidad de mejorar el sistema de seguimiento es posible en el corto plazo a través del trabajo en procedimientos y sistematización para su localización y construcción.** Por último, un pequeño grupo de indicadores propuestos corresponden a la categoría de No factibles o no existentes. De éstos un subgrupo tiene relación con la mejora del conocimiento del perfil del becado, datos que podrían obtenerse de incluir en los sistemas algunos campos de las solicitudes, y otro subgrupo, con el seguimiento opcional del objetivo de “compensación del esfuerzo económico realizado”, que corresponde a indicadores que podrían ser útiles en caso de reformulación.

10. Aunque no constituye objeto de esta evaluación, **se han calculado algunos de los indicadores del cuadro de mando para 2017 y 2020** propuesto para seguir cada uno de los posibles objetivos del programa. **Entre las principales conclusiones destacar:** (i) el número de acciones formativas objeto de beca se ha reducido a casi la mitad desde 2017, (ii) no es posible disponer de datos de ejecución presupuestaria de cada convocatoria, (iii) las ratios de beneficiarios sobre solicitantes son elevadas (+97%), incluso en convocatorias en las que la solicitud se realizaba en los primeros días de inicio del curso, pudiendo indicar que el programa constituía un buen incentivo para finalizar el curso, (iv) el porcentaje de becas denegadas por no finalización de la acción formativa es muy reducido, un 3,1% de lo registrado, pudiendo –en función del momento de solicitud- indicar que el incentivo funciona (v) el importe medio de la beca se ha reducido con el tiempo, así como el número medio de personas becadas por curso, (vi) **es recomendable recoger más evidencias sobre el funcionamiento del programa como incentivo a partir de la comparación de la asistencia y bajas entre asistentes becados y no becados**, (vii) **un tercio de los cursos da lugar a la obtención de certificados de profesionalidad, resultando este un buen indicador del objetivo de mejora de empleabilidad**, (ix) aproximadamente un 10% de los cursos objeto de beca corresponden a Planes de Barrio, con un 8% en términos de gasto público, por lo que el objetivo de cohesión territorial no constituye una prioridad.
11. **La accesibilidad a los indicadores y la trazabilidad de los datos requeridos es bastante limitada.** No hay constancia de la existencia de una base de datos que integre información procedente de distintas unidades / aplicativos (SAP, base de datos interna utilizada, información procedente del Seguimiento de zona, información residente en expedientes como solicitudes, etc.) De cara a posibilitar la evaluación del programa, es recomendable dirigir esfuerzos hacia la integración de dichas fuentes, el diseño de procedimientos para la obtención de datos, asignación de responsabilidades y la incorporación de los datos a un cuadro de mando operativo que facilite evidencias sobre los resultados del programa.
12. **En el momento actual, el análisis de evaluabilidad concluye que no es posible evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa debido a la ausencia de un sistema de seguimiento de indicadores sistematizado, careciendo del grado de accesibilidad a los datos necesarios requerido. Se considera que la adopción de los pasos necesarios para garantizar dicho acceso de forma ágil y clara es un paso imprescindible para avanzar en la evaluación.**
13. **De forma simultánea, puede abordarse la reformulación del objetivo, si bien éste está actualmente bien definido y está alineado con otras experiencias municipales de carácter similar.** Entre las posibles opciones, se encuentra la incorporación más clara de los objetivos de mejora de la empleabilidad, desde la perspectiva de la inserción y de la mayor capacitación laboral, y de aspectos orientados a la cohesión territorial.
14. **Por último, estas propuestas invitan a una reflexión sobre el diseño del programa tras la concreción definitiva de su objetivo (mantenimiento o reformulación).** Bajo cualquiera de las dos opciones, los responsables podrían adoptar cambios de alcance significativo que podrían fundamentarse en la aplicación de **metodologías de Políticas Basadas en la Evidencia** que pueden aportar nuevas maneras de diseñar el programa para cubrir de forma más eficaz el objetivo que se fije. Las **Policy Pilots** son la herramienta más adecuada para testear este tipo de cambios. Consisten en experimentos que permiten aplicar las distintas opciones de diseño en la política de becas, como distinto tipo de acceso, momento de pago o distintas formas, como pasar de una compensación monetaria a otra en especie, como facilitar bonos transporte, dispositivos tecnológicos u otros.