

**Informe de evaluación de las Ayudas Sociales al  
IBI**  
en el marco del Acuerdo del Pleno  
del 27 de junio de 2018  
para promover la realización de evaluaciones  
de políticas públicas en el Ayuntamiento de Madrid

# Índice

<b>0.</b>	<b>LISTADO DE ACRÓNIMOS .....</b>	<b>1</b>
<b>1.</b>	<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>MARCO DE LA EVALUACIÓN.....</b>	<b>3</b>
	2.1. <i>Objetivos y enfoque de la evaluación.....</i>	3
	2.2. <i>Alcance de la evaluación.....</i>	4
	2.3. <i>Metodología.....</i>	4
	2.4. <i>Condicionantes de la evaluación y decisiones metodológicas.....</i>	6
<b>3.</b>	<b>OBJETO DE EVALUACIÓN.....</b>	<b>8</b>
	1. Evolución de la ayuda social al IBI.....	8
	2. Características básicas del Programa .....	11
<b>4.</b>	<b>RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.....</b>	<b>15</b>
	4.1. <i>Evaluación de diseño .....</i>	15
	1. Fundamentación de las ayudas y ajustes a las necesidades existentes .....	15
	2. Calidad de la formulación de las ayudas sociales .....	20
	4.2. <i>Evaluación de implementación.....</i>	24
	1. Adecuación de los recursos disponibles / utilizados .....	24
	2. Cambios en cuanto a la implementación. ....	27
	3. La relación coste / eficacia.....	30
	4. La capacidad de mejora continua del proceso.....	33
	4.3. <i>Evaluación de resultados y de impacto.....</i>	35
	1. Logro de los objetivos del Programa.....	35
	2. Llegada a la población objetivo.....	36
	3. Impacto del marco normativo.....	41
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>46</b>
	5.1. <i>Diseño .....</i>	46
	5.2. <i>Implementación .....</i>	47
	5.3. <i>Resultados.....</i>	48
	5.4. <i>Conclusiones y recomendaciones globales .....</i>	50
<b>ANEXOS.....</b>		<b>1</b>
	<i>Anexo 1. Matriz de evaluación.....</i>	1
	<i>Anexo 2. Descripción de las fases de evaluación .....</i>	8
	Fase de diseño de la evaluación .....	8
	Fase de trabajo de campo.....	10
	Fase de análisis.....	12
	<i>Anexo 3. Distribución de las ayudas por distrito.....</i>	14



## 0. LISTADO DE ACRÓNIMOS

<b>AG</b>	Área de Gobierno
<b>ATM</b>	Agencia Tributaria de Madrid
<b>BBDD</b>	Base de Datos
<b>DG</b>	Dirección General
<b>IAM</b>	Informática del Ayuntamiento de Madrid
<b>IBI</b>	Impuesto de Bienes e Inmuebles
<b>RMI</b>	Renta Mínima de Inserción
<b>TRU</b>	Tasa de Residuos Urbanos



## 1. PRESENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Este documento supone el **informe de evaluación** del diseño, implementación y resultados del Programa de Ayudas Sociales al Impuesto de Bienes e Inmuebles, en adelante IBI, desarrollado por el Ayuntamiento de Madrid entre 2012 y 2017.

Esta evaluación parte de un encargo realizado en el **Pleno del 27 de junio de 2018**, destinado a promover la realización de evaluaciones de políticas públicas en el Ayuntamiento de Madrid, suponiendo el punto de la partida de la misma. La formulación en la práctica de este encargo se realiza a través de dos trabajos. Por un lado, se plantea el **desarrollo de esta evaluación** con la finalidad de analizar el desarrollo del Programa y poder plantear posibles propuestas de mejora. Por otro lado, se plantea el **desarrollo de una Guía** de evaluación que sirva de herramienta que acompañe en los procesos evaluativos a los propios gestores públicos del Ayuntamiento de Madrid.

Para el desarrollo de la evaluación se planteó la participación activa del personal del Servicio de Evaluación de la D.G. de Transparencia, de la D.G. de Familias, Infancia, Educación y Juventud<sup>1</sup> y de Red2Red, mientras que las labores de **coordinación y supervisión** de los trabajos recaen sobre **Subdirección General de Calidad y Evaluación** de la D.G. de Transparencia del Área de Gobierno de Vicealcaldía.

Respecto a la **estructura**, y a partir de este apartado de presentación, el informe se desarrolla de la siguiente forma:

En el siguiente apartado se realiza una presentación del **marco de la evaluación**, donde aparecen los objetivos y el enfoque de la misma, se realiza una exposición de su alcance y el desarrollo metodológico, y por último se exponen los principales condicionantes que han estado presentes a lo largo de la evaluación y que han tenido una incidencia relevante en la misma.

Después de este apartado se realiza una presentación del **objeto de la evaluación**, analizando su desarrollo en el tiempo y las principales características que lo han definido.

El siguiente de los apartados es el referido a **los resultados**, y en este se han expuesto los **principales hallazgos** del proceso evaluativo, diferenciando en función de las dimensiones de análisis del programa.

El informe finaliza con un apartado que muestra las principales **conclusiones y recomendaciones** que han surgido en el proceso de evaluación, de nuevo diferenciando entre diseño, implementación y resultados, añadiendo una serie de conclusiones y recomendaciones finales.

---

<sup>1</sup> Denominación de la DG y AG actualizada a la estructura actual del Ayuntamiento de Madrid.

## 2. MARCO DE LA EVALUACIÓN

### 2.1. Objetivos y enfoque de la evaluación

Este documento responde a los **objetivos previstos** en las Preinscripciones Técnicas para el desarrollo de esta evaluación, y que aparecen descritos de la siguiente manera:

- Verificar si el actual Programa de Ayudas Sociales al IBI **ha cumplido con los objetivos** para el que fue creado.
- Identificar las posibles **áreas de mejora** del programa.

Para la consecución de estos objetivos, este proceso de evaluación se ha enfocado en el análisis de las diferentes dimensiones del programa, realizando una **evaluación multidimensional** del mismo, lo que significa que:

1. Se ha evaluado el **diseño del programa**, lo cual supone un análisis de la propia fundamentación del programa, de sus objetivos previstos, los cambios que deseaba producir y si estos cuentan con lógicas internas que permitan su consecución. También se ha analizado su relación con el marco normativo, organizativo y programático en el que se encuadra, y su posible complementariedad con otras intervenciones u acciones que se desarrollan en el territorio.
2. En segundo lugar, también se ha realizado una evaluación **de la implantación y el seguimiento** de la intervención, enfocada en conocer las actividades, pero también el cómo se desarrollan estas actividades. En este sentido, se presta una especial atención a como se desarrolla todo este proceso dentro del marco del Ayuntamiento de Madrid, y si esto ha generado problemas a lo largo de la ejecución de la ayuda.
3. Por último, esta evaluación también ha realizado una evaluación **de los resultados** de la intervención, entendida esta desde tres enfoques diferentes: productos, resultados e impacto.

Por **productos** se entiende el resultado de la materialización de las actividades que se desarrollan en el marco del programa a evaluar, y que en este caso puede estar relacionado con el número de ayudas concedidas. Se trata de productos que se obtienen de manera directa por el simple discurrir de la intervención.

Por **resultados**, se entienden los cambios producidos en la población objetivo como consecuencia del desarrollo de las actuaciones. Desde este punto de vista se podría tener en cuenta las facilidades obtenidas para pagar el IBI como consecuencia del propio programa.

Por **impacto**, se entenderán los cambios que se producen como consecuencia de los resultados, y en el que están presentes otros factores, pero que afectan más allá de los objetivos propuestos por la intervención. En el marco de esta evaluación, se ha analizado el impacto desde un enfoque normativo, analizando los cambios en el perfil de la población beneficiaria, como consecuencia de los cambios normativos.



**Ilustración 1. Enfoque del desarrollo de la evaluación**

## 2.2. Alcance de la evaluación

El alcance de esta evaluación viene establecido por los tiempos y el marco en el que se ha estado desarrollando el objeto a evaluar.

En este sentido, el **alcance territorial** de esta evaluación está centrado en la **Ciudad de Madrid**, puesto que es donde se ha desarrollado el Programa que se va a evaluar. También se tendrá en cuenta el marco normativo, y que en esta ocasión podría venir determinado por un ámbito local, regional o nacional.

En cuanto al **alcance temporal**, la evaluación se centrará en **todo el periodo de aplicación** de la ayuda social al IBI, que se desarrolló entre el **año 2012 y 2017**. En ese sentido, hay dos maneras de referirse a estas anualidades, en función de si hablamos del IBI al que se hace referencia o al año de la convocatoria. En el primer caso, se hablaría de 2011 a 2016, mientras que la opción utilizada en este informe, referida al año de las convocatorias, hace mención a 2012-2017.

Algunos de los análisis se focalizarán sobre las **tres últimas convocatorias, 2015, 2016 y 2017**, ya que, como se explica en el apartado 3, muestran las diferentes fases por las que ha pasado el programa, además de que, al ser las tres últimas convocatorias, se espera contar con un mayor acceso a la información.

## 2.3. Metodología

El proyecto comenzó con una **reunión de arranque** que tuvo lugar el 3 de julio de 2019, en la que se reunieron, por una parte, representantes de diferentes áreas del Ayuntamiento de Madrid y, por otra parte, Red2Red.

Como consecuencia de esta reunión se desarrolló un **Plan de Trabajo**, donde se operacionalizaba algunas de las actuaciones a desarrollar, y se diseñó una **matriz de evaluación**<sup>2</sup>. A través de la matriz se identificaban las principales herramientas y técnicas que se preveían utilizar en el marco de la presente evaluación.

Las **técnicas utilizadas** en el desarrollo de esta evaluación han sido las siguientes<sup>3</sup>:

- **Revisión documental.** La revisión documental ha estado presente a lo largo de toda la evaluación, aunque ha sido fundamental para establecer el punto de partida de la evaluación, y el propio desarrollo del Programa a evaluar. La información que aquí se ha recabado ha sido analizada desde un enfoque de **análisis de contenidos**.
- **Revisión de Bases de datos.** Se ha tenido acceso limitado a alguna información de bases de datos de diferentes AG o instituciones del Ayuntamiento de Madrid. Esta información ha sido analizada a través de **estadísticos descriptivos**.
- **Entrevistas semiestructuradas.** Han sido fundamentales para entender aspectos del diseño de las ayudas, pero también de la implementación de las mismas. Se han realizado con la Agencia Tributaria de Madrid, en adelante ATM, el IAM (Informática del Ayuntamiento de Madrid) o las Juntas Municipales de Distrito. Esta información se ha sido analizada por un **análisis de discurso**.

<sup>2</sup> La matriz de evaluación puede encontrarse en el anexo 1.

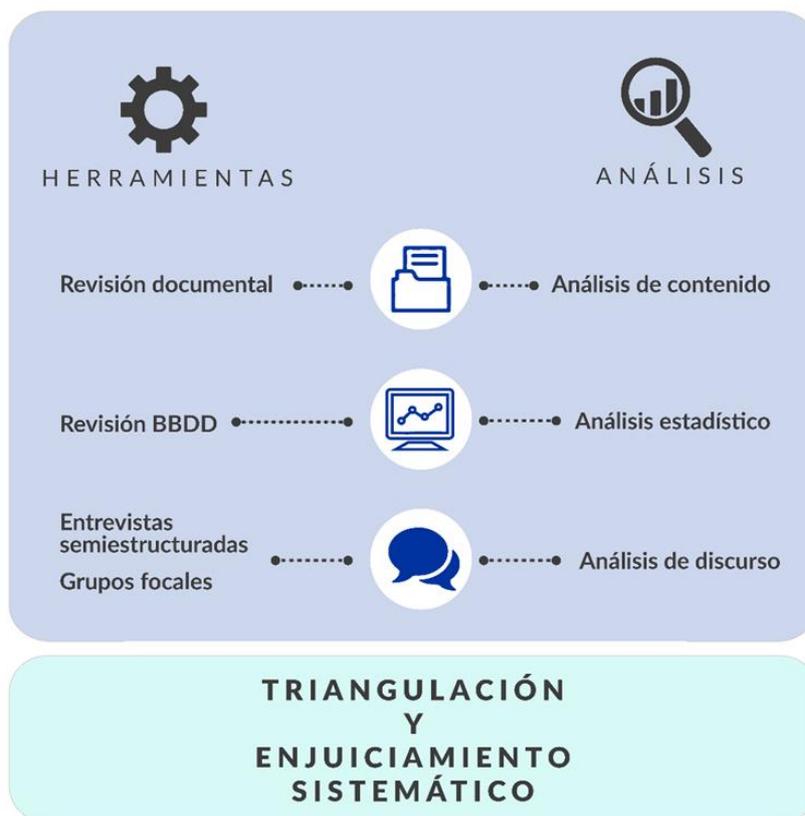
<sup>3</sup> En el anexo 2 puede encontrarse más información respecto al trabajo de campo desarrollado con esta evaluación.

- **Grupos focales.** Han permitido conocer la opinión y valoración de personas beneficiarias de la ayuda, tanto desde el punto de vista de los resultados como de la implementación. La información recabada ha sido analizada a través del **análisis del discurso**.

Todo lo anterior se ha integrado, y para ello se ha **utilizado la triangulación**, lo cual ha permitido que el análisis contraste los datos, visiones y enfoques a partir de los datos recogidos desde los diferentes enfoques y/o herramientas.

En este sentido, se ha utilizado el proceso opuesto a la operacionalización, concretamente para la integración de los resultados se utilizó lo que se denomina **enjuiciamiento sistemático** que significa “analizar sistemáticamente una información que nos permitirá determinar el valor o mérito de algo” (Stufflebeam & Shinkfield, 2007). Este proceso de enjuiciamiento sistemático requiere que, mediante la interpretación, los hallazgos sean contrastados e integrados, constituyéndose en la base de los juicios sobre el valor o el mérito de la intervención o de algunos de sus elementos.

**Ilustración 2. Desarrollo metodológico a lo largo de la evaluación**



Fuente: elaboración propia.

Por lo tanto, el enjuiciamiento sistemático **aplica “significado evaluativo”** a los hallazgos y establece su valor, indicando si son buenos o malos, positivos o negativos. El producto de la formulación de juicios evaluativos suelen ser las conclusiones. Por último, el objetivo de la estrategia de integración es mostrar las posibilidades de triangulación y agregación para obtener conclusiones que permitan responder a los objetivos y preguntas de la evaluación que ya han sido definidas.

## 2.4. Condicionantes de la evaluación y decisiones metodológicas

El proceso de evaluación se ha encontrado **diferentes obstáculos**, relacionados gran parte de ellos con el acceso a la información, que han dificultado su desarrollo. Como consecuencia de estas limitaciones, la entrega del proyecto se vio retrasado aproximadamente dos meses respecto a la fecha inicialmente prevista.

En este sentido, una de las principales limitaciones ha estado relacionada con las **cuestiones temporales**, ya que el inicio del proyecto ha coincidido con el periodo estival, por lo que las dificultades para llegar a determinada información y personas se ha visto incrementada.

Otra de las principales limitaciones ha estado vinculada con la **temporalidad objeto de evaluación y su relación con el proceso evaluativo**. Es decir, en la medida en que las ayudas se ejecutaron entre 2012 y 2017, el equipo evaluador ha estado recabando información sobre una actuación que se ha ejecutado entre 2 y 7 años antes de su comienzo, lo que no supone tanto una dificultad para acceder a la información, como principalmente a las personas que han estado en sus diferentes fases.

Por otro lado, la puesta en marcha de la evaluación ha coincidido con un **cambio en el Equipo de Gobierno** del Ayuntamiento de Madrid, lo que ha supuesto cambios en determinadas Direcciones Generales que estaban relacionadas con esta evaluación, y ha supuesto una dificultad adicional para llegar a determinada información. Estos cambios en relación al personal han afectado no solo a la llegada de información, sino incluso a la interlocución con los responsables para el desarrollo de la evaluación.

No obstante, y como se ha dicho antes, la principal limitación ha estado relacionada con la **falta de acceso a datos en términos generales**, puesto que la información respecto a las ayudas y su gestión ha sido realmente escasa. A continuación, se detallan algunas de las situaciones encontradas:

- El equipo evaluador **no ha tenido acceso a las bases de datos utilizadas por el IAM** en las diferentes anualidades para el cruce de variables. Estos datos deberían haber servido para analizar cada una de las convocatorias, pero también para acceder a información sociodemográfica y del cumplimiento de los requisitos por parte de las personas beneficiarias. Información que, por otra parte, tampoco se encontraba incluida en esas bases de datos.
- A partir de esta situación, **la DG de Familia e Infancia**, responsable de estas ayudas, proporcionaron al equipo evaluador los **datos finales sobre solicitudes estimadas y desestimadas** en cada convocatoria. En este caso, los datos únicamente permitían ver si una determinada persona había recibido la ayuda, pero no contenía información sobre sus características, ya que sólo se grababa el resultado del proceso de valoración (solicitud estimada o desestimada) pero no sobre las características de la unidad convivencial.
- Dado que no se contaba con información directa sobre las características de las personas y las unidades convivenciales beneficiarias de las ayudas, el equipo evaluador propuso utilizar una vía indirecta, solicitando al AG de Familias, Igualdad y Bienestar Social los datos de los **registros que pudieran existir en CIVIS<sup>4</sup>** correspondientes a las personas beneficiarias de todas las anualidades y también de las que realizaron una solicitud que fue desestimada en 2017. La hipótesis subyacente es que podía existir un importante solapamiento entre las personas que recibían las ayudas del IBI social y las que recibían otro tipo de ayudas de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid.

<sup>4</sup> Se trata de la base de datos utilizada por Servicios Sociales.

De este modo, se podría contar con alguna información sociodemográfica que permitiría analizar los perfiles de las personas beneficiarias del IBI social.

