
RECOMENDACIONES GENERALES DE LAS EVALUACIONES.

Hay que destacar como buena práctica, tras la realización de las evaluaciones, la implicación de los responsables de las convocatorias de cooperación internacional que están en proceso de implantar las recomendaciones incorporadas en el informe de evaluación en relación con la mejora de los sistemas de información.

1. Sobre los PES como elemento de planificación estratégica, su vinculación con las convocatorias de ayudas y su seguimiento para asegurar una adecuada evaluación:

- **De acuerdo con la vigente Ordenanza de Subvenciones, existe un PES por cada Área de Gobierno, así como otro para los Distritos. Por ello, los PES se han elaborado atendiendo a la estructura orgánica del Ayuntamiento de Madrid vigente en cada momento, lo cual puede facilitar la división de tareas y toma de decisiones entre las diferentes áreas del Ayuntamiento. Sin embargo, tiene el inconveniente de no agrupar políticas públicas, por lo que sería recomendable que se estructuraran en base a las políticas y programas públicos, ya que así se afectaría menos a la continuidad de la ubicación de las distintas líneas de subvención en los diferentes PES y evitaría la alta heterogeneidad en la vigencia definitiva de unos y otros, lo que mejoraría notablemente el seguimiento de las diferentes líneas de subvenciones, así como su evaluación. La reubicación de un programa de subvenciones en un área de gobierno diferente, por ejemplo, ha motivado la aprobación o modificación de los PES sin permitir alcanzar los objetivos iniciales del PES originario. Para asegurar su valor como herramienta de planificación estratégica, y facilitar posteriormente su evaluación, sería preciso garantizar la estabilidad de los PES y de sus líneas de subvención para el período establecido.**
- **En línea con lo anterior, si los objetivos de los PES se vinculan con las políticas públicas, se conseguirá que las convocatorias estén**

perfectamente alineadas con dichos objetivos estratégicos, evitando la dispersión de convocatorias en distintas Áreas de Gobierno, en función de la estructura orgánica y presupuestaria de cada momento. Se recomienda, por tanto:

- a) Mejorar la alineación de las convocatorias de subvención con los objetivos estratégicos de cada PES.
 - b) Homogeneizar los indicadores propuestos para evaluar el seguimiento de las líneas de subvención incluidos en el PES y en las convocatorias.
 - c) Dar estabilidad a los PES aprobados, manteniendo las líneas de subvención y sus características esenciales durante un período de tiempo suficiente lo que redundará en una mejora de su evaluación, con independencia de los cambios en la estructura orgánica o presupuestaria del Ayuntamiento.
- **Los PES recogen un esfuerzo relevante en la identificación de objetivos y fijación de indicadores para cada una de las líneas de subvención que incluyen. Sin embargo, cabe destacar dos aspectos a mejorar:**
- en algunas de las líneas de subvención, **los objetivos que se persiguen no están del todo explicitados**, mencionando sólo algunos de ellos, y dejando indicados otros de manera menos detallada o concreta, lo cual dificulta la formulación de indicadores alineados con estos que permitan evaluar posteriormente las intenciones directas o indirectas de las líneas que no han sido adecuadamente definidas.
 - **se aprecia una enorme heterogeneidad en el abordaje de cada una de las líneas de subvención, tanto en estructura como contenido y vigencia final de cada PES. No se advierte una metodología común que asegure la posibilidad de una evaluación conjunta.** En buena parte de ellos, se advierten diferencias entre programas y líneas

de subvención relativas a la propia concepción de elementos básicos como la definición de objetivos estratégicos y operativos, generales y específicos. Asimismo, el despliegue de indicadores resulta deficitario, excesivamente orientado a la gestión procedimental (número de expedientes, número de solicitudes, porcentaje de ejecución presupuestaria, etc.), poco alineados con la medición del grado de cumplimiento de objetivos. Una de las razones que justifican esta debilidad de los sistemas de indicadores es que los objetivos no se definen en ocasiones con precisión suficiente, lo que imposibilita una medición adecuada. Tampoco se requiere en todos los casos que estos cumplan con unos criterios mínimos de calidad como pueden ser los SMART.

- **Se recomienda mejorar con carácter general los sistemas de información para el seguimiento y evaluación ex ante de las convocatorias y ex post del PES.** Asimismo, se sugiere priorizar la creación de un **sistema integrado de información e indicadores del PES, que suponga una base mínima** que deberá cumplir cada convocatoria de cada línea de subvenciones que deberá mantenerse al menos en los años de vigencia de dicho PES. Las convocatorias de los diferentes programas podrán contar con una batería ampliada de indicadores que facilite la evaluación de la línea de ayudas desde una perspectiva temporal que facilite la valoración de su trayectoria y contar con evidencia para incorporar recomendaciones orientadas al rediseño de las mismas en aras a mejorar resultados e impacto.
- **Todos los PES indican la aplicación presupuestaria asociada a cada línea de subvención, lo que facilita la asociación de recursos con la línea de referencia. Sin embargo, posteriormente es complicado disponer de información de seguimiento, esto es, la ejecución de la aplicación presupuestaria concreta que constituye un dato básico de la evaluación de cada línea. Asimismo, se demanda una mayor integración con la lógica de los programas presupuestarios,** fomentando mayor coherencia

entre objetivos del programa presupuestario y de las distintas líneas de subvención.

2. Sobre los Sistemas de Indicadores disponibles para el seguimiento y evaluación de las líneas de subvención:

En primer lugar, como se ha advertido, se demanda una **mayor alineación en muchas líneas de ayudas entre los indicadores previstos en las convocatorias de ayudas**, que deberán cumplimentar las entidades o personas beneficiarias de las mismas, **y los que recoge el PES**. Si bien, es lógico que las convocatorias dispongan de una batería de indicadores más exhaustiva dirigida no sólo a conocer los resultados del programa y su impacto sino también a asegurar una adecuada justificación técnica posterior de las ayudas, los indicadores incluidos en los PES deberían estar alineados con los objetivos estratégicos y operativos y **constituir una selección de dicha batería**.

En el análisis de los sistemas de indicadores actualmente disponibles en los programas de ayudas que se han evaluado, cabe destacar dos conclusiones / recomendaciones:

- 1. En algunas líneas de subvención, se ha concedido una autonomía excesivamente amplia para que sean las propias entidades beneficiarias las que propongan los indicadores ligados al proyecto que presentan**, que deben estar alineados con los objetivos estratégicos (u operativos) propuestos en la línea de ayuda, aunque también hay casos en los que deben ser ellas las que fijen el objetivo específico u operativo al que se dirigen. Esta amplia autonomía genera importantes problemas de agregación y heterogeneidad de la información facilitada que dificulta significativamente las posibilidades de evaluar el programa. En estos casos, se ha propuesto facilitar un listado básico de objetivos (ya sean específicos u operativos) a las entidades con respecto a los cuáles deberán posicionarse, y una vez seleccionado el objetivo concreto, éstas deberán facilitar información necesaria sobre unos indicadores básicos que permitirán evaluar el grado de cumplimiento de dicho objetivo de forma equivalente en todas las entidades que realicen la misma selección. Esto no impide que la entidad pueda proponer indicadores adicionales /

complementarios a su solicitud sobre los que deberá aportar información en la fase de justificación de la ayuda.

2. El trabajo de campo realizado a partir de las memorias o documentos justificativos de las ayudas advierte que **algunas de las entidades beneficiarias no interpretan adecuadamente cómo deben construirse los indicadores y cuál es la información básica que deben contener**. Estos errores de interpretación dificultan de nuevo la agregación de la información para la construcción de indicadores agregados que permitan al Ayuntamiento de Madrid visualizar los resultados de su política de ayudas. Por tanto, sería necesario **contar en cada convocatoria / línea de ayudas un manual o instrucciones básicas de apoyo a los interesados¹** para la elaboración de los indicadores, tanto los básicos o mínimos requeridos en la solicitud, como una propuesta de indicadores adicionales que podrían incorporar en sus solicitudes. Entre los epígrafes que deberá contener dicho manual –específico para cada línea de ayuda– deberá incluirse: la forma de cálculo del indicador, los datos básicos para su construcción, aclaraciones sobre dichos datos básicos o definición de los conceptos utilizados en la elaboración, así como un listado de fuentes verificables entre las que la entidad podrá seleccionar la más adecuada pero que deberá aportarse para cada dato básico.

3. Sobre los Sistemas de Información disponibles para la construcción y seguimiento de indicadores:

Las encuestas y entrevistas realizadas a los departamentos responsables de los distintos programas evaluados **confirman que el grado de sistematización de la información requerida para construir indicadores alineados con objetivos y que cumplan el resto de los criterios SMART es muy limitada, así como la accesibilidad a datos relevantes para su construcción**. Apenas se cuenta con sistemas de información automatizados que faciliten datos relevantes sobre los resultados de los programas.

¹ Por ejemplo, si un indicador está basado en número de acciones propuestas, deberá concretarse qué acciones están incluidas en dicho indicador. No es comparable que una entidad incluya una campaña informativa como única acción y sin embargo, otras entidades aporten como dato el número de dípticos que hayan podido lanzar.