- La realidad mostró que la información contenida en CIVIS era limitada para este propósito, ya que el solapamiento es solo parcial (no hay ninguna anualidad por encima del 33%). Además, la información de CIVIS es limitada en sí misma, ya que solo incluye variables básicas como el sexo, la edad, el distrito, la nacionalidad, etc. Por tanto, **los análisis que se basen en esta información deben ser tomados con las correspondientes cautelas.**
- A pesar de las reiteradas peticiones, no fue posible contar con información agregada sobre la **evolución del impago del IBI** en la Ciudad de Madrid, que se consideraba relevante para poder **determinar la existencia o no de una necesidad** para la puesta en marcha de la ayuda.
- Toda lo dicho **puso también en riesgo el desarrollo de los Grupos Focales**, ya que los únicos datos de contacto de los que se disponía en las bases de datos vinculadas a las ayudas era la dirección postal (ni email ni teléfono) lo cual dificultaba la contactación. La única manera de acceder a otros datos de contactación fue a través de CIVIS, pero la consecuencia de esto es que solo se tuvieron datos de contacto operativos de un subgrupo limitado de personas beneficiarias. Se tomó como referencia la **última anualidad**, para facilitar que la población recordase las ayudas y que, por tanto, accediesen a colaborar en la evaluación.

En conclusión, estas limitaciones han tenido un **efecto sobre el propio alcance de la evaluación**, ya que aunque a medida que se identificaba la falta de acceso a determinada información, el equipo evaluador elaboraba **estrategias alternativas** de análisis, siempre sin perder de vista el propósito de la evaluación, habitualmente estas estrategias suponían una cierta reducción del alcance previsto inicialmente. En algunos casos, se ha podido incluso condicionar la respuesta a alguna de las preguntas de evaluación definidas inicialmente, que han sido señaladas en un color diferente en la matriz de evaluación que puede encontrarse en el anexo 1.

### 3. OBJETO DE EVALUACIÓN

Como se verá a continuación, esta ayuda social ha pasado por **diferentes fases** a lo largo del periodo de análisis, por lo que el primer paso para comprender esta evaluación será la de revisar el propio objeto de evaluación y su desarrollo a lo largo de este periodo temporal.

A pesar de que el objetivo de este apartado es el de hacer un recorrido sobre el programa, también incluye un cierto análisis descriptivo sobre el desarrollo de la ayuda en cuestión.

#### 1. Evolución de la ayuda social al IBI

El programa de Ayuda Social al IBI se **pone en marcha en el año 2012**, relacionado en este caso con el pago del IBI del año anterior, 2011, y se mantuvo activo hasta el año 2017, donde se realizó la última convocatoria, relativa al pago del IBI del 2016.

En concreto, la ayuda parte de un “Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de **5 de Enero de 2012**, por el que se establece la organización y estructura del Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales y se delegan competencias en su titular y en los titulares de los órganos directivos, que en su artículo 3 determina las competencias del titular del Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales entre las que se encuentra: *2.a) La concesión de subvenciones en materia de su competencia, así como formular la solicitud a otras Administraciones públicas de aquellas que incidan en su ámbito competencial.* A partir de aquí y con un **Decreto de 22 de marzo de 2012** la Delegada del Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales aprueba la **primera convocatoria**.

A lo largo de estos 6 años, el Programa ha pasado por diferentes fases:

1. La primera de las fases cubre las **cuatro primeras convocatorias, del año 2012 a 2015**, y esta fase viene definida por la vinculación del procedimiento de concesión de las ayudas a la exención de la **Tasa de Residuos Urbanos, conocida como la TRU**, y que desaparece en el año 2015.

La TRU fue suprimida por Acuerdo de 19 de diciembre de 2014 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en el que se aprobó la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por servicios y actividades relacionados con el medio ambiente con efectos a partir del 1 de enero de 2015.

Durante esta fase, una parte importante de la gestión de la ayuda viene determinada por la propia gestión de la TRU, lo cual significa que es la Agencia Tributaria como responsable de esta tasa la que desarrolla gran parte de las gestiones.

2. La segunda de las fases está relacionada con la **convocatoria de 2016**, y esta viene definida por el acuerdo en el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en sesión plenaria de 30 de septiembre de 2015 de establecer una serie de **requisitos sociales** para el acceso a esta ayuda social.

No obstante, y por cuestiones técnicas, en esta anualidad **no se puede poner en marcha estos criterios** para el cálculo de la población beneficiaria, y la convocatoria se resuelve a través de otro formato más sencillo, estableciéndose como una medida temporal.

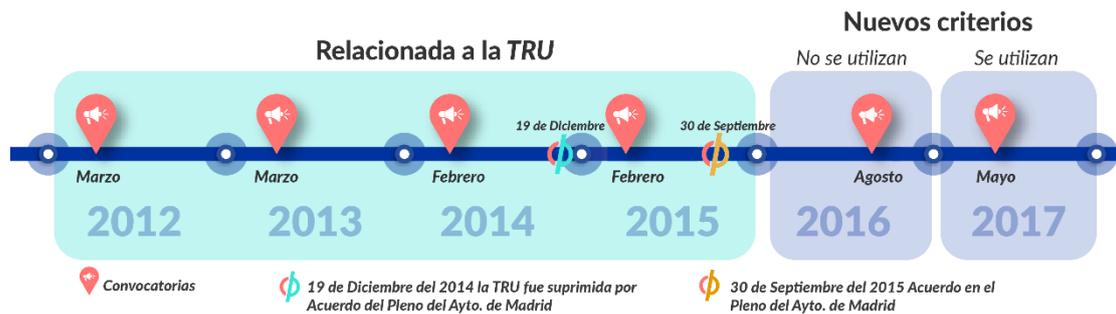
3. La tercera y última fase es la relacionada con la **convocatoria de 2017**. La principal característica de esta es que se **ponen en marcha los criterios** establecidos en el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en sesión plenaria de 30 de septiembre de 2015.

Estos criterios hicieron el proceso de gestión más complejo desde el punto de vista de la AG de Servicios Sociales, donde recayó junto con el IAM, la mayor parte de la gestión de las ayudas.

Con independencia de las convocatorias, la ayuda se ha concedido siempre a posteriori, desde un **enfoque de reembolso**, lo cual supone que primero se realizaba el pago del IBI del año en cuestión, mientras que la ayuda se convocaba en la anualidad siguiente, y se devolvía el dinero de forma posterior.

La ilustración 3 muestra el **desarrollo temporal de la ayuda**, diferenciando las tres fases, en función de los criterios que la definían. También aparece información respecto al momento de la convocatoria, o los cambios normativos que dan significado a la existencia de diferentes fases.

**Ilustración 3. Desarrollo de las ayudas sociales al IBI**



Fuente: elaboración propia.

Atendiendo a un enfoque temporal, la **supresión de la TRU** se realiza con el **equipo de gobierno** que va desde 2011 a 2015, a través de un Acuerdo de 19 de diciembre de 2014 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid. Por su parte, el establecimiento de los **nuevos criterios** para la nueva convocatoria de la ayuda, que era necesario elaborar por la retirada de la TRU, se realizó por el **equipo de gobierno 2015-2019**, con el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid en sesión plenaria de 30 de septiembre de 2015.

Desde un enfoque global se puede afirmar que la supresión de la TRU tuvo una fuerte relevancia en el desarrollo de esta ayuda, y este impacto pudo percibirse desde diferentes ámbitos, tal y como se ve a continuación:

## Agentes involucrados

Uno de los cambios principales entre las diferentes fases estuvo relacionado con **el rol** que desarrollaron **diferentes agentes**.

Durante la **primera fase**, la mayor parte del proceso recaía sobre la propia gestión de la TRU, ya que servía como base al Programa de Ayudas Sociales al IBI, lo que suponía que una parte importante del análisis se realizaba por la **ATM**. Por su parte, el papel desarrollado por el **AG de Servicios Sociales**, como encargado de las ayudas, era principalmente **administrativo**, y se concentraba en el envío de los documentos a las potenciales personas beneficiarias, y tramitar las diferentes resoluciones, peticiones de información, etc.

En cambio, en la **segunda fase**, el papel del **AG de Servicios Sociales** se preveía más relevante, puesto que se convierte junto al IAM en el principal agente de las ayudas. No obstante, durante este año se pone de manifiesto que el desarrollo de los aplicativos informáticos, en manos del IAM, y que eran necesarios para poder usar los nuevos criterios, no podían estar operativos. Esto hace que se opte por una opción temporal y que la labor del AG se acabe viendo **reducida**, concentrándose en la tramitación de los expedientes y la tramitación de las diferentes resoluciones.

Por último, el rol de esta AG en la **tercera fase** es mucho más relevante, ya que en esta ocasión sí que se utilizan los criterios establecidos en la sesión plenaria del 30 de septiembre de 2015 y esto supone que el **AG de Servicios Sociales** se convierte en el **principal gestor** de la ayuda. En esta ocasión, su rol

no está solo relacionado con la tramitación de expedientes, sino que también participa en el análisis y cruce de variables de las potenciales personas beneficiarias con el objetivo de analizar el cumplimiento o no de los diferentes requisitos.

No obstante, y como se verá a continuación, el papel jugado por cada uno de los agentes a lo largo del proceso ha sido un aspecto de debate a lo largo de la evaluación y también del propio programa.

### Requisitos de acceso a las ayudas

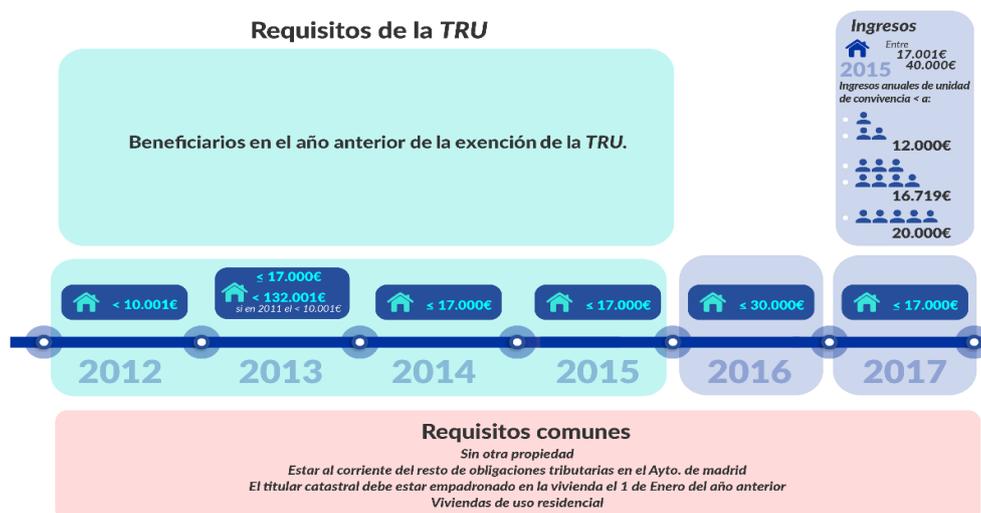
Los requisitos utilizados para el acceso a las ayudas también ponen de manifiesto las diferentes fases por las que ha pasado estas ayudas. Es decir, mientras que había una serie de criterios que eran comunes y que se mantuvieron a lo largo de las convocatorias, hay otros que se fueron modificando a lo largo de las mismas.

Los **requisitos comunes** fueron los siguientes:

- Personas que hayan sido titulares catastrales y obligados al IBI en el año anterior a la convocatoria respecto a su vivienda habitual.
- Que se haya abonado de manera efectiva el IBI del año anterior y estén al corriente del resto de sus obligaciones tributarias con el Ayuntamiento de Madrid.
- La ayuda puede darse a cualquier titular catastral que figure como empadronado en la vivienda a fecha de 1 de enero del año anterior.
- Que no cuente con otra propiedad en la Ciudad de Madrid.

Los **requisitos específicos para cada una de las convocatorias** aparecen en la ilustración 4. De manera muy breve, ya que estos requisitos se analizarán posteriormente, es necesario señalar que mientras los requisitos de la primera fase vienen determinados por la TRU, y a ello se le añade el valor catastral, el año 2017 incorpora los requisitos aprobados en el pleno del 30 de septiembre de 2015. En cambio, los criterios de la convocatoria de 2016 se formulan de manera puntual, pensados como herramienta transitoria y que establecen un límite de los 30.000 euros como valor catastral, atendiendo al número de potenciales beneficiarios según el presupuesto disponible para esa convocatoria.

**Ilustración 4. Requisitos específicos de cada una de las convocatorias**



Fuente: elaboración propia.

## Convocatorias de las ayudas

Otro de los aspectos que pone de manifiesto las diferencias entre unas convocatorias y otras, y la diferenciación de las fases, tiene que ver con **la fecha de convocatoria de las ayudas**.

En este sentido, las cuatro convocatorias relativas a la **primera fase**, fueron convocadas entre **febrero o marzo de cada año**, situándose las convocatorias en los dos o tres primeros meses del año. En cambio, la última **convocatoria relativa a 2017** se realiza en el **mes de mayo**, lo cual supone que se convocó dos meses más tarde de lo que venía realizándose tradicionalmente.

No obstante, es la **convocatoria de 2016** la que supone un **punto de inflexión**, puesto que se convoca en el **mes de agosto**, lo que supone que se realizó entre 5 y 6 meses más tarde de lo habitual, y coincidiendo con pleno periodo vacacional.

Analizando los aspectos comunes a las convocatorias, es posible decir que, en cada una de ellas, y una vez se convocaba la misma, el AG de Servicios Sociales realizaba un envío masivo de cartas a las personas potenciales de recibir las ayudas, a través de un **documento pre-cumplimentado** con sus datos, de manera que se facilitase las posibilidades de que estas personas accediesen a la ayuda.

## 2. Características básicas del Programa

A lo largo de este apartado se realizará un **breve repaso de las principales características** que tienen cada una de las convocatorias de estas ayudas. En ese sentido, se presentará brevemente cual ha sido la cuantía máxima existente en cada una de las convocatorias, el número de ayudas concedidas y el presupuesto disponible.

### Cuantías máximas

El gráfico siguiente muestra que la **cuantía máxima** en la primera convocatoria fue de 60 euros, mientras que las otras tres convocatorias de esta primera fase se situaron en 100 euros. Por su parte, las dos últimas convocatorias se situaron en 120 euros. La información analizada no ha permitido encontrar información que señale **una justificación respecto a la cuantía máxima** de las ayudas establecidas en cada una de ellas.

A pesar de que lo anterior era la cifra alta, es necesario tener en cuenta que **la ayuda del IBI nunca debería superar el coste del pago del IBI**, por lo que en aquellos casos donde la disponibilidad de la ayuda fuese mayor al pago, solo se pagaría lo que representa específicamente este pago.

**Gráfico 1. Importe medio y máximo de las ayudas entre 2012 y 2017**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia.

Por otra parte y siguiendo con el gráfico 1, si se analiza la **cuantía media** de las ayudas concedidas, se puede ver que prácticamente el pago medio de la ayuda se sitúa cercano a la cuantía máxima disponible. Únicamente en el 2016 y 2017, la dotación media de las ayudas se situó a mayor distancia de la cuantía máxima disponible. En el caso de 2016, que es la anualidad que establece como único requisito el valor catastral (en 30.000€), se puede pensar que el pago medio del IBI es el que establece que la cuantía media de la ayuda se quede por debajo de los 100€, aun existiendo una mayor disponibilidad de presupuesto.

### Número de ayudas

Atendiendo al **número de ayudas concedidas**, a través del gráfico 2, es posible ver que durante las cuatro primeras convocatorias, es decir, la primera fase de las ayudas, el número de ayudas estimadas era superior a las 6.500, llegando a alcanzar las 7.000 en el año 2013. En cambio, el año 2016 no se llegaron a estimar ni 1.000 ayudas, quedando el número de solicitudes por debajo de las 1.500.

Por su parte, el año 2017 el número de solicitudes fue de casi 4.500, mientras que el número de estimadas fue de menos de 2.000, siendo, por tanto, el único año donde el número de desestimadas (57%) superaba al de estimadas (43%).

Si se habla en términos de **solicitudes presentadas**, es posible ver que durante la primera fase estas se situaban por encima de las 7.500, siendo el porcentaje de desestimadas siempre inferior al 15%. En cambio, en 2016 el número de solicitudes se reduce en más de un 82% respecto al año anterior (alrededor de 1.500 solicitudes), y el número de desestimadas aumenta hasta el 35%. Por su parte, en el 2017 aumenta de nuevo las solicitudes hasta situarse en las 4.327 (un 47% menos que 2015 y un incremento de más del doble respecto a 2016) pero con un aumento considerable de las desestimadas, que llegan a representar más que las estimadas.

**Gráfico 2. Número de solicitudes estimadas y desestimadas entre 2012 y 2017**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia.

### Presupuesto de las ayudas

A continuación se realiza una breve revisión del **presupuesto disponible y el presupuesto ejecutado** en el marco de estas ayudas. En este sentido, y a excepción del primer año, el presupuesto disponible se ha situado en 1.000.000€ con la posibilidad de contar con 200.000€ más si fuera necesario. Por su parte, el primer año, el presupuesto disponible fue de 2.100.000€.

Si se analiza el **presupuesto ejecutado en términos absolutos**, el gráfico 3 muestra que el primer año se situó en torno a los 400.000€ mientras que las tres anualidades siguientes, todas dentro de lo que se ha denominado la primera fase, fueron similares y superiores a los 640.000€. La diferencia entre la primera anualidad y las otras tres anualidades, viene determinada por el importe máximo de las ayudas que fue de 60€ respecto a los 100€ del resto de anualidades.

Por su parte, la convocatoria de 2016, a pesar de tener una cuantía por ayuda que llegaba hasta los 120€, únicamente ejecutó 92.000€, mientras que en la anualidad siguiente se llegó a ejecutar algo más de 200.000€, en ambos casos situándose por debajo de la cifra de las cuatro primeras anualidades.

**Gráfico 3. Presupuesto ejecutado entre 2012 y 2017**

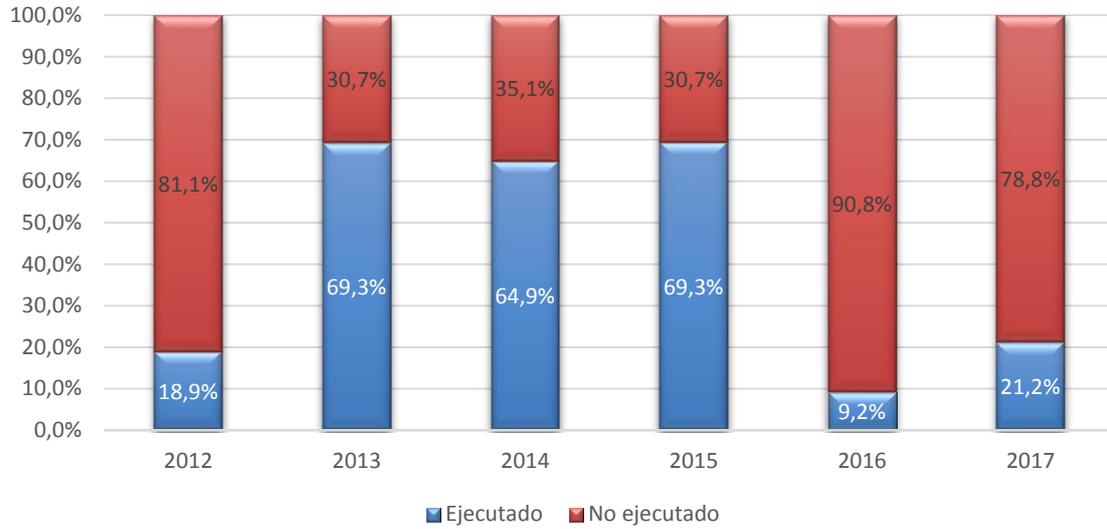


Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud.

A través del gráfico 4 se puede ver como, **porcentualmente** tres de las cuatro anualidades de la primera fase ejecutaron más del 65% del presupuesto, mientras que la primera anualidad solo llegó a ejecutar un 19%. Esto venía determinado por un mayor presupuesto disponible, y por una menor cuantía disponible para cada una de las ayudas.

Las dos últimas anualidades ejecutaron un porcentaje muy bajo de su presupuesto disponible, ya que mientras en 2016 se llegó a ejecutar únicamente un 9%, en la convocatoria de 2017 el porcentaje de presupuesto ejecutado alcanzó el 21%. En ambos casos, la cuantía disponible de las ayudas fue superior al de las anteriores anualidades, hasta 120€, pero el número de solicitudes presentadas, y de estas las que fueron estimadas fue mucho menor, como ya se vio anteriormente.

**Gráfico 4. Distribución porcentual de presupuesto ejecutado y no ejecutado entre 2012 y 2017**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud.

## 4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

A lo largo de este apartado se expondrán los **principales resultados** de esta evaluación, y para lo cual, la presentación de los mismos se ha realizado atendiendo a las diferentes **dimensiones de análisis** de la intervención.

A partir de este planteamiento, primero se realizará un análisis del propio enfoque del proyecto, relacionado con su diseño, para posteriormente analizar su implementación, y finalmente los resultados y el impacto.

### 4.1. Evaluación de diseño

Dentro de la evaluación de diseño se realizará un análisis de diferentes ámbitos de análisis, relacionados con las preguntas de evaluación, aunque como se ha comentado en el apartado de condicionantes, una parte importante del análisis previsto se ha visto reducido por la falta de acceso a determinada información.

#### 1. Fundamentación de las ayudas y ajustes a las necesidades existentes

Uno de los primeros análisis de este apartado tiene que ver con la **fundamentación de estas ayudas**, y si estas forman parte de unas necesidades ya existentes entre la ciudadanía. Para ello, el equipo evaluador ha tenido que analizar información muy diversa y acceder a fuentes de información muy variadas, lo que ya **desde un principio pone de manifiesto una falta de formulación y diagnóstico** sobre la fundamentación del programa. A continuación, se exponen las principales fuentes revisadas para analizar este aspecto:

La puesta en marcha de estas ayudas parte del año 2012, referida al pago del IBI del año 2011, y desde este punto de vista, la información analizada y las entrevistas realizadas no ponen de manifiesto una necesidad manifiesta ante el pago del IBI. No obstante, y contextualmente se puede hablar de **dos situaciones** que podían explicar y apoyar el desarrollo de esta ayuda:

1. En el año 2011 hubo una **actualización del valor catastral en la Ciudad de Madrid**, lo que supuso un aumento del precio a pagar con el IBI para algunos domicilios, y que podía suponer un mayor esfuerzo fiscal para determinadas familias.
2. Por otro lado, España estaba en plena **crisis económica**, y eran prácticamente diarias las informaciones que aparecían respecto a familias con importantes dificultades para hacer frente a los gastos derivados de su vivienda habitual.

Desde este punto de vista, el IBI como tal no se expresaba como una necesidad concreta de la ciudadanía, pero sí que era uno de los gastos a los que las familias tenían que hacer frente dentro de los gastos de su vivienda habitual, de manera que se evitasen situaciones complicadas.

En este marco, el equipo evaluador ha tratado de profundizar sobre la existencia o no de estas necesidades, pero como se ha visto en el apartado de condicionantes, no se ha podido acceder a la información respecto a la evolución de los impagos del IBI en los años anteriores a la puesta en marcha de la ayuda.

También se ha realizado un análisis de “estudios de necesidades” elaborados por el propio Ayuntamiento, pero en este caso, los que existen se refieren a anualidades posteriores a la puesta en marcha de la ayuda y no realizan un análisis de este aspecto como tal.

En último lugar, también se realizó un análisis de las sugerencias y reclamaciones que pudiesen existir a esta temática en el primer año de análisis, pero de nuevo, los datos muestran que no había una demanda manifiesta de actuaciones concretas relativas al IBI antes de la puesta en marcha del Programa.

A pesar de estos análisis, fue imposible encontrar información de calidad que permitiese establecer la existencia de un diagnóstico previo a la puesta en marcha de esta ayuda, de manera que se asegurase que esta se encuentra basada sobre un análisis de necesidades o demandas de la ciudadanía.

### Planes de Gobierno y Programas Electorales

Otra de las opciones para conocer la fundamentación de las ayudas, fue el análisis de los diferentes Planes de Gobierno y Programas Electorales de los años que han estado en marcha esta ayuda. A los efectos de este análisis, el equipo evaluador se ha centrado en el mandato de las dos últimas legislaturas, 2011 a 2015 y 2015 a 2019, aunque a efectos de revisión se ha podido considerar el periodo de 2007 a 2011 por ser el inmediatamente anterior, y en el que se realizó la actualización del valor catastral.

Atendiendo al marco temporal, en el mandato de 2007 a 2011 se hacía una referencia concreta a la modificación del IBI, pero esta estaba relacionada con desarrollar una administración tributaria más eficaz a través del establecimiento de nuevas medidas de progresividad fiscal. En este sentido, y dentro del Programa Electoral del PP (que formaría el equipo de gobierno) para esas elecciones, se incluía una propuesta (628) que hablaba expresamente sobre el IBI, y en concreto el desarrollo de un IBI social que permitiese la bonificación de hasta un 50% de la cuota tributaria.

En el mandato de 2011 a 2015 se incluye un proyecto de “apoyo a la familia” que se operacionaliza a través de una actuación para familias con escasos recursos a través de una ayuda para colaborar con los gastos de su vivienda habitual. En cambio, dentro del Programa electoral del PP, no se realizan referencias expresas en este sentido.

Por último, para el mandato de 2015 a 2019 se hace mención al desarrollo de proyectos para apoyar a las personas más vulnerables, pero no se realiza una mención expresa al IBI, al igual que esto no aparece en el Programa Electoral de Ahora Madrid, que formaría el equipo de Gobierno con el apoyo del PSOE.

**Tabla 1. Relación de Programas electorales y Planes de Gobierno en las diferentes legislaturas**

	Programa Electoral	Plan de Gobierno
<b>2007 – 2011</b>	PP: Propuesta 628: Garantizar una mayor equidad en el reparto de las cargas fiscales. Un ejemplo: el IBI social. IBI social.	Proyecto: Una Administración Tributaria más próxima Actuación: Establecer nuevas medidas de progresividad fiscal
<b>2011 – 2015</b>	PP: Mención global a la “Red de atención a la familia”	Proyecto: Apoyo a la familia Actuación: Apoyo a familias con escasos recursos, mediante una Convocatoria de ayudas para colaborar en sus gastos por vivienda habitual
<b>2015 - 2019</b>	Ahora Madrid: Sin referencia explícita	Proyecto: Apoyo a las personas más vulnerables

Fuente: Información aportada por la Subdirección General de Calidad y Evaluación.

Todo lo anterior, y centrados en los dos mandatos que nos ocupan, permiten establecer algunas conclusiones. Por un lado, que la formulación de estas ayudas se realiza sobre la base de **llegar a familias con escasos recursos o a personas vulnerables**, por lo que buena parte de su justificación estaría relacionada con alcanzar a aquella población con mayores dificultades. Por otro lado, y a la vista de la concepción de estas ayudas, estas son **percibidas como ayudas sociales** y no tributarias, por lo que conceptualmente se adscribirían al AG de Servicios Sociales.

### Definición del Problema

Otra de las fuentes que ha permitido al equipo evaluador analizar el problema al que pretendía hacer frente el programa ha sido aquella que provenía de las propias **convocatorias de las ayudas**, ya que en cada una de las convocatorias se realiza una breve exposición de las necesidades en el Preámbulo.

Estas se han utilizado como la principal declaración de lo que este programa pretendía resolver a través de estas ayudas, ya que no existía información de una declaración explícita de este tipo. A continuación, se muestra la exposición realizada en cada una de las convocatorias:

**Tabla 2. Justificación de necesidades en el preámbulo de las ayudas**

Año	Preámbulo
2012 2013 2014	Una de las consecuencias de la actual crisis económica es que el volumen de desempleo se sitúa en niveles nunca vistos. Pero, incluso para los ciudadanos que siguen manteniendo su empleo la crisis supone un esfuerzo financiero importante en la economía familiar.
2015	Las dificultades económicas de las familias madrileñas debidas a la prolongada situación de crisis económica y laboral han provocado, en innumerables situaciones, la imposibilidad o retraso en los pagos relacionados con la vivienda principal. La vivienda es un espacio vital imprescindible y factor de inclusión social de primer orden.
2016 2017	La precariedad e inestabilidad económica y laboral de muchas familias madrileñas provocan especiales dificultades en el afrontamiento de los gastos derivados de la vivienda principal, derivando en muchos casos en retraso o imposibilidad de pago de los mismos. La dignidad en las condiciones de vida de los vecinos de Madrid se relaciona, entre otros motivos, con la posibilidad de sostener y mantener con suficiencia los gastos imprescindibles y obligados de su vivienda habitual.

Fuente: Convocatorias de las diferentes anualidades.

A la vista de los planteamientos anteriores se puede entender que, como consecuencia de la crisis económica, el pago de determinados impuestos y pagos corrientes para las familias madrileñas supone un importante esfuerzo. Mientras que en las **tres primeras anualidades** esto se vislumbra como un **apoyo financiero**, a partir de 2015 y en las **siguientes anualidades**, el planteamiento de las ayudas no es solo financiero, si no que da soporte para el pago de determinados gastos corrientes que faciliten y aseguren que las familias pueden disponer de unas **condiciones de vida dignas**.

Por tanto, y a la vista de lo expuesto, puede plantearse que el problema que busca resolver estas ayudas es la de **dotar de apoyo a determinada población**, que aun teniendo un domicilio y en ocasiones un empleo, tienen serias dificultades para el pago de determinados gastos de su vivienda habitual, y en ese sentido, el Ayuntamiento trata de minimizar el impacto de sus impuestos.

Atendiendo a esa exposición de motivos, y relacionado con los apartados anteriores, es posible establecer el enfoque de las ayudas: como consecuencia de la crisis económica, se produjeron **situaciones especialmente difíciles** respecto a la posibilidad del pago de **gastos corrientes** para familias en sus domicilios, lo que podía llegar a desembocar, en situaciones de desahucios. En este sentido, el Ayuntamiento de Madrid, y dentro de un impuesto propio, decide desarrollar una ayuda que minimiza el coste que tiene para las unidades familiares el pago de gastos corrientes relacionados con su domicilio.

**Ilustración 5. Enfoque de las ayudas**



Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, estas ayudas **evitaban** que determinadas familias tuviesen una **deuda con el Ayuntamiento de Madrid** (vinculada al impago del IBI), con lo cual se evitaba que estas personas se viesen limitadas al acceso de otras ayudas o apoyos gestionados por la administración local. Es decir, desde servicios sociales se establece como condición el no tener deudas para acceder a determinadas ayudas, por lo que el **impago del IBI** podía suponer **una barrera** importante para muchas familias situaciones especialmente delicadas.

En la convocatoria de todas las anualidades (tabla 2) aparece una mención a que **“el valor catastral”** puede ser utilizado como uno de los elementos o indicadores que permiten vislumbrar **situaciones de necesidad**. Esto es importante, puesto que no se justifica a través de ningún planteamiento teórico esta afirmación, pero como se verá a continuación, este indicador ha sido utilizado como una de las claves para la selección de la población objetivo, lo cual refuerza la idea de que hay un importante déficit en la fundamentación de las ayudas.

### **Población beneficiaria**

Con toda la información analizada anteriormente, y más allá de hablar de población en situaciones de necesidad, el proyecto no **define en ningún momento un perfil concreto** de población a la que espera o quiere llegar en su formulación. Para tratar de analizar la población teórica a la que se puede estar llegando, es necesario analizar los requisitos de acceso a las ayudas establecidas en las convocatorias.

De manera global y aunque se analiza a continuación, los criterios para acceder a las ayudas vienen determinados por **dos criterios complementarios**, que permiten que solo **cumpliendo uno de ellos se pueda acceder a las ayudas**.

A través de estos datos es posible establecer lo que, en el marco de este programa, se entiende por personas con dificultades, identificando **dos perfiles principalmente**. Tanto la ilustración 6 como la 7 permite ver de que manera se operacionalizan estos dos perfiles.

**Ilustración 6. Aproximación a los diferentes perfiles de población objetiva**

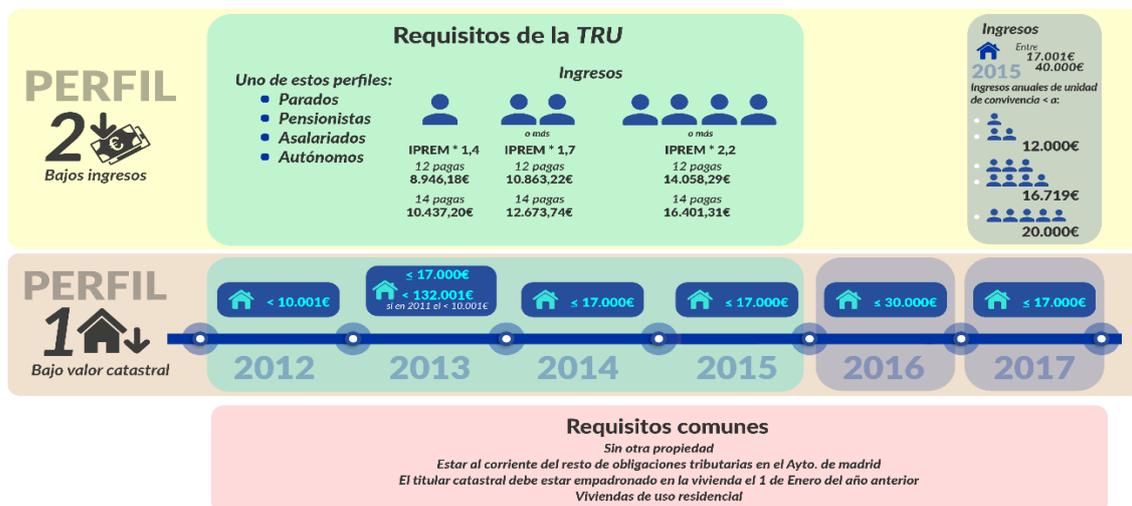


Fuente: elaboración propia.

1. Por un lado, **personas con un domicilio con un valor catastral bajo**, que puede ser inferior a 10.001 euros en 2011, o menor a 17.001 en el resto de anualidades, a excepción de 2016 donde sube a 30.001 euros, y que aparece como el único requisito en esta anualidad.
2. Por otro lado, se habla de la **TRU**, por un lado, y **de ingresos** por otro, pero con algunas diferencias entre anualidades:
  - Las convocatorias de la **primera fase** están **vinculadas a la exención de la TRU**. Al analizar las variables que tienen en cuenta esta exención se aprecia que se habla de unos **perfiles concretos** de población, y con unos **ingresos bastante bajos**, sin hacer referencia al valor catastral. Es decir, alguien con una vivienda valorada en más de 200.000 euros, pero en situación de desempleo, podía acceder a las ayudas si no superaba determinados ingresos.
  - Por su parte, en la **convocatoria de 2017**, el perfil se ajusta mucho más, ya que aunque no se establece un perfil profesional concreto y los intervalos relativos a los ingresos se amplían, se establece un **límite al valor catastral** de la vivienda, **de 40.000 euros**. Es decir, el caso anterior no se vería cubierto en esta anualidad, ya que desde el enfoque de los ingresos y situación profesional si que se vería cubierto, el valor de la vivienda es mucho mayor al límite establecido.

La ilustración 7 permite ver los criterios y requisitos concretos que era necesario cumplir para acceder a las ayudas al IBI social:

**Ilustración 7. Criterios y requisitos de acceso a las ayudas**



Fuente: elaboración propia.

A pesar de que los dos perfiles se mantienen entre convocatorias, sí que se puede ver un **cambio** dentro de cada uno de los “perfiles”. En el caso del **perfil 1** se pueden apreciar **cambios** en cuanto al **valor catastral** máximo, en cambio en el **perfil 2**, el principal cambio aparece en el 2017 donde se establece un **límite superior de 40.000€**. Este segundo perfil no estuvo presente en la convocatoria de 2016.

A partir de todo lo anterior es posible establecer que la puesta en marcha de esta ayuda **no estaba basada en una demanda expresa** de la ciudadanía ante el IBI, puesto que no se ha encontrado información relativa en ese sentido. De hecho, no se ha encontrado información relativa a ningún tipo de diagnóstico o análisis de alternativas, que justificase el optar por esta opción y no por otras.

También se ha puesto de manifiesto una **falta de fundamentación previa** a la puesta en marcha del proyecto, de manera que se explicitase cual era su población objetivo, los criterios que la caracterizaban, y cuantificase el problema al que pretendía hacer frente.

No obstante, y tras revisar otra información relativa al contexto, la justificación de las ayudas, y los planes de gobierno y programas electorales, se puede decir que la ayudas no se demandaban explícitamente, pero **implícitamente había una demanda** por parte de la ciudadanía para hacer frente a los gastos derivados de la vivienda habitual, y ahí el pago del IBI se encontraría recogido.

Todo lo anterior, vinculado a la falta de formulación y justificación de la ayuda, y a partir de la información recabada con las entrevistas, ha permitido comprender que la puesta en marcha de estas ayudas respondía a un **enfoque político**, y que este enfoque se mantuvo activo en su reformulación con la desaparición de la TRU. Mientras que en la primera fase respondían a un momento contextual concreto, y se percibían como un **apoyo financiero** a las familias, en la segunda y tercera fase, se perciben desde un punto de vista de soporte para una **vida digna** a través del apoyo a los gastos de la vivienda habitual, percibiendo esta como un derecho.

## 2. Calidad de la formulación de las ayudas sociales

La calidad de la formulación de estas ayudas se puede analizar desde diferentes puntos de vista, en función de si se analiza con su relación con el contexto en el que se desenvuelve o con la propia formulación interna.

### Coherencia externa

---

En primer lugar, estaría la valoración relativa a la relación del programa con el **marco contextual** en el que se desenvuelve.

Desde este punto de vista se ha podido ver que las ayudas sociales se **adecuan al marco normativo** en el que se desenvuelven. Una muestra de ello es que las ayudas están ajustadas a la normativa existente, y por tanto, ante el planteamiento de desarrollo de otras opciones de gestión que, inicialmente, podrían plantearse como más sencillas, se han expuesto una serie de cuestiones normativas que impedían el desarrollo de estas alternativas.

A continuación, se presentan algunos ejemplos que, aunque son exigencias de la normativa, pueden suponer una **limitación en el desarrollo de las ayudas**:

- La imposibilidad de tener **algún tipo de deuda** con el Ayuntamiento de Madrid limita el acceso a determinada población.
- La necesidad, en línea con la ley general de subvenciones, de **hacer la declaración de la renta** en el año que se recibe la ayuda, como consecuencia de haber recibido esta subvención, para

poder ser beneficiaria/o en la siguiente anualidad, también hace que algunas personas no puedan acceder a las mismas.

- La **imposibilidad de realizar exenciones** en el caso de los impuestos, y que se realizaba en el caso de la TRU al ser una tasa, tal y como se señaló desde la ATM.
- Además, al tratarse de una ayuda realizada a través de una convocatoria, esta debe ser **solicitada expresamente** por la población beneficiaria, y no puede darse automáticamente a la población que cumple determinados criterios. Es decir, debe hacerse de manera rogada.

Atendiendo al **marco organizativo** en el que se desenvuelve, es relevante analizar la participación de las diferentes partes interesadas en el mismo, y el efecto que este pudo tener en la formulación. En este sentido, los agentes entrevistados y la información analizada han coincidido en señalar una **falta de definición clara, e incluso conflicto, respecto a la responsabilidad** de estas ayudas desde el momento de su diseño:

- Por un lado, estas ayudas se planteaban desde una **perspectiva social**, por lo que correspondía al AG de Servicios Sociales su gestión (como ha sido realmente), pero estos no la identificaban como propia, ya que, como se verá posteriormente, podía incluso encontrarse en **conflicto con el “artículo 2. Proceso de Intervención Social”** que señala la necesidad de que las ayudas estén “necesariamente incardinadas en un proceso de intervención social, que incluya un análisis completo de la situación individual y familiar” elaborado por un trabajador o trabajadora social. A esto habría que sumarle que el papel de esta AG en las **cuatro primeras convocatorias es puramente administrativo**, puesto que el proceso de análisis se realiza desde la ATM, vinculada a la gestión de la TRU.
- Por otra parte, la **Agencia Tributaria de Madrid**, que asumió gran parte de la gestión en las cuatro primeras convocatorias (al estar vinculadas a la exención de la TRU), concebía que estas **excedían sus competencias**, ya que no se trataba de una exención como en el caso de la TRU, puesto que no era posible al tratarse de un impuesto.

Todo lo comentado anteriormente muestra que a pesar de que el marco organizativo podía haber sido propicio para la ayuda, la realidad es que **este no ha acompañado al desarrollo de la ayuda**, y esto puede venir en buena medida determinado por la falta de participación de determinados agentes en la fase de formulación o planificación de la ayuda.

Esta falta de participación de determinados agentes en la formulación hizo que desde la **DG de Familia e Infancia** se desarrollase un documento de **2016** donde se realiza un **análisis de alternativas** que se consideran más adecuadas en el marco de esta ayuda, teniendo en cuenta la limitada cantidad de recursos del Ayuntamiento de Madrid y las oportunidades existentes. En este marco, se plantea la posibilidad de poner en marcha una serie de alternativas, destinadas al pago de suministros o de alquileres, o seguir con lo que se venía haciendo, pero definiendo una serie de requisitos para llegar a personas con bajos ingresos.

Por tanto, puede decirse que aunque la coherencia con el **marco normativo ha sido alta**, la coherencia con el **marco organizativo** dentro del propio Ayuntamiento ha sido **bastante débil**, ya que la falta de definición respecto a determinadas competencias ha terminado por dificultar el desarrollo del propio programa, e incluso poner en cuestión su viabilidad.

## Coherencia interna

---

En segundo lugar, se puede analizar la **propia lógica de las ayudas**, y en este sentido hay varios aspectos a considerar.

A lo largo de los diferentes documentos se habla del **Programa de Ayudas Sociales al IBI**, pero en cambio tanto sus datos de formulación como su propio diseño, y el tamaño de sus acciones, hace pensar que se no se está hablando de un programa, sino de una **actuación o sistema de ayudas concreto**. Es decir, la propia concepción del Programa lleva implícito una mayor formulación, identificación del problema y de sus objetivos, además de unas actividades con una mayor relevancia, mientras que estas ayudas no cuentan, como se ha visto antes, con buena parte de estos “ingredientes”.

En ese sentido, el equipo evaluador considera que la entidad y la relevancia de estas ayudas no permite hablar de un programa en sí, y que se estaría hablando de una actuación concreta, que debe **entenderse dentro de un marco programático superior**, destinado al apoyo de las familias y/o personas vulnerables para hacer frente a determinados gastos corrientes. No obstante, en ningún momento, la formulación de estas ayudas hace mención a su posición o encuadre dentro de este marco programático superior.

Por otra parte, se sitúa la **falta de definición de los objetivos**, ya que el programa no establece cuáles son sus objetivos, más allá del problema al que hacer frente, y por tanto, tampoco establece una jerarquización de los mismos. En este sentido, en análisis realizado de la documentación junto al trabajo de campo, ha permitido identificar cual es el problema al que pretende hacer frente, pero esto **no queda recogido explícitamente en ningún documento**, como cabría esperar de un programa social, la igual que no están sus objetivos a corto y medio plazo.

Todo lo anterior permite concluir que la **coherencia interna** de esta intervención es **bastante débil**, en cuanto que no está formulada sobre una lógica de intervención real, y no establece ni objetivos a corto o medio plazo.

### **Evaluabilidad de la intervención**

---

Otro de los aspectos que es necesario analizar en el marco de la formulación del proyecto es la definición de diferentes **herramientas** para realizar un **seguimiento y posterior evaluación** de la intervención.

Toda la información analizada ha puesto de manifiesto que las ayudas **no cuentan con un sistema de indicadores** para realizar un seguimiento de su intervención. En este marco, tampoco hay identificados el número de personas que se espera alcanzar, el número de ayudas a conceder o la cobertura real que se espera tener con la misma.

Siguiendo con lo anterior, ha sido especialmente **complicado poder acceder a las bases de datos** de las personas que han participado en estas ayudas como se ha explicado en el apartado 3.4. de condicionantes de la evaluación. En general se ha echado en falta la existencia de un repositorio que permita analizar los diferentes procedimientos desarrollados para la concesión de las ayudas.

Por tanto, cabe concluir que la **evaluabilidad de esta intervención es realmente baja**, ya que no cuenta con metas u objetivos anuales, tampoco dispone de indicadores de seguimiento, y las bases de datos utilizadas en análisis para la concesión de las ayudas no están disponibles, o el acceso es realmente limitado.

El análisis y seguimiento de las mismas se reduce a un breve documento que expone el número de ayudas concedidas, en ocasiones diferenciando por distritos, y la cuantía de las mismas, pero no existe un análisis más pormenorizado de los perfiles, o del número de personas que han accedido, o de personas que han repetido en el acceso a las mismas a lo largo de las diferentes anualidades.

## Complementariedad con otras ayudas

---

En el marco de esta intervención se ha realizado un **análisis sobre la complementariedad** de esta ayuda con otras disponibles en el marco del propio Ayuntamiento de Madrid, Comunidad de Madrid o en último caso, a nivel estatal.

En este sentido, el análisis realizado dentro del **marco regional y nacional**, ha puesto de manifiesto que más allá de la legislación general al respecto, existen pocas alternativas de complementariedad, en tanto que se está hablando de un impuesto que está gestionado por las propias administraciones locales.

No obstante, una de las alternativas de complementariedad tiene que ver con la **Renta Mínima de Inserción (RMI)**, gestionada por la **Comunidad de Madrid**, y que permitiría la selección de posibles personas beneficiarias a través de la concesión de la misma.

En cualquier caso, y relacionándolo con las actuaciones y competencias del propio Ayuntamiento, se ha analizado la posible inclusión de esta ayuda en el marco de **ayudas que gestiona el AG de Servicios Sociales**. De esta manera, y en el marco del **análisis de la situación social y familiar**, sería la propia trabajadora o trabajador social el que recomendaría la concesión de esta ayuda.

En el marco de las competencias de Servicios Sociales, este **AG dispone de una serie de herramientas** que le permite la puesta en marcha de ayudas que pueden ir destinadas a cubrir las “necesidades básicas del alojamiento”, en la que podría incluirse estas, además de en otras categorías. Por otra parte, y en función del tipo de ayuda, estas podrían ser de “ayudas económicas temporales de especial necesidad”.

En cualquier caso, y optando por estas u otras categorías, parecería coherente pensar que una ayuda de carácter social, gestionada por este AG, estuviesen incluida dentro del propio marco de gestión y desarrollo de este AG, puesto que incluye, al menos un análisis de algunos de los criterios señalados en estas ayudas sociales.

## 4.2. Evaluación de implementación

La siguiente de las dimensiones que se ha analizado en el marco de esta evaluación es aquella que tiene que ver con la implementación del programa de ayudas sociales y con los recursos necesarios para su desarrollo.

Dentro de este apartado se han analizado diferentes criterios de evaluación, relacionados tanto con cobertura, como con eficiencia, pero también con los aspectos de mejora continua.

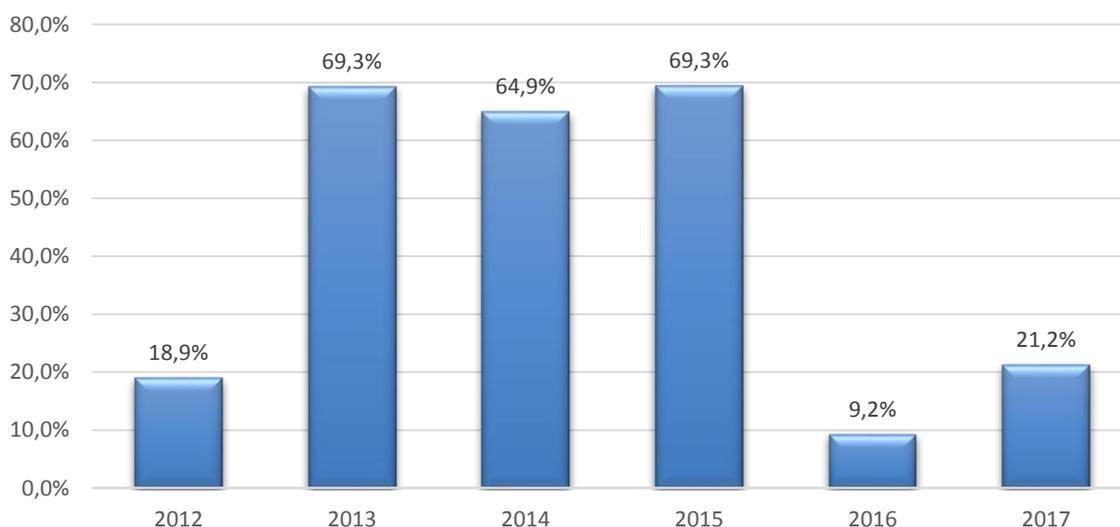
### 1. Adecuación de los recursos disponibles / utilizados

En este primer apartado se ha analizado un aspecto que tradicionalmente ha estado más relacionado con la **estructura de un programa**, puesto que está relacionada con los diferentes recursos existentes y como estos permiten asegurar de manera adecuada la correcta ejecución de la intervención.

#### Recursos financieros

De manera global se puede decir que el **presupuesto destinado a las ayudas ha sido suficiente**, ya que como se vio al inicio, no se han quedado solicitudes sin cubrir por cuestiones relacionadas con el presupuesto disponible. A continuación, el gráfico 5 muestra el presupuesto utilizado en cada convocatoria, situándose los años del 2013 al 2015 alrededor del 65% a 70%, mientras que en 2016 se quedó en menos de un 10%. Estas cifras de presupuesto ejecutado permiten plantearse que, en lugar de ser suficiente, el presupuesto puede llegar a considerarse incluso excesivo. En el caso de 2017, el presupuesto ejecutado se sitúa en el 21%.

**Gráfico 5. Distribución porcentual de presupuesto ejecutado entre 2012 y 2017**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia.

Por tanto, y atendiendo al presupuesto ejecutado, se puede decir que en todas las anualidades se podría haber concedido **ayudas adicionales** con el presupuesto aún disponible. Sobre ese presupuesto disponible en cada una de las anualidades, y atendiendo a la cuantía media de las ayudas en cada anualidad, se ha realizado un cálculo de las ayudas que se podrían haber concedido adicionalmente.

La siguiente tabla, número 3, muestra como en la primera convocatoria se podrían haber llegado a dar más de 28.000 ayudas, mientras que en la situación opuesta estaría la convocatoria de 2015 con algo más de 3.000 ayudas aún disponibles.

**Tabla 3. Ayudas adicionales por anualidad según presupuesto no ejecutado**

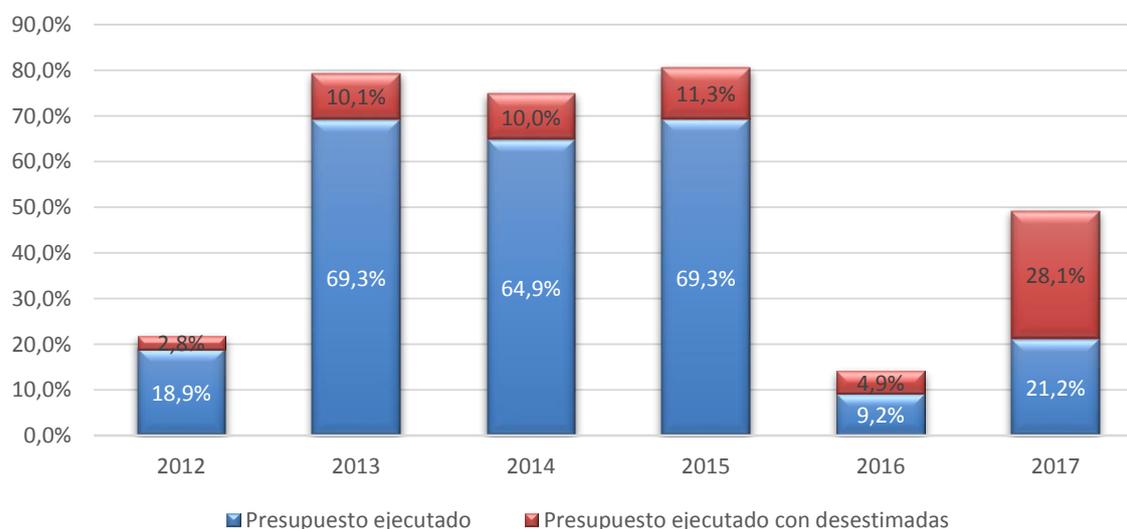
Convocatoria	Presupuesto no ejecutado	Ayudas que se podrían haber concedido
2012	1.702.094,23 €	28.544
2013	307.068,31 €	3.116
2014	351.257,54 €	3.535
2015	306.673,83 €	3.084
2016	907.926,99 €	9.230
2017	788.208,62 €	6.926

Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia.

Otro de los análisis posibles es el de considerar que todas las solicitudes presentadas en cada una de las convocatorias, hubiesen sido concedidas.

En este sentido, y si se **estimase que el total de solicitudes hubiesen sido estimadas**, y asignándoles a estas la asignación media de las ayudas dadas, se sigue apreciando que el **presupuesto disponible era suficiente**. Es decir, el gráfico 6 muestra que en todas las anualidades hubiese aumentado el número de presupuesto ejecutado, principalmente en la última convocatoria (28 puntos porcentuales más), pero aun así, seguía estando lejos de la ejecución total del presupuesto, ya que sería 2013 y 2015 cuando más presupuesto se habría ejecutado, y este estaría alrededor del 80%.

**Gráfico 6. Presupuesto ejecutado si se hubiesen estimado todas las solicitudes entre 2012 y 2017**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia.

El último de los análisis a realizar en este apartado está relacionado con la tabla 4 que aparece a continuación, y tienen que ver con la disponibilidad de presupuesto en relación al **número total de potenciales personas beneficiarias** de la ayuda. No obstante, y antes de realizar este análisis es necesario realizar un par de aclaraciones:

- Los datos de los potenciales beneficiarios de las **cuatro primeras convocatorias** provienen de **beneficiarios de la TRU**; pero no se tienen datos del número de potenciales beneficiarios relativo al valor catastral de la vivienda, al igual que no se han dejado de contabilizar aquellas personas que pudiesen tener más de un domicilio.
- Los **datos de 2016** provienen de las cifras dadas en el **Informe de la DG de Familia e Infancia**, donde tras un análisis detallado de las viviendas por debajo de los 30.000 euros de valor catastral, se considera que la potencial población beneficiaria era de 7.000 personas.
- En el caso de la **convocatoria de 2017**, se tiene información de las viviendas con un valor **catastral de menos de 40.000€** pero sin referencias a las rentas, por lo que cabe esperar que buena parte de estas personas excedan los criterios, y no sean elegibles. Partiendo de esto, y teniendo en cuenta que el 25% de las solicitudes presentadas en esta anualidad fueron desestimadas por cuestiones económicas, se ha decidido reducir en este análisis en un 25% los potenciales beneficiarios, según las 37.571 cartas enviadas en 2017.

No obstante, cabe esperar que el número de personas que no sean elegibles debido a esos criterios de renta sea superior 25% entre los que no lo han presentado, ya que esa puede ser una de las razones por las que estas personas no han llegado ni a presentar su solicitud.

Siendo conscientes de estas limitaciones, se ha realizado el siguiente análisis que ha puesto de manifiesto, que incluso sobre estos supuestos, en **dos de las convocatorias** hubiese habido **presupuesto suficiente** para todas las personas potencialmente beneficiarias. En cambio, en el resto de las ocasiones, no hubiese sido suficiente para cubrir el total de las personas que podrían haberlo solicitado.

**Tabla 4. Disponibilidad de presupuesto sobre la base de potenciales personas beneficiarias**

Convocatoria	Presupuesto disponible	Potenciales beneficiarios	Importe medio ayuda	Presupuesto necesario	Diferencia
<b>2012</b>	2.100.000 €	32843	59,63 €	1.958.428,09 €	141.571,91 €
<b>2013</b>	1.200.000 €	26286	98,56 €	2.590.748,16 €	-1.390.748,16 €
<b>2014</b>	1.200.000 €	24512	99,36 €	2.435.512,32 €	-1.235.512,32 €
<b>2015</b>	1.200.000 €	17832	99,43 €	1.773.035,76 €	-573.035,76 €
<b>2016</b>	1.200.000 €	7000	98,37 €	688.590,00 €	511.410,00 €
<b>2017</b>	1.200.000 €	28037	113,81 €	3.190.908,33 €	-1.990.908,33 €

Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia.

Con esta información se puede señalar que el presupuesto previsto para la **primera convocatoria** se hace desde la base de lograr cubrir el **100% de los potenciales beneficiarios**, y la reducción presupuestaria de las siguientes convocatorias viene determinada por la experiencia previa respecto al número de personas que finalmente solicitan la ayuda, y que pone de manifiesto que el presupuesto disponible en esa anualidad (2012) era excesivo para el número total de solicitudes.

En el caso del 2016 sucede el caso contrario, sobre la base de tener establecido un presupuesto máximo anual, se realiza la selección de un criterio (valor catastral menor a 30.000€) con el que se espera cubrir la totalidad de las personas potencialmente beneficiarias, tras haber realizado un primer análisis antes de la realización de la convocatoria.

Con todos los análisis anteriores, es posible concluir que los **recursos financieros disponibles** en el marco de este programa **han sido suficientes**, ya que a pesar de que en algunas anualidades hayan podido parecer excesivos, estos se diseñaron atendiendo a experiencias anteriores respecto al número de solicitudes que se presentan según una población potencialmente beneficiaria.

## Recursos humanos y tecnológicos

Desde el punto de vista de los recursos humanos y tecnológicos es necesario, de nuevo, diferenciar en función de cada una de las fases.

Mientras que las primeras cuatro convocatorias, coincidentes con la primera fase programa, el proceso para el cálculo de la ayuda estaba relacionado con la TRU, esta no suponía una importante carga de trabajo para el **AG de Servicios Sociales**. De esta forma, el trabajo de esta área quedaba reducido a una **labor meramente instrumental**, concentrándose buena parte de la labor en la ATM.

Con la desaparición de la TRU y la puesta en marcha de los nuevos requisitos, se preveía un mayor peso en la labor de este AG. No obstante, y como ya se ha comentado, la **falta de la herramienta tecnológica** que permitiese la puesta en marcha y utilización de estos criterios, hizo que **este año** la labor del AG de Servicios Sociales fuese **nuevamente instrumental** puesto que los criterios utilizados para las ayudas fueron más sencillos que en el resto de convocatorias.

En ambos casos, primera y segunda fase, se puede decir que los recursos humanos invertidos en la gestión de esta ayuda por parte de esta AG fueron reducidos, compuesto por un técnico y un auxiliar. Por su parte, los **recursos tecnológicos** en la primera fase fueron **adecuados**, puesto que estaban en marcha en el marco de **la TRU**, pero en la segunda fase fueron prácticamente **inexistentes**, suponiendo el **principal inconveniente** para no poder poner en marcha los criterios aprobados por el propio pleno.

En la última anualidad, 2017, los **recursos invertidos tanto humanos como tecnológicos fueron mayores**, de tal forma que se generó un aplicativo para la gestión de estas ayudas, y por otro lado, se contó hasta con cuatro personas para la gestión de las mismas. Dos de las personas que participaron este año formaban parte de una contratación asignada a la “acumulación de tareas”, lo que pone de manifiesto que, en caso de no haber contado con este personal, muy difícilmente hubiese sido posible gestionar la ayuda.

De manera global puede considerarse que los **recursos tecnológicos** disponibles en las dos últimas convocatorias **fueron inadecuados**, mientras que los **recursos humanos** relacionados con la última convocatoria también **fueron insuficientes**, ya que ante la falta de estas personas, relacionadas con la acumulación de áreas, hubiese sido imposible desarrollar adecuadamente esa convocatoria.

## 2. Cambios en cuanto a la implementación.

Como se ha podido ver en el gráfico inicial, el número de personas beneficiarias en cada una de las convocatorias ha ido variando, y para entender esto es necesario tener en cuenta algunos aspectos que han podido influir a lo largo del proceso.

Como ya se ha comentado en diseño, los **cambios en los requisitos** de las ayudas han sido importantes, ya que mientras en la primera fase uno de los criterios de acceso a las ayudas venía determinado por haber obtenido la exención de la TRU, por un lado y el valor catastral por otro, en 2016 el acceso solo venía determinado por el valor catastral. Por su parte, la convocatoria de 2017 venía definida tanto por el valor catastral, como por los ingresos de las unidades convivenciales añadiendo el valor catastral.

Desde el enfoque de la gestión e implementación, la **vinculación de las ayudas al IBI a la gestión de la exención de la TRU** suponía una **mayor eficiencia** y simplificación administrativa, pero a la vez, suponía que el AG de Servicios Sociales, como responsable de las ayudas al IBI, **aceptaba una serie de supuestos** sobre la propia gestión del análisis, pero también sobre los requisitos que definían la población objetivo.

Además de lo anterior, es necesario buscar otros **aspectos relativos a gestión** que permitan entender la disminución de las solicitudes totales, por un lado, y de las solicitudes estimadas por otro.

- El **momento de realizar la convocatoria** también ha podido tener un efecto sobre el número de solicitudes y de población beneficiaria, ya que en la primera fase las convocatorias se realizaron en el primer trimestre del año, mientras que en la tercera fase la convocatoria se realizó un par de meses más tarde (mayo).

En el caso concreto **de 2016**, el impacto pudo ser **especialmente alto**, ya que la convocatoria se realizó **en el mes de agosto**, y por tanto, la disponibilidad de la población para cumplimentar el documento y enviarlo a las instancias oportunas pudo verse especialmente reducido, principalmente por el hecho de que gran parte de la población ya no esperaba la convocatoria de las ayudas en ese año. Como prueba de ello, se aprecia que el año 2016 es el año donde se realizan menos solicitudes de todas las anualidades.

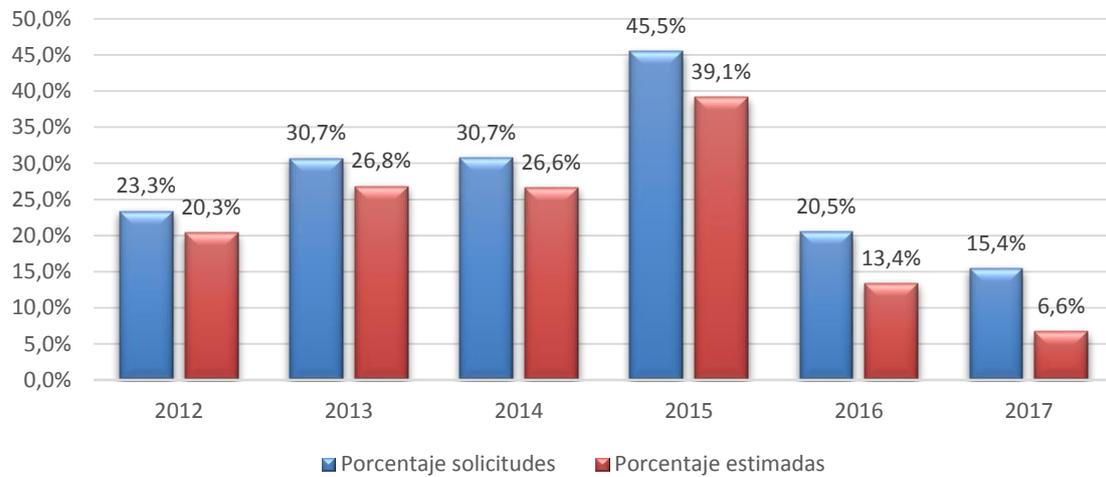
- **Definición de los agentes implicados en la gestión de las ayudas.** El trabajo realizado a lo largo de toda la evaluación ha puesto de manifiesto que buena parte de los agentes relacionados con servicios sociales, principalmente las Juntas Municipales de Distrito, **percibían esta ayuda como algo externo**, al no seguir los cauces generales que tienen desde Servicios Sociales para la concesión de ayudas.

Esto ha supuesto que mientras la primera fase estas ayudas podían visibilizarse por la ciudadanía como algo que estaba relacionado con la exención de la TRU y que por tanto tenían una mayor visibilidad, mientras que la desaparición de la TRU en **las últimas convocatorias** hiciese que se vieran **parcialmente invisibilizadas**. A esto habría que añadir que en la medida que las Juntas Municipales de Distrito lo veían como algo externo, dificultaba la llegada a la población potencialmente beneficiaria, en tanto que se trata de enlace y conexión de este AG con la ciudadanía.

Una prueba de todo lo anterior puede verse en el siguiente gráfico (7) que muestra el **alcance de las ayudas** respecto a la potencial población beneficiaria, según el número de **solicitudes de ayudas y el de estimadas**. Desde este análisis se puede percibir un aumento progresivo de la cobertura del programa hasta el año 2015, el último de la primera fase, a partir de aquí se produce un descenso pronunciado en las dos anualidades siguientes. Parte de este cambio, viene determinado por cuestiones de gestión, junto con los requisitos de acceso como ya se ha comentado anteriormente.

**Los cambios** que se produjeron entre la **convocatoria de 2015 y 2016**, relacionados con los criterios, pero también con la gestión, **produjeron un corte** sobre el desarrollo de este programa, y esto tuvo también un efecto sobre la población que había recibido la ayuda en años anteriores. De esta forma, la anualidad de **2017 ha sufrido las consecuencias** de ese corte, ya que, para muchas personas beneficiarias en años anteriores, estas habían cambiado y/o desaparecido tal y como veremos en el siguiente subapartado.

**Gráfico 7. Cobertura del programa según solicitudes y estimadas respecto a la población diana entre 2012 y 2017.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia y los datos de la ATM.

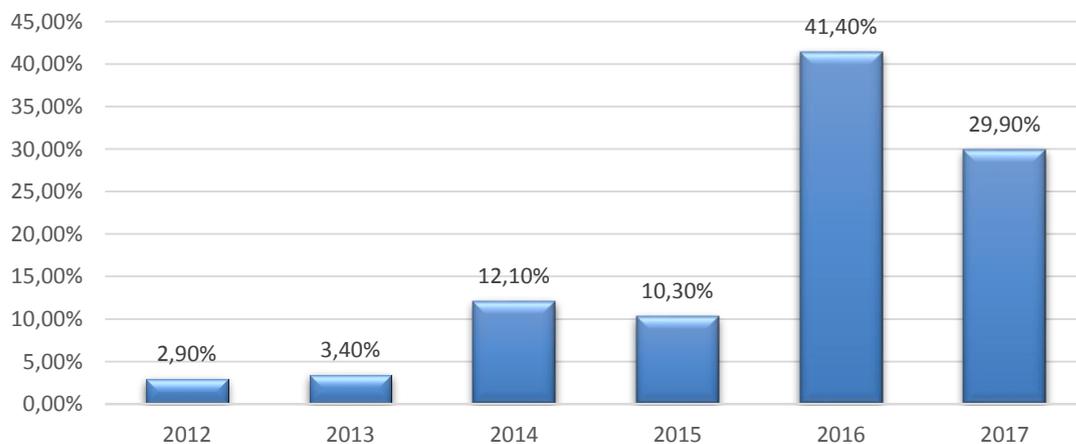
Atendiendo a lo anterior, es posible concluir que los aspectos relativos a la gestión de las diferentes convocatorias han podido tener un importante impacto en la gestión de las ayudas, principalmente por lo que suponía la gestión a través de la TRU; y, por otro lado, **el corte que ha supuesto el año 2016**, tanto desde el punto de vista de la gestión como de la población beneficiaria.

### **Análisis de las Sugerencias y Reclamaciones**

A partir del apartado anterior, es posible analizar la información respecto a las sugerencias y reclamaciones realizadas en las diferentes instancias del Ayuntamiento de Madrid, lo cual permite ver de que manera la ciudadanía percibió que la existencia de la ayuda o los problemas a los que se enfrentó.

Atendiendo al número de sugerencias y reclamaciones respecto al IBI en cada anualidad, en el gráfico 8 se puede ver como en términos absolutos, el año **2016 absorbe 4 de cada 10 sugerencias y reclamaciones**, seguida por el año 2017 con un 30%. Esto pone de manifiesto como para la ciudadanía ambas anualidades contrastaban con la gestión desarrollada en anualidades anteriores.

**Gráfico 8. Porcentaje de sugerencias y reclamaciones respecto a las ayudas del IBI entre 2012 y 2017**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia y de la DG de Transparencia.

La tabla 5 muestra los datos respecto a las sugerencias y reclamaciones en cada una de las anualidades y de ahí pueden verse datos relevantes, aunque es necesario tener en cuenta el peso porcentual de cada una de las anualidades:

1. Se puede apreciar que, tanto en **2012 como en 2017** hay un porcentaje elevado de población que señala que **desconocía la existencia de la ayuda**, lo cual señala que hay un cambio respecto a la población beneficiaria que accede en el año 2017 y la que accedía en las anualidades de la primera fase.
2. En el resto de las convocatorias de la primera fase, del **2013 al 2015**, las sugerencias y reclamaciones están relacionadas con **aspectos de la gestión**, relacionados con la solicitud y la resolución de las mismas.
3. En la convocatoria de **2016** aumenta el número de **quejas respecto a la supresión de la ayuda**, lo cual muestra el desconcierto en esta convocatoria de personas que habían sido beneficiarias previamente.
4. En 2017 no hay quejas respecto a la supresión de la ayuda, lo cual muestra que las personas beneficiarias en anualidades anteriores le han “perdido el hilo” a las ayudas, y en cambio aparecen sugerencias y reclamaciones respecto al desconocimiento previo de la ayuda.

**Tabla 5. Datos de quejas y sugerencias respecto a las ayudas del IBI entre 2012 y 2017**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
<b>Solicitud (falta de información de la convocatoria, requisitos, plazos, etc.)</b>	20,0%	33,3%	42,9%	27,8%	34,7%	9,6%	27,0%
<b>Resolución (sin notificación, reembolso o ingreso)</b>	0,0%	33,3%	14,3%	44,4%	4,2%	5,8%	10,9%
<b>Quejas respecto a la supresión de la ayuda</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	27,8%	0,0%	11,5%
<b>Necesidad de la ayuda para el pago del IBI</b>	0,0%	16,7%	9,5%	0,0%	9,7%	5,8%	7,5%
<b>Desconocimiento de la existencia de la ayuda</b>	80,0%	0,0%	14,3%	5,6%	6,9%	73,1%	29,3%
<b>Otras</b>	0,0%	16,7%	19,0%	22,2%	16,7%	5,8%	13,8%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia y de la DG de Transparencia.

Esta información no hace sino confirmar que la **convocatoria de 2016** supone un **corte temporal** respecto al resto de convocatorias, principalmente ligada al momento en que se convocan, y que junto a los criterios de acceso, tuvo un efecto posterior sobre la población potencialmente beneficiaria en 2017.

### 3. La relación coste / eficacia

Otro de los análisis planteados en el marco de la presente evaluación tiene que ver con un análisis de la relación coste / eficacia, de manera que se **analiza la oportunidad** que realmente supone el desarrollo de estas ayudas. Para la realización de este análisis se han utilizado las **tres últimas convocatorias, 2015, 2016 y 2017**. De esta forma se coge una convocatoria de referencia de la primera fase, relacionada con el modelo inicial, y los dos referentes a la segunda y tercera fase respectivamente.

Los costes que se han tenido en cuenta han sido los siguientes:

- **Costes salariales directos.** Salario base, complementos específicos y costes sociales.

- **Costes de inmovilizado y servicios.** Estimación a partir del estudio SROI<sup>5</sup> realizado por el Ayuntamiento de Madrid.
- **Costes de gestión no directos.** Referidos a costes de gestión transversal de las ayudas, y que no están dedicados a esto específicamente (gestión económica, personal, intervención, etc.)

**Tabla 6. Cuestiones metodológicas**

#### **Costes salariales**

Para el cálculo de los costes salariales se han tenido en cuenta los diferentes grupos y niveles de las personas implicadas en las diferentes anualidades. A nivel de fuentes:

- Sueldo. Tabla retributiva anual de la página de transparencia del AM. Años 2016 y 2017. Para 2015 se toma de referencia el año posterior (2016).
- Complemento de destino. Tabla retributiva anual de la página de transparencia del AM. Años 2016 y 2017. Genérico por grupo y nivel.
- Complemento específico. Obtenido de las RPT remitidas por el AM. Años 2016 y 2017. Puesto que no varía, se asume que los datos 2015 son iguales.
- Productividad. Calculado a través de la media de lo que se indica en los datos que aparecen según la nómina mensual (SAP RRHH), que se publica en la página de transparencia del Ayuntamiento de Madrid.

#### **Costes sociales**

Son iguales en todos los años considerados.

Utilizamos el % acumulado de AT y EP de la Administración Pública, según LPGE de 2006, que es la que se utiliza como referencia en años subsiguientes.

Para su cálculo se han tenido en cuenta únicamente las contingencias comunes (23,6%, la formación profesional (0,6%) y el porcentaje específico de Accidentes de Trabajo y enfermedad profesional (1,65% acumulado).

#### **Costes de inmovilizado y de servicios**

El cálculo de costes según estos conceptos se basa en el análisis que se realizó para el estudio del SROI de Línea Madrid, adaptado al caso que nos ocupa y tomando valores medios a partir de los escenarios optimista y pesimista definidos allí.

- Costes de explotación (por metro cuadrado y año, incluye IVA). Incluye consumos energéticos y agua, mantenimiento predictivo y correctivo, seguridad, costes de aparcamiento y otros, seguridad, salud, calidad y medio ambiente, limpieza y otros). Valor medio de 207,44 € por m<sup>2</sup> y año.
- Coste del edificio (coste por metro cuadrado y mes, según datos del portal idealista de edificios de usos similares). Referencia utilizada: Paseo de la Chopera, 10. Coste medio m<sup>2</sup>. 8,22 €
- Mobiliario y equipamientos. Se refiere a amortización de mobiliario y obras de mejora. Con datos de 2012 actualizados (por el SROI) salen 117,6€ por m<sup>2</sup> y año.
- Costes informáticos. No se pueden estimar, ya que en el SROI se contaba con datos directos de la aplicación de cita previa. En este caso, y puesto que no existen aplicaciones informáticas específicas (de facto), se considera incluido en los costes transversales ya mencionados con anterioridad).
- Costes financieros. Estimados como un 6,5% sobre el total de todos los costes considerados (los anteriores, más los costes de personal).

<sup>5</sup> Social Return on investment – retorno social de la inversión.

### Costes de gestión no directos

Se ha calculado sobre un porcentaje determinado del personal directamente implicado en el proyecto. En este sentido, se ha optado por realizar la aproximación desde un enfoque conservador, y estimar un 20% de los costes, a pesar de que es posible pensar que en la gestión de estas ayudas, los costes de gestión no directos hayan sido superiores. Entre otros, habría que pensar en los siguientes costes:

- Gestión económica,
- Gestión del personal eventual, Gestión de la propia intervención,
- Actuaciones complementarias realizadas por el IAM, resolución de dudas en Juntas Municipales de Distrito, etc.

Fuente: elaboración propia.

A continuación, en la tabla 7 se expone en **número de personas** que se ha estimado que **han participado** en la gestión de estas ayudas en cada de las convocatorias según las entrevistas y documentos analizados. No obstante, y a pesar de lo planteado en las decisiones metodológicas, es necesario tener en cuenta que los costes de personal relativos a la convocatoria de 2015 están infravalorados, ya que una parte importante de la gestión recaía en la ATM, y estos no han sido incluidos como tal.

**Tabla 7. Personal, tiempo empleado y categoría según anualidad**

Anualidad	Personal	Tiempo	Categoría
2015	1 técnico	9 meses	Nivel 22
	1 auxiliar	9 meses	Nivel 18
	Supervisión por parte de la dirección	20% de dedicación	Nivel 30
2016	1 técnico	9 meses	Nivel 22
	1 auxiliar	9 meses	Nivel 18
	Supervisión por parte de la dirección	20% de dedicación	Nivel 30
2017	1 jefe de servicio	8 meses	Nivel 26
	1 auxiliar	8 meses	Nivel 18
	1 técnico	6 meses (acumulación de tareas)	Nivel 22
	1 auxiliar	6 meses (acumulación de tareas)	Nivel 18
	Supervisión por parte de la dirección	20% de dedicación	Nivel 30

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia.

La tabla 8 muestra **la ratio que relaciona el coste destinado a la gestión** de la ayuda respecto al **presupuesto ejecutado**, lo cual puede verse que es **alto en cualquiera de las anualidades**.

No obstante, es posible ver como **en 2015**, donde la gestión recaía principalmente en la Agencia Tributaria y el presupuesto ejecutado fue de casi 700.000€, la ratio es de **15 céntimos de euro destinado a la gestión** por cada euro invertido, pero en el lado contrario se sitúan las otras dos anualidades, con un presupuesto ejecutado mucho menor, y **una ratio que supera el 1€ en 2016 y que llega a 0,82€ en el 2017**.

La última columna de la tabla muestra el **porcentaje** sobre el coste total de haber convocado esas anualidades que **ha ido a gestión**, y al igual que sucedía antes, exceptuando el 2015 donde un 13% estaba destinado a gestión, en las otras dos anualidades el porcentaje referido a la gestión estuvo alrededor del 50%, llegando a superior el dinero destinado a gestión que a las propias ayudas en el año 2016.

**Tabla 8. Ratio y presupuesto destinado a la propia gestión de las ayudas**

Anualidad	Presupuesto ejecutado	Gastos gestión	Ratio del coste de gestión por € ejecutado	Porcentaje del presupuesto destinado a gestión
2015	693.326,17 €	106.290,01 €	0,15 €	13,29%
2016	92.073,01 €	106.290,01 €	1,15 €	53,58%
2017	211.791,38 €	172.997,59 €	0,82 €	44,96%

Fuente: elaboración propia.

Con estos datos es **razonable plantearse la idoneidad de seguir desarrollando estas ayudas**, siempre que estas se mantengan como hasta ese momento. Los datos muestran que estas no tenían mucho sentido desde un punto de vista de coste/eficacia.

En la línea de que estas fuesen más eficientes sería necesario que el **presupuesto ejecutado se viese aumentado**, ya que este está presupuestado para que así sea. En ese sentido, y aunque un aumento del presupuesto y solicitudes podría suponer un aumento del personal necesario, este no debería aumentar proporcionalmente, ya que determinadas gestiones son relativamente similares con independencia de que se gestionen 2.000 ayudas o 10.000 ayudas.

Para conseguir ese objetivo, sería necesario resolver problemas que surgieron relacionados con la gestión, que han minimizado la cobertura de las ayudas sociales al IBI, y por otro lado, definir posibles alternativas de gestión que como se ven a continuación, aseguren una mayor eficiencia de la propia gestión.

### Alternativas de gestión

De manera adicional y a partir de lo planteado anteriormente, el equipo evaluador ha realizado una revisión de otras alternativas de gestión de este tipo de ayudas que puedan servir de utilidad como marco de referencia:

- Siguiendo un comentario anterior, cabe plantearse sobre la base de otras gestiones compartidas con la Comunidad de Madrid como el comedor escolar, la posibilidad de vincular estas ayudas a otras desarrolladas por parte de la misma, como en este caso sería el cálculo de la **Renta Mínima de Inserción (RMI)**.
- Posibilidad de vincularlas a **otras ayudas relacionadas con los domicilios**, por ejemplo, vinculadas al **Plan Madre**, de manera que buena parte de las gestiones e información relativa a los domicilios ya se vea recogida en esta.
- La inclusión dentro del marco de ayudas gestionadas por los Servicios Sociales, e incluirlas dentro de su **cartera de ayudas sociales**, con lo que esto conlleva en cuestiones de gestión.

## 4. La capacidad de mejora continua del proceso

Para analizar este apartado se ha decidido revisar diferentes ámbitos que permiten revisar si han existido elementos suficientes que favoreciesen la mejora continua del propio programa de ayudas sociales al IBI.

### Sistemas de seguimiento

El primero de los aspectos a analizar tiene que ver con los sistemas de seguimiento, y tal y como ya se comentó en el apartado de diseño, el programa **no contaba con indicadores** que permitiesen realizar un **seguimiento estructurado y sistematizado** de las ayudas sociales. En este sentido se ha echado en falta la existencia de este sistema, de manera que permitiese ver el desarrollo del programa dentro de cada convocatoria y en comparación de unos años y otros.

Las principales herramientas para hacer un seguimiento de las ayudas tienen que ver con los informes realizados al final de cada convocatoria, pero que aportaban información muy limitada, y no permitía por ejemplo, analizar los perfiles a los que se estaba llegando con las ayudas. Estos informes tenían la siguiente información:

- Solicitudes recibidas: estimadas y desestimadas.
- Motivos de desestimación.
- Distribución por distritos de las solicitudes estimadas en algunas anualidades.

La información disponible permitía realizar un **seguimiento parcial en términos de productos** sobre el desarrollo del programa, el número de personas alcanzadas y el presupuesto ejecutado, pero no permite otro tipo de valoración con un carácter más cualitativo. Aquellas **valoraciones** que se han realizado desde esa perspectiva más cualitativa han estado relacionadas con la **propia gestión de las ayudas**, y han partido de los propios órganos de gestión, al querer poner de manifiesto su rol y opinión respecto al proceso.

Por tanto, **el seguimiento** del Programa puede valorarse como **muy débil**. Únicamente el informe realizado por la DG de Familia e Infancia en 2016, aprovechando la puesta en marcha de los nuevos criterios por la desaparición de la TRU, suponen uno de los ejemplos de esta valoración y seguimiento del Programa.

## Evaluación

---

En el marco de este proyecto **no se han realizado otros procesos evaluativos**, menos aún de manera periódica, o que la información de estos hubiese llegado al ámbito político y/o institucional.

En este sentido, la falta de procesos evaluativos ha provocado que determinados aspectos de la gestión y el procedimiento que tenían un impacto sobre las ayudas, no se hayan analizado en profundidad y por tanto, **no se hayan tomado decisiones** que hubiesen permitido su resolución. Algunos de estos casos, pero no los únicos serían:

- Análisis de necesidades, demandas y mejora de la formulación de las ayudas.
- Definición de la población objetivo y cuantificación.
- Análisis de la oportunidad o el momento adecuado para convocar las ayudas.
- Revisión del rol y responsabilidad de los diferentes agentes respecto a las ayudas.
- Análisis del marco normativo para tratar de buscar alternativas viables, que permitiesen alcanzar la población objetivo y aumentar la propia eficiencia del Programa.

Desde este enfoque, la **ejecución de una evaluación intermedia**, durante el propio desarrollo del programa hubiese permitido hacer frente a diferentes aspectos tanto del diseño como de la implementación de la ayuda, favoreciendo de igual manera un mayor ajuste a las necesidades de la sociedad. Es más, esta evaluación hubiese permitido un primer análisis sobre los primeros resultados de la intervención, y a partir de esta mejorar los propios sistemas de seguimiento del programa.

No obstante, y a pesar de no existir evaluaciones previas, la propia experiencia en la gestión de estas ayudas hizo que desde las Direcciones Generales, y principalmente la DG de Familia e Infancia, se **hiciesen recomendaciones** conectando el **ámbito técnico y político**, y poniendo de manifiesto sus opiniones respecto a la ineficacia de estas ayudas, sobre todo a partir de la desaparición de la TRU.

### 4.3. Evaluación de resultados y de impacto

En este tercer apartado se incluyen los principales resultados que tienen que ver con esta intervención, además de analizar el impacto que ha producido sobre el programa los cambios en el marco normativo en las diferentes anualidades.

#### 1. Logro de los objetivos del Programa

El logro de los objetivos del programa se analiza desde dos enfoques distintos. Por un lado, se analiza el porcentaje de la ayuda que cubre respecto al pago del IBI, mientras que por otro lado se analiza la propia finalidad del Programa.

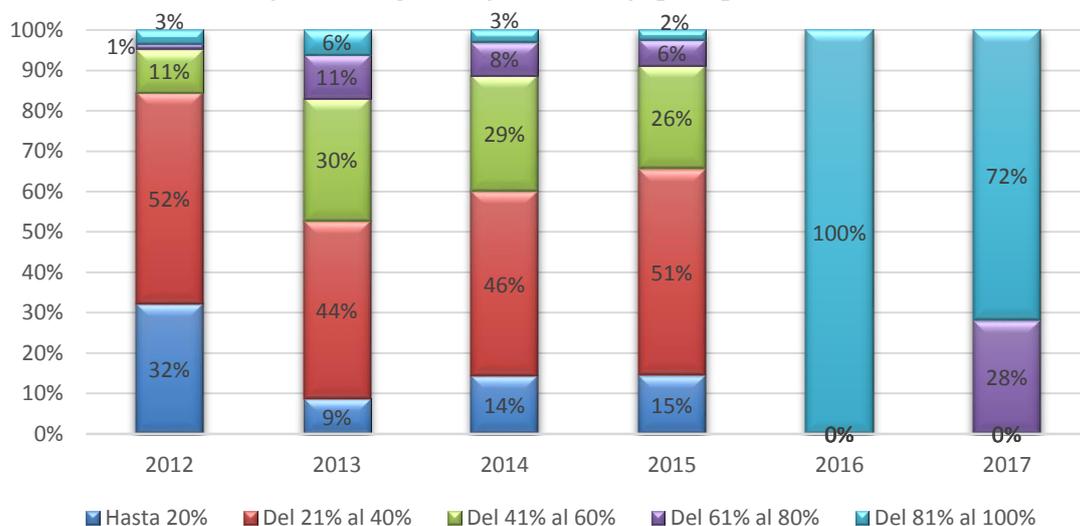
#### Importe de las ayudas y pago del IBI

Como se ha comentado arriba, este apartado analiza en qué medida la **cuantía de las ayudas permitía hacer frente al pago del IBI**, calculado a través del valor catastral de la vivienda, entendiendo en este sentido que el objetivo del Programa era cubrir el pago del IBI a través de estas ayudas. El gráfico 9 permite ver que ha habido cambios en las diferentes convocatorias.

Durante la **primera fase del proyecto**, de 2012 a 2015, el número de casos en la que el peso de las ayudas representaba menos de un **60% del pago del IBI** era de más del 80% de las personas beneficiarias. Un caso excepcional es el primer año, donde para más del 80% de las personas, la ayuda cubría menos de un 40% del pago de su IBI. Esta diferencia respecto a las otras tres anualidades de la primera fase viene determinada por la menor cuantía de la ayuda en esta anualidad, de 60€, respecto a los 100€ de las siguientes.

En las otras **dos fases**, los **datos son completamente diferentes**, ya que en 2016 las ayudas del IBI cubrían entre el 81% y el 100% del pago del IBI de toda la población beneficiaria. Por su parte, en el 2017 este intervalo (81% al 100) representaba más del 70% de las personas beneficiarias, mientras que el resto estaba representado por el intervalo que iba desde el 61% al 80%. En ambas anualidades, la cuantía máxima de las ayudas era de 120€.

**Gráfico 9. Distribución del peso de la ayuda respecto al IBI a pagar según las anualidades**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia.

Sobre estos datos es posible afirmar que, al menos, las **dos últimas convocatorias** han permitido hacer **frente al pago del IBI**, puesto que con las ayudas se estaba cubriendo casi la totalidad o la totalidad del pago del mismo. En cambio, esta utilidad de las ayudas se puede poner en cuestión en las convocatorias de la primera fase, ya que en la medida que la ayuda cubre menos de un 40% del IBI, cabe preguntarse si esta es relevante para estas familias.

## Finalidad del Programa

---

En segundo lugar, se analiza si se consigue la finalidad de las ayudas, y que no es otra que la de ayudar a familias madrileñas para el pago de determinados gastos relacionados con su vivienda habitual.

En este sentido, y a partir del trabajo de campo realizado, es posible afirmar que estas ayudas **han conseguido alcanzar su finalidad**, al menos entre las personas beneficiarias de la última convocatoria, puesto que ha supuesto un **apoyo importante** para el pago del IBI, que está establecido como uno de los gastos relacionados con su vivienda habitual.

La información ha puesto de manifiesto que se trata de una población que, en la actualidad, puede tener dificultades para acceder a un determinado tipo de ayudas planteadas para personas que viven en situación de alquiler, y a las que no pueden acceder por el hecho de ser **personas propietarias de viviendas**. En ese sentido se ha puesto de manifiesto como la condición de ser una persona propietaria de una vivienda no exime de encontrarse en situaciones de vulnerabilidad social.

Por otra parte, casi la mitad (46%) de las personas contactadas para la realización de los Grupos Focales, todas beneficiarias de la convocatoria de 2017, **no recuerdan haber recibido esta ayuda**. Esto pone de manifiesto que, en determinadas ocasiones y en función de la situación de la persona, estas ayudas pueden pasar de manera desapercibida. Para explicar este aspecto es necesario hacer mención a aspectos relacionados con la gestión o la población objetivo de la ayuda:

- La **edad media de las personas** (81 años) beneficiarias es elevado, lo que ha hecho que en bastantes ocasiones la ayuda haya sido gestionada por un familiar y la persona no haya sido consciente de la misma.
- La gestión de la ayuda a través del **reembolso le quita visibilidad** respecto a la ciudadanía.

Los datos analizados en este primer punto permiten ver que las **ayudas son útiles** y han permitido cubrir las necesidades señaladas por una parte importante de la población. No obstante, hay que ser consciente de las **diferencias entre fases**, ya que mientras la ayuda en la primera fase del IBI permite cubrir un porcentaje relativamente bajo del pago del IBI, las dos últimas han permitido dar respuesta a prácticamente todo el pago del IBI de las personas beneficiarias.

## 2. Llegada a la población objetivo

Tal y como se ha establecido en el apartado de diseño metodológico, en este apartado se analiza la llegada a la población objetivo desde dos puntos de vista. Por un lado, analizado la presencia de las **personas beneficiarias en los registros de Servicios Sociales**, tomando esta como una muestra de la población diana. Por otro lado, a través del análisis del **cumplimiento de los requisitos** establecidos en cada una de las convocatorias.

### Presencia en la base de datos de Servicios Sociales

---

Partiendo de lo expuesto en el apartado de condicionantes, la utilización de CIVIS permitirá entre otras cosas, identificar a la población que puede considerarse diana desde el punto de vista de estas ayudas.

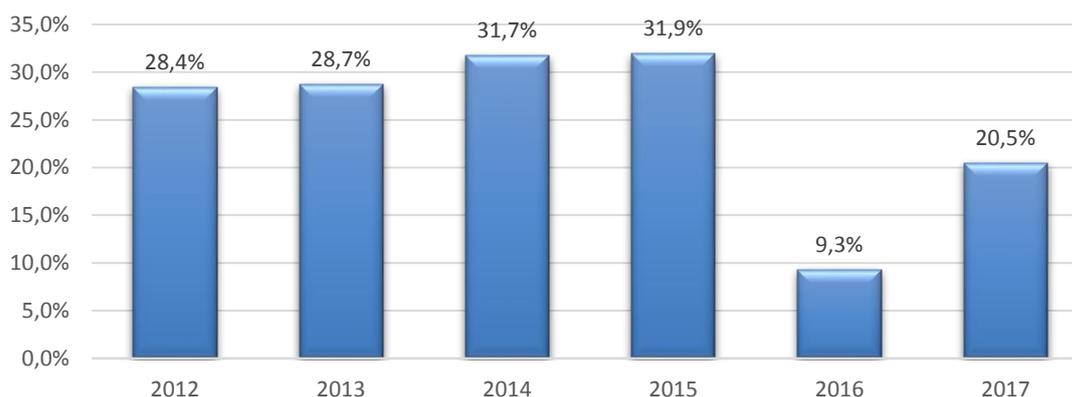
Los datos que aparecen en el gráfico 10 permiten ver que el porcentaje de **personas inscritas en Servicios Sociales en todas las anualidades es menor al 32%**, siendo especialmente bajo en 2016, con un 9%, lo que muestra que, a partir de este análisis, la población que se alcanza con estas ayudas no estaría relacionada con la población diana.

El equipo evaluador ha analizado esta información y señala **algunas reflexiones**:

- En cualquiera de las anualidades, el solapamiento de las personas beneficiarias en relación con las inscritas en servicios sociales es **bastante bajo**, ya que **nunca representa más de 1/3** del total.
- No se cuenta con información respecto al alcance poblacional de los Servicios Sociales en la Ciudad de Madrid por lo que estos datos deben ser tomados con cierta precaución. Entre otras cosas, cabe plantearse el alcance de servicios sociales en población que es propietaria, y si esta puede tener un mayor alcance en población en régimen de alquiler.
- Atendiendo a los criterios, se aprecia que el **valor catastral del domicilio por si solo no tiene una relación con las situaciones de vulnerabilidad**, si esta se entiende con la inscripción en Servicios Sociales. Es decir, el año que únicamente se considera el valor catastral para el acceso a las ayudas, 2016, el número de personas inscritas se reduce a menos del 10%. Por otra parte, en 2017 cuando se considera valor catastral más los ingresos, la cifra aumenta en más del doble, y todo esto hace pensar que la utilización del valor catastral por si solo no asegura el alcanzar a la población objetivo.

En el resto de anualidades donde el valor catastral va por un lado, y los requisitos de la TRU por otros, sin atender al valor catastral, el porcentaje de personas inscritas se sitúa alrededor del 30%.

**Gráfico 10. Personas inscritas en Servicios Sociales antes de la convocatoria de cada anualidad**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos enviados desde CIVIS.

En el gráfico 11, se puede ver la **diferencia del pago medio del IBI** en función de si estas personas están inscritas en Servicios Sociales o no. Los datos muestran que a pesar de que ha habido diferencias entre ambos grupos y también entre anualidades, **no se puede decir que estos sean especialmente relevantes**.

Analizando los datos por anualidad se puede ver que, mientras en la primera fase el pago del IBI de las personas inscritas es menor al de las no inscritas, estos se igualan prácticamente en las dos últimas anualidades. Esto guarda relación con los **topes de valor catastral de estas dos últimas convocatorias**,

que hace que el pago del IBI se encuentre limitado, a diferencia de lo que sucedió durante la primera fase de las ayudas.

**Gráfico 11. Diferencia del pago del IBI entre Inscritos y No Inscritos en Servicios Sociales por anualidad<sup>6</sup>.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos enviados desde CIVIS.

Por tanto, y atendiendo a la relación de personas inscritas en Servicios Sociales y población beneficiaria, se ha podido ver que esta no guarda una relación relevante, y que a medida que se realiza una selección por criterios vinculados al valor catastral, este solapamiento se reduce aún más.

## Cumplimiento de los requisitos

El otro análisis realizado tiene que ver con el cumplimiento de los requisitos de acceso establecidos para las ayudas en cada una de las anualidades.

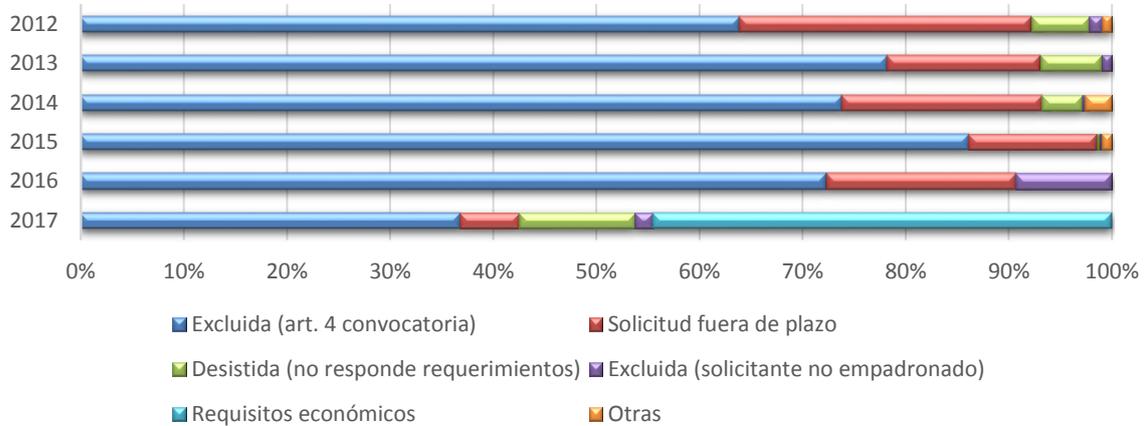
El gráfico 12 muestra las principales causas de desestimación en las diferentes anualidades, y muestran una evolución diferente en función de las fases por las que ha pasado el programa. Se observa que **entre 2012 y 2016**, la primera causa de desestimación era el incumplimiento de alguno o varios de los requisitos establecidos en el **artículo 4 de cada convocatoria**<sup>7</sup>, siendo superior al 70% en todas ellas, a excepción de 2012 con un 64%.

En cambio, en la **última convocatoria**, publicada en 2017, la causa predominante de desestimación estuvo marcada por los **requisitos económicos**, suponiendo el **44,53% de las ayudas rechazadas**, mientras que la segunda causa, está relacionada de nuevo con el artículo 4, y representa un 36,78% de las desestimaciones.

<sup>6</sup> Se toma como referencia el pago del IBI de las personas inscritas en Servicios Sociales.

<sup>7</sup> El artículo 4 establece los "requisitos para la concesión de las ayudas" y que ha sido modificado en cada una de ellas.

**Gráfico 12. Causas de desestimación de las solicitudes en cada anualidad**

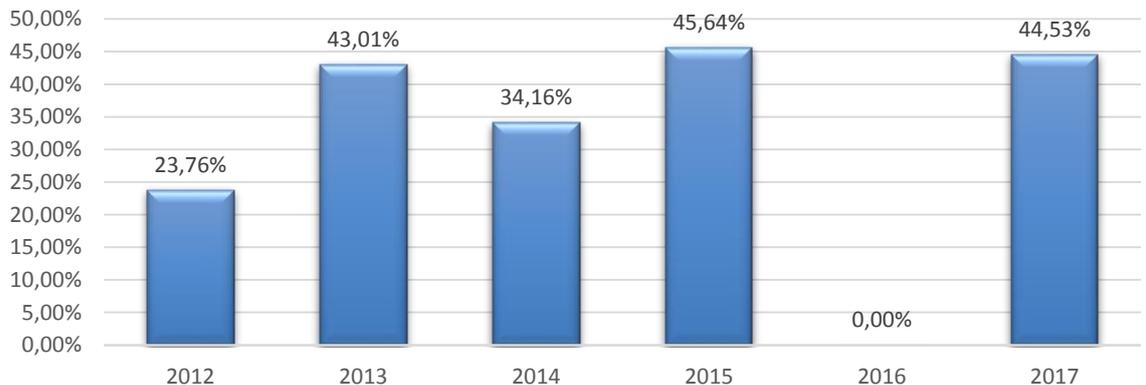


Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia.

La aparición del criterio “**requisitos económicos**” **explícitamente** en la convocatoria de 2017 y no en las anteriores, viene determinado porque los requisitos económicos se analizaban, de manera previa al calcular la exención o no de la TRU. Para tratar de comparar el 2017 con el resto de anualidades, se utiliza el criterio “**no tener TRU**” como un **criterio similar**, ya que este requisito está relacionado con el incumplimiento de uno de los dos requisitos, o de los dos, que planteaba la exención de esta tasa y que estaban relacionados con el nivel de ingresos y/o situación laboral.

A partir de esta decisión, el gráfico 13 permite ver que la desestimación por causas económicas es similar entre anualidades, siendo, no obstante, superior en 2015 a casi el resto de anualidades. El año 2016 no hay casos en esta situación, ya que no se estableció ningún tipo de requisito económico.

**Gráfico 13. Causas de desestimación por razones económicas.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia.

La tabla número 9 muestra las razones de **exclusión recogidas bajo el artículo 4** de las convocatorias. En este caso se puede ver que en las convocatorias de **la primera fase**, la principal razón de exclusión tiene que ver con **no tener concedida la TRU**; seguida por el “impago del IBI” o no estar al corriente con el Ayuntamiento de Madrid. Por su parte, en la **convocatoria de 2016** la principal causa de desestimación fue la de ser **titular de otra vivienda** representando casi el 80% de las desestimaciones. En cambio, en la **convocatoria de 2017**, el 50% de las desestimaciones de este artículo venían determinados por el **valor catastral** superior a lo previsto (casi el 50%), seguido del hecho de ser titular de otra vivienda.

Estos datos permiten ver cómo que el criterio de **valor catastral fue determinante** en la convocatoria de 2017, ya que supuso, junto a los requisitos económicos analizados anteriormente, la principal causa de exclusión de la convocatoria.

**Tabla 9. Causas de desestimación bajo el artículo 4.**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>No TRU (ingresos y/o situación laboral)</b>	37,20%	55,00%	46,29%	54,87%	NA	NA
<b>Impago IBI</b>	15,90%	15,75%	20,78%	20,00%	0,00%	3,42%
<b>No estar al corriente de pago con el Ayto.</b>	32,11%	19,25%	24,56%	15,61%	7,29%	9,59%
<b>No obligada pago IBI</b>	10,17%	6,13%	6,75%	7,91%	9,04%	14,00%
<b>Titular de otra vivienda</b>	0,79%	2,00%	0,54%	0,32%	79,59%	21,06%
<b>Supera el valor catastral</b>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	48,51%
<b>Otras</b>	3,82%	1,88%	1,08%	1,28%	4,08%	3,42%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia.

En cualquier caso, los datos de la tabla anterior muestran que los casos de **exclusión por ser titular de otra vivienda** en las convocatorias de la primera fase son muy bajos (menor al 2%) en comparación con los de las dos últimas fases (80% en 2016 y 21% en 2017). Cuestionados por este aspecto, el equipo evaluador pidió que se cruzasen datos relativo al número de personas desestimadas en 2016 y 2017 por ser “titular de otra vivienda”, con los datos de personas estimadas en el resto de anualidades, y se ha encontrado la siguiente información (tabla 10).

**Tabla 10. Número de personas excluidas por tener más de una vivienda y beneficiarios en anteriores convocatorias.**

Año de la convocatoria	Desestimado por tener más de una vivienda en 2016		Desestimado por tener más de una vivienda en 2017	
Estimada/o en 2012	0	0,0%	0	0,0%
Estimada/o en 2013	102	37,4%	29	10,6%
Estimada/o en 2014	122	44,7%	33	12,1%
Estimada/o en 2015	138	50,5%	42	15,4%
<b>Total excluidos por este motivo</b>	<b>273</b>		<b>191</b>	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia.

A partir de estos datos cabe plantear la hipótesis de que, en **tres de las anualidades** de la primera fase, 2013 a 2015, **no se realizaron** todas las comprobaciones oportunas para asegurar que las personas beneficiarias solo eran **titulares de una vivienda**. Se trata de un problema en la propia gestión de la ayuda, que ha sido identificado a través del análisis de los resultados, y que tiene que ver con la delegación de las ayudas a través de la TRU, y con la no realización de las supervisiones oportunas.

Siguiendo con lo anterior, se señala la necesidad de **ser cautos** puesto que, aunque improbable, es necesario tener presente que algunas de estas personas han podido adquirir un segundo domicilio entre las convocatorias que se comparan. Esta hipótesis pierde credibilidad si comparamos los datos de 2016 y 2015, puesto que supondría que 138 personas (50,5% de las desestimadas por ese motivo en 2016) habrían adquirido un domicilio entre ambas convocatorias.

Otro de los datos de la tabla 9 que hay que tener en cuenta, es aquel que se refiere a la desestimación de la ayuda por “superar el valor catastral” en el año 2017. Es decir, en esa anualidad el documento precumplimentado se envió únicamente a aquellos domicilios con un valor catastral menor a 40.000 euros, lo cual quiere decir que las personas recogidas bajo este supuesto presentaron su solicitud a pesar de no haber recibido la convocatoria expresa y el documento precumplimentado.

En términos absolutos, 440 personas fueron desestimadas en 2017 por ese motivo, y de ellas, 212 habían sido beneficiarias en 2015, 191 en 2014 y 168 en 2013. Esto refuerza la idea de que se está llegando a una **población diferente**, y que a pesar del corte que supuso el año 2016, aún hubo personas que sin haber recibido una notificación (documento precumplimentado) de la ayuda en 2017, decidieron presentar su solicitud.

Esta información ha puesto de manifiesto la existencia de algunos problemas en la gestión y supervisión de las ayudas, que ha hecho que las personas beneficiarias no siempre cumplan con los requisitos de las convocatorias. Sobre esta información es posible determinar que, aunque en un porcentaje pequeño de casos, en **tres de las seis convocatorias no se han cumplido con los requisitos de acceso**.

### 3. Impacto del marco normativo

En este apartado se ha analizado el posible impacto de los cambios normativos respecto al perfil de la población beneficiaria, realizando este análisis desde dos enfoques.

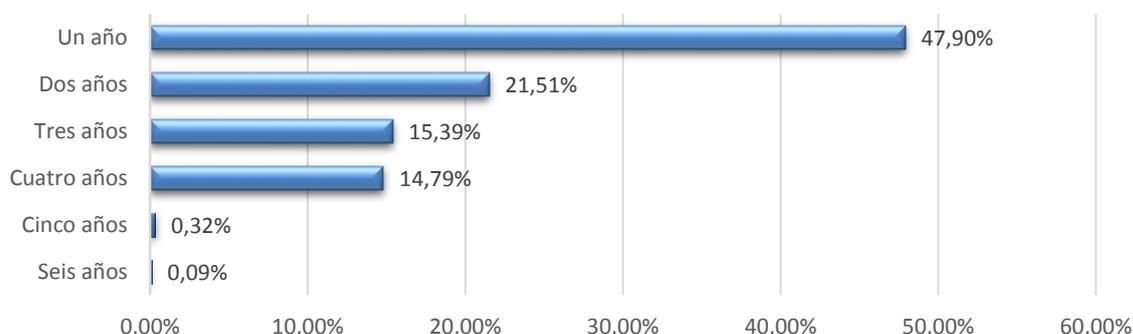
El primero de los análisis trata sobre el número de veces que determinadas personas reciben las ayudas, y en segundo lugar, se analiza las características de la población beneficiaria.

#### Mantenimiento de la ayuda a lo largo del tiempo

El primero de los análisis está relacionado con el **número de ayudas** dadas en todas las convocatorias, y el **número de personas** que lo han recibido. Los datos muestran que las 30.011 ayudas concedidas a lo largo de estas seis convocatorias se dieron a un total de 15.124 personas, lo cual muestra que cada **una de las personas accedieron a 1,98 ayudas de media**.

En relación con las personas que han recibido las ayudas en más de una anualidad, y el peso que representan estos porcentualmente se puede ver en la gráfica 14. Los datos muestran que de las 15.124 personas que recibieron la ayuda, casi un **48% la recibieron solo un año** (7.245 personas), un 21,5% dos años (3.253 personas), y alrededor de un 15% lo recibieron tres (2.328 personas) y cuatro años (2.237 personas) respectivamente. Al incluir todas las anualidades, se puede ver un importante descenso, ya que **solo un 0,32% lo recibieron 5 años, y un 0,09% en todas las anualidades**.

**Gráfico 14. Distribución de las personas en función del número de años que reciben las ayudas.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia.

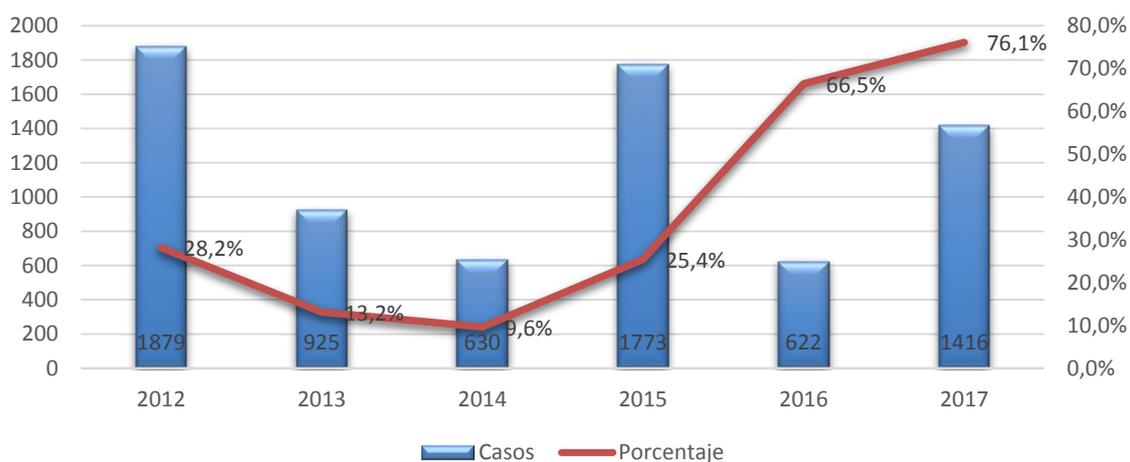
Los datos del gráfico de arriba muestran que hay un número importante de personas que han podido ser beneficiarias en dos, tres o cuatro convocatorias, pero esta cifra se ve reducida considerablemente cuando se incluye una quinta o sexta convocatoria.

En este sentido y para analizar si hay un posible cambio en los perfiles, también se ha analizado el número concreto de **personas que son “únicas” de cada convocatoria**, y que por tanto solo se han beneficiado solo de una de ellas. Se trata de ese 47,9% que aparece en la gráfica 14, y su distribución por anualidad puede verse en la gráfica 15.

La información obtenida en este gráfico 15 muestra que **menos de un 30%** de las personas beneficiarias en las **primeras cuatro convocatorias** eran únicas de esa anualidad, llegado a representar menos del 10% en 2014. En cambio, los datos de las **dos últimas anualidades** se disparan hasta el **66% en 2016 y el 76% en 2017**.

De estos datos se desprenden que las personas beneficiarias en las **primeras convocatorias repitieron** en diferentes momentos en las siguientes convocatorias de esa primera fase, pero esto cambió en la segunda y tercera fase, ya que más de  $\frac{3}{4}$  parte de las personas beneficiarias no habían estado en procesos anteriores.

**Gráfico 15. Número y porcentaje de personas beneficiarias únicas de cada anualidad.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia.

Con los datos analizados en este apartado es posible afirmar que los cambios normativos produjeron un cambio en cuanto a la población que estaba alcanzando. Analizado en sentido inverso puede decirse que, solo un 33,5% y un 23,9% de las convocatorias de 2016 y 2017 habían sido beneficiarias en, al menos, una de las convocatorias anteriores.

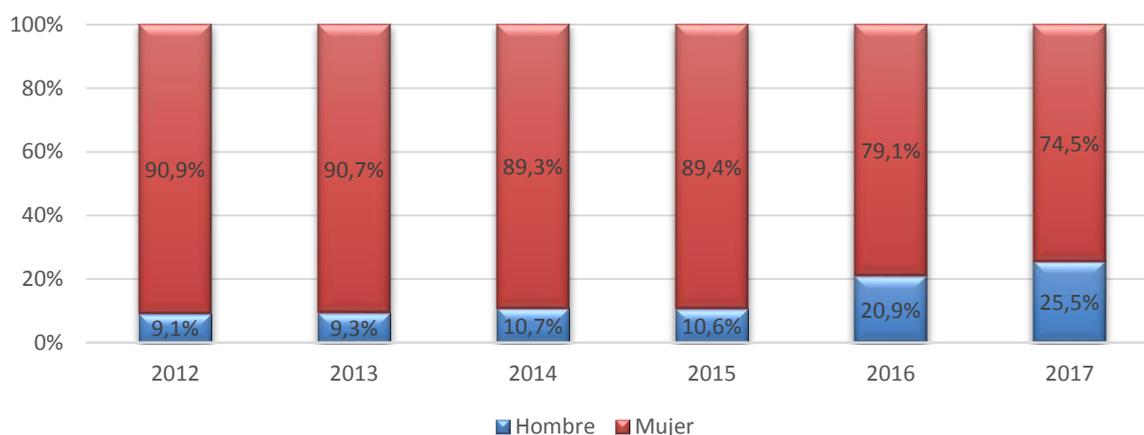
Este cambio respecto a la población es tal, que a pesar de ser una misma ayuda, los cambios en los requisitos permiten hablar de **dos ayudas diferentes**, que tenían un mismo objetivo, pero que no compartían la población a la que llegaba.

### Composición de las ayudas

En este subapartado se analiza las **variables sociodemográficas** de las personas beneficiarias en cada una de las convocatorias para ver si los cambios de población identificados anteriormente se materializaban al analizar estas variables. Para ello se ha utilizado la información de las personas que estaban **inscritas en Servicios Sociales** (gráfico 10), por lo que la información debe tomarse con precaución, ya que porcentualmente suponen un máximo del 32% de la población beneficiaria.

Si se tienen en cuenta el sexo, es posible ver como el número de **mujeres beneficiarias es mayor** que el de hombres beneficiarios en todas las anualidades, situándose entre el 74% y el 91% de las solicitudes estimadas. No obstante, es posible ver como el número de hombres beneficiarios aumenta entre 10 y 15 puntos porcentuales en las dos últimas convocatorias respecto a las anualidades de la primera fase.

**Gráfico 16. Distribución por sexo de personas beneficiarias según anualidad.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos enviados desde CIVIS.

Los datos relativos a **la edad** no muestran grandes diferencias entre anualidades, ya que más del 88% de las personas beneficiarias se sitúan por encima de los **71 años** en todos los años, situándose la **edad media en 81 años**.

En cambio, la tabla que aparece a continuación (tabla 10) señala algunas de las variaciones entre fases según los **distritos**. De hecho, sí que se han podido percibir variaciones entre anualidades<sup>8</sup>:

- Las **cuatro primeras convocatorias** mantienen **tendencias muy similares** en cada uno de los distritos, con pequeñas variaciones entre unos años y otros. Este es el motivo por el que se ha calculado la media de todas ellas.
- Por su parte, y en comparación con los años anteriores, en el **año 2016** aumenta la representación de distritos como el de **Puente de Vallecas, Carabanchel y Villaverde**. En la otra parte, distritos como Ciudad Lineal, Hortaleza y San Blas-Canillejas vieron reducida su representación.
- El **año 2017** supuso un incremento de la representatividad a barrios como **Puente de Vallecas, San Blas – Canillejas y Villaverde**. En cambio, distritos como Chamartín, Hortaleza, o Fuencarral – El Pardo perdieron gran parte de su representación.

**Tabla 11. Distribución de solicitudes estimadas según distrito y anualidad.**

Distrito	Media primera fase	2016	2017
Puente de Vallecas	12,3%	22,1%	16,3%
Carabanchel	8,3%	10,5%	4,7%
San Blas - Canillejas	7,3%	2,3%	26,8%
Usera	7,4%	7,0%	2,9%
Ciudad Lineal	7,6%	1,2%	1,1%

<sup>8</sup> Los datos completos se encuentran en el anexo 3.

<b>Latina</b>	7,2%	3,5%	3,4%
<b>Villaverde</b>	5,3%	18,6%	21,1%
<b>Hortaleza</b>	5,3%	0,0%	0,0%
<b>Fuencarral – El Pardo</b>	6,1%	2,3%	0,3%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos enviados desde CIVIS.

Los datos aportados por CIVIS también daban datos respecto a aspectos como la nacionalidad, colectivos, tipo de unidad familiar, tipo de vivienda o el tipo de tenencia, pero estos no aportan información realmente relevante.

Para finalizar este análisis es necesario recordar el gráfico 9, el cual mostraba como en función de las fases había variaciones respecto al peso de la ayuda en el pago del IBI, siendo el apoyo para el pago del IBI mucho mayor en las dos últimas convocatorias. Por su parte, el gráfico 17 muestra el **descenso del pago del IBI** entre las primeras cuatro anualidades y las dos últimas, pasando de 336€ en 2015 a 133€ en 2017.

Entre otras cosas esto vendría determinado por el establecimiento de unos límites de valor catastral en estas dos anualidades, con 30.000€ para 2.016 y 40.000€ para el 2.017.

**Gráfico 17. Pago medio de IBI por anualidad.**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por la DG de Familias, Infancia, Educación y Juventud e Infancia.

Toda la información analizada a lo largo de este apartado permite confirmar que el **perfil de las personas beneficiarias se ha modificado** a medida que han cambiado los requisitos por cuestiones del ámbito normativo. Tanto es así que se puede llegar a dibujar perfiles diferentes en función de las fases del Programa, todo ello tomado con relativa precaución puesto que ya se han expuesto las limitaciones existentes en el acceso a estos datos:

Los datos de las **primeras cuatro convocatorias**, relativos al pago del IBI, el peso de la ayuda respecto a este pago, el sexo, la edad o los distritos en los que se concentraba permite hablar de mujeres, de edad avanzada y con bajos ingresos. Se trata por tanto de **mujeres con pensiones especialmente bajas**, ya sea debido a viudedad u otras razones, pero con **domicilios que pueden tener valores catastrales por encima de la media de Madrid**.

En cambio, los distritos de las **dos últimas convocatorias**, y principalmente de la última, permite pensar en un **perfil más vulnerable**, donde además de contar con una **vivienda de bajo valor catastral**, cuentan con pocos recursos en términos de ingresos. De nuevo hablaríamos de una mayoría de mujeres, con

**bajos ingresos** y concentrados en **distritos** que de manera general cuentan con **mayores niveles de vulnerabilidad social**.

Por tanto, se puede decir que el **alcance** de las mismas **respecto a los perfiles es diferente**, ya que en ambos casos ha llegado a población con bajos recursos, pero mientras en las primeras convocatorias estas iban destinadas a personas con valores catastrales de viviendas muy diferentes, en el segundo caso se focaliza en personas que además de bajos recursos, cuentan con viviendas de bajo valor catastral, enfrentándose por tanto a una doble situación de vulnerabilidad. Esto se pone de manifiesto en el porcentaje de las ayudas que cubren el pago del IBI, siendo especialmente efectivo en las dos últimas convocatorias, donde la ayuda permitía hacer frente a buena parte del pago del IBI.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este último apartado se exponen las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación, diferenciándolas en función de si se hace mención a diseño, implementación o resultados.

A pesar de que se trate de hacer este análisis por dimensiones, se podrá ver la interconexión entre las conclusiones y recomendaciones. Para poder distinguir estas últimas, han sido recuadradas en color azul.

### 5.1. Diseño

A continuación se plantean las principales conclusiones de la evaluación de diseño, estableciendo una relación con las propias preguntas de evaluación y realizando una reflexión global sobre el propio diseño de las ayudas.

1. El programa cuenta con un **importante déficit de formulación**, ya que carece de cualquier diagnóstico previo y análisis de problemas, tampoco se justifica la necesidad de dar respuesta al problema que pretende resolver ni las demandas a las que se pretende dar respuesta.
2. Tampoco se define la población diana del proyecto, y por tanto **no se identifican las características** principales que debería tener esta población, obviando por tanto su cuantificación.
3. A pesar de que viene definido como un programa, la relevancia de la actuación y la cuantía de las ayudas hace que se piense en este como una **actuación o sistema de ayudas** concreto, vinculadas al pago del IBI. Tampoco se definen objetivos ni a corto ni a medio plazo que se pretendan resolver con la actuación.
4. La actuación se ha **adaptado al marco normativo** en el que se encuadra, lo cual ha supuesto una serie de limitaciones en el propio proceso de implementación.
5. Aunque esto tiene un impacto en la propia gestión de las ayudas, ya desde el diseño se echa en falta la realización de **un análisis de alternativas**, que hubiese contado con la participación de otros agentes del Ayuntamiento de Madrid.
6. La actuación tampoco se encuadra dentro de un **marco programático** superior, que sustente el enfoque y el ámbito en el que se encuadra la misma.
7. Las ayudas hacen mención al **valor catastral como indicador** de situaciones de necesidad, y esto es utilizado en el marco de las ayudas, pero en ningún momento se justifica esta afirmación.

De este análisis se desprenden **diferentes recomendaciones**:

En primer lugar, la necesidad de que las **actuaciones públicas se encuentren fundamentadas** en un análisis de problemas o necesidades, que se identifique su finalidad real, de manera que sea posible realizar un análisis sobre opciones y alternativas reales desde el diseño, para su posterior implementación.

En relación con el diseño de la actuación, es necesario **dimensionar la cuantía de las ayudas**, y a partir de aquí, definir si se trata de un programa, proyecto, plan o acción concreta con todo lo que esto conlleva en términos de diseño, implementación y resultados.

El desarrollo de la ayuda en **relación con otro procedimiento**, como fue la TRU, tenía sentido en la línea de lograr una **mayor eficiencia**. No obstante, esto tiene un riesgo vinculado a la propia gestión de la ayuda y el efecto que esto tiene por los cambios relativos a los otros procedimientos, de manera que esto debe considerarse en la parte de diseño.

Es relevante que este tipo de ayudas, pero también proyectos y programas, formen parte de un **marco de programación superior** en el cual se sustente su propio desarrollo, y esto venga definido expresamente en la formulación de las mismas.

Todo el análisis realizado respecto a la falta de formulación, la falta de análisis de otras alternativas, o la puesta en marcha desde el punto de vista de la gestión, de las ayudas a través de la TRU hace pensar que se trata de una **ayuda “atípica”**, que se pone en marcha en un momento y contexto concreto, relacionado con la crisis económica y con el aumento del pago del IBI. Todo ello, sumado a las evidencias aportadas por los agentes entrevistados, hace que se piensen que su puesta en marcha responde **más a un enfoque político que técnico**.

Por último, el programa, siguiendo con todos los problemas de diseño, no ha establecido ningún tipo de **herramientas** para realizar un adecuado **seguimiento de las ayudas**, ni desde un punto de vista teórico ni práctico. Por tanto, la información existente respecto al programa en cuestión es realmente escasa.

Diseño en el inicio de un programa de un **sistema de indicadores** que permita realizar un seguimiento y una evaluación del programa, pero todo ello debe venir acompañado de un proceso de formulación mucho más coherente.

Todos los cambios que se han producido como consecuencia de la desaparición de la TRU hacen que se pueda hablar de **dos programas diferentes**. En este sentido, la ayuda en su primera fase está enfocada a un apoyo financiero a las familias para los gastos corrientes de la vivienda, mientras que, en la segunda y la tercera fase, se refuerza el enfoque social, percibiendo estas como un apoyo para las personas para asegurar una vida digna a través del derecho a la vivienda. Este cambio conlleva que en la segunda y tercera fase se incluya el **valor catastral como tope** para determinar el acceso a las ayudas.

## 5.2. Implementación

En este apartado se exponen las principales conclusiones obtenidas en relación con la evaluación de implementación, y al igual que antes, se acompaña de una serie de recomendaciones al respecto.

1. El **presupuesto establecido** para estas ayudas puede considerarse **suficiente**, aunque a la vista de lo ejecutado en las últimas convocatorias puede considerarse incluso excesivo. En ese marco se ha visto como el presupuesto de la primera anualidad se planteó para llegar al 100% de la población potencialmente beneficiaria, pero a partir de ahí, y tras esa primera experiencia, se realizó un ajuste para tener un presupuesto más realista y acorde con el número de solicitudes que se presentaban.
2. Los **recursos humanos y tecnológicos** fueron **adecuados en la primera fase** del programa, cuando buena parte de la gestión estaba vinculada a la TRU. En cambio, en el momento que la gestión recae al 100% sobre la **AG de Servicios Sociales**, se pone en evidencia que la **falta de recursos** humanos y tecnológicos, estos últimos vinculados a aplicativos para la gestión, han tenido un impacto realmente relevante en la gestión de las ayudas.

3. La **gestión a través de la TRU** aseguraba una gestión **más eficiente** de la ayuda, puesto que a través de una única gestión se gestionaban dos ayudas. Esto cambia con la desaparición de la TRU, lo cual tuvo un efecto en **relación al coste unitario** de la gestión, puesto que ahora todos los recursos estaban destinados a una única ayuda, y a esto se le acompañó una reducción del número de personas beneficiarias, aumentando por tanto la ratio de este coste unitario en las dos últimas convocatorias.
4. La **desaparición de la TRU** produjo **importantes cambios** en la gestión, que tuvo una serie de consecuencias sobre su alcance de la ayuda y que hizo cuestionar si se estaba alcanzando la población diana. Parte de estos cambios estuvieron determinados por la indefinición respecto a las responsabilidades en la gestión de la ayuda, por un lado, y los tiempos para el lanzamiento de las convocatorias de la ayuda, por otro.
5. La gestión de la ayuda a través de la TRU en la primera fase hizo que **no se desarrollase una supervisión adicional** que ha provocado errores en la gestión, que han hecho que accedan personas sin cumplir algunos de los requisitos previstos.

Todos los cambios vinculados a la desaparición de la TRU, y lo atípico del **año 2016**, hizo que ese año fuese un **punto de corte** respecto al desarrollo de la ayuda en las anualidades anteriores. Esto, unido al cambio en los criterios, la propia gestión, y el alcance de la propia población beneficiaria, ha hecho que se plantee si la ayuda responde a un problema real, o si llega a la población que lo necesita.

6. Las ayudas al IBI únicamente han contado con un **seguimiento** del proyecto desde el **punto de vista de la gestión**, pero nunca se ha realizado un análisis del producto del mismo, o se ha analizado el perfil de la población que se estaba llegando.

Hubiese sido recomendable **mantener el presupuesto de la última anualidad**, ya que en la medida que se asegure llegar a un mayor número de población y conseguir más solicitudes, este debe ser adecuado.

En relación a lo **recursos humanos**, se planteaba un **mayor número de personas** en la gestión, mientras que, desde el punto de vista de los **recursos tecnológicos**, sería necesario el **desarrollo de un aplicativo** concreto que asegurase una buena gestión de las ayudas anualmente, y que esta se realizase de manera sistematizada.

Se hubiese planteado el establecimiento de **sistemas de seguimiento** que permitiese analizar el propio desarrollo de del programa.

### 5.3. Resultados

En este apartado se exponen las principales conclusiones obtenidas en la dimensión de resultados, y en esta ocasión sí que deberá tenerse en cuenta las diferentes fases por las que ha pasado el programa.

1. Los diferentes agentes consultados han señalado que **consideran las ayudas necesarias**, puesto que supone un apoyo relevante para hacer frente al pago de gastos derivados de la vivienda habitual. No obstante, si se analiza la **utilidad** de las mismas, estas deben diferenciarse en función de las fases.

En la **primera fase** la ayuda suponía en gran parte de los casos **un apoyo** para hacer frente al IBI; ya que la media del pago del IBI de las personas beneficiarias era superior a los 300€ y la ayuda no fue superior nunca a 100€, o incluso 60€ en el primer año, por tanto, estas ayudas suponían un apoyo para hacer pago al IBI, pero nunca permitieron hacer frente al 100% del pago del IBI.

En cambio, en la segunda y tercera fase, la utilidad era mayor, ya que la **ayuda cubría el 100%** o casi el 100% del pago del IBI, por lo que, en el caso de estas personas, la ayuda era **fundamental** para hacer frente a la misma.

2. Al analizar