La mayor parte de la información disponible de forma telemática se encuentra en Hojas de Excel; si bien los campos previstos y su estructura responde a objetivos procedimentales y de gestión de la concesión de las subvenciones con pestañas organizadas bien por ejercicios o bien por fases de la tramitación (solicitud, subsanación de documentación, valoración, concesión, justificación, pago). Además, el enfoque administrativo que caracteriza el diseño de estas Hojas de Excel limita sus posibilidades de explotación de los datos recopilados. Avanzar en una reestructuración de su configuración como una base de micro datos permitiría añadir nuevas posibilidades de explotación de la información².

En cambio, **apenas se localizan sistemas de información disponibles que faciliten información relevante sobre el cumplimiento de objetivos a los gestores. Por lo general, es preciso recurrir al expediente (en muchas ocasiones a los documentos justificativos de la subvención)** y localizar en archivos pdf los datos de interés para la construcción de los indicadores recomendados para el programa.

Un paso clave para la mejora de los sistemas de información y garantizar que los responsables de los programas puedan disponer de indicadores significativos sobre resultados consistiría en **implicar a los solicitantes** (tanto personas físicas como entidades) en la incorporación de datos de la solicitud relativos a los indicadores de interés en Hojas de Excel debidamente formuladas y protegidas, y especialmente a los **beneficiarios en el momento de presentar los documentos requeridos en la fase de justificación de la ayuda**. No obstante, este avance exige un trabajo preparatorio desde los gestores para la formulación adecuada de las citadas Hojas de Excel para que sean cumplimentadas por los interesados / beneficiarios. Con ello, los responsables del programa pueden: **a) mejorar la información disponible a un bajo coste en recursos, b) garantizar una depuración previa de posibles datos erróneos en la fase de cumplimentación³, c) facilitar la comparabilidad** entre proyectos y

² Número de entidades que repiten como beneficiarias con respecto a la convocatoria anterior, coste total medio del proyecto subvencionado por tipología de entidad, donde se concentran las solicitudes desestimadas, etc.

³ A través de la validación de datos en determinadas celdas (no permitir valores nulos, o por encima de determinadas cifras, etc.)

finalmente, **d) agregar información para el conjunto de la convocatoria**, verificando si se han logrado o no avances en el cumplimiento de objetivos.

Sin duda, esta opción sería un **paso intermedio en la necesaria construcción de un sistema de información completo de datos relevantes de cada convocatoria** de ayuda y que finalmente permitirían una evaluación integral de los PES. Este sistema de información se alimentaría desde el inicio con la presentación telemática de las solicitudes y la tramitación –también informatizada- de todo el proceso, lo que permitiría alimentar automáticamente una base de datos que permitiría –una vez concedidas las subvenciones- acceder a información básica de interés sobre la convocatoria. No obstante, **la información para la tramitación no siempre es suficiente** para la adecuada medición y seguimiento de objetivos, **siendo preciso mayores desarrollos en función del programa del que se trate**. Por ejemplo, el seguimiento de los beneficiarios una vez concedida la subvención⁴, la incorporación a los procesos el **acceso y tratamiento de fuentes de información públicas** que pueden resultar adecuadas para la medición de resultados⁵.

4. Sobre la conveniencia de disponer de un plan de evaluación para cada PES:

La evaluación de las ayudas del Ayuntamiento de Madrid debería permitir analizar:

- Indicar en qué medida se han alcanzado los objetivos estratégicos y operativos deseados.
- El efecto incentivador directo en el beneficiario de la ayuda (es decir, si la ayuda ha inducido al beneficiario a adoptar una línea de conducta diferente y la importancia del impacto de la ayuda).
- Confirmar si las hipótesis en las que se basó la aprobación de la convocatoria siguen siendo válidas y pueden contribuir a mejorar el diseño de futuras convocatorias que pudiera conducir a fomentar la utilización de una forma alternativa de ayuda, redefinir los objetivos o los

⁴ Por ejemplo, en temas de formación si el objetivo es la mejora de la empleabilidad, si el alumno finalmente logró la inserción laboral y en qué plazo, y si se realizó en un ámbito relacionado con la formación realizada.

⁵ Por ejemplo, en el caso de las ayudas a la vivienda, sería bueno recoger datos de precios de la vivienda disponibles en los portales inmobiliarios de manera periódica para poder evaluar los efectos indirectos de las políticas que se están llevando a cabo.

beneficiarios destinatarios o considerar posibilidades alternativas a la ayuda para alcanzar los mismos objetivos.

La aprobación de un plan de evaluación como anexo a cada PES puede garantizar que las áreas responsables de las líneas de ayudas disponen de un plazo apropiado para realizar la evaluación que les permita planificar la información que precisan y la recopilación de datos suficientes para poder abordar el tipo de evaluación que se proponga en cada caso (diseño, procedimental, resultados, impacto, etc.), así como facilitar resultados a los responsables políticos con margen suficiente para introducir mejoras en las convocatorias incluidas en el próximo PES .

En este sentido, se recomienda la elaboración de un plan de evaluación previo (o en paralelo) a la elaboración del próximo PES. Dicho plan de evaluación **debería basarse en la construcción de la Teoría del Cambio** ya que esta permite entender cómo los recursos asignados en cada ayuda y para cada convocatoria provocan el desarrollo de unas actividades que, a su vez, generan unos productos (objetivos operativos) y, en última instancia, unos impactos (objetivos estratégicos) sobre los beneficiarios de la intervención.

Así, la teoría del cambio permite, entre otras cosas, **ordenar el proceso de toma de contacto con la política pública e identificar y formular preguntas de evaluación**. Ambos aspectos resultan fundamentales para el desarrollo de todo tipo de evaluaciones, desde una evaluación de diseño, hasta una de impacto, pasando por una evaluación de procedimientos o una económica. La descripción de la teoría del cambio permite comprender de manera global qué es lo que el programa pretende conseguir y los medios a partir de los cuáles se conseguirán los objetivos previstos. Por otro lado, al explicitar la cadena causal de hipótesis que sustentan la intervención, se puede indagar acerca de la viabilidad y real cumplimiento de estas. En definitiva, cada una de las hipótesis se puede traducir en una pregunta de evaluación que el posterior proceso de análisis deberá responder.

De hecho, la construcción de la teoría del cambio permite **definir de manera más precisa estos objetivos estratégicos y operativos** que, tal como se ha mencionado en el primer apartado, a menudo no están suficientemente explicitados en cada PES o en cada convocatoria, lo cual dificulta la evaluación.

Además, según los **critérios que la Comisión Europea⁶** ha definido para la elaboración de los planes de evaluación de las políticas públicas, la definición de los objetivos estratégicos y operativos es el primer paso de cualquier plan de evaluación.

El plan de evaluación de los futuros PES, deberá, además de basarse en el desarrollo de la teoría del cambio, ser capaz de **calendarizar la realización de los diferentes tipos de evaluaciones**, teniendo en cuenta que algunas evaluaciones pueden realizarse en el corto plazo y otras como las de impacto, requieren de más tiempo de funcionamiento del PES para poder ejecutarse, así como tratando de hacer de la evaluación una herramienta útil para la toma de decisiones en todas las áreas del Ayuntamiento. En este sentido, el Plan deberá establecer qué convocatorias son evaluables de las distintas áreas y cómo hay que hacerlo para que estas sean representativas de la totalidad de las actuaciones del PES en cada uno de los años de su vigencia. Además, deberá facilitar, mediante la definición de un cuadro de indicadores, la **recolección de los datos necesarios en todos los campos a evaluar**, es decir, deberá incluir indicadores de ejecución, de resultados, de impacto y económicos, para cada una de las líneas y convocatorias relevantes.

Por último, subrayar el carácter innovador de este proyecto evaluador que ha abordado el Ayuntamiento de Madrid, que resulta singular en el ámbito de las administraciones públicas, no sólo por el volumen de recursos que representan las líneas de ayudas evaluadas, sino también por la heterogeneidad de la tipología de ayudas y sus objetivos, así como los diferentes tipos de evaluación aplicados. Como principal resultado de este proceso, destacar la relevante batería de conclusiones y recomendaciones generales, tanto de carácter estratégico como operativo, con las que se puede contar para la elaboración de las futuras convocatorias y PES, todo ello para mejorar los resultados e impacto de estos programas públicos. Sin duda, esto no habría sido posible sin el esfuerzo y la labor de coordinación ejercida por la Oficina de Colaboración

⁶ Atendiendo a la metodología propuesta por la Comisión en relación a planes de evaluación de las ayudas estatales, éstas deberán contar en todo caso con los siguientes elementos: objetivos del régimen de ayudas, preguntas de evaluación, proporcionalidad y adecuación del régimen de ayudas, métodos propuestos para encontrar una base de comparación adecuada para determinar el impacto causal del régimen, sistemas de recopilación de datos y uso de las mejores fuentes disponibles, calendario de la evaluación, garantía de independencia y publicidad y facilitación de la participación de interesados.

Público Privada del Ayuntamiento de Madrid, así como la cooperación de las diferentes áreas gestoras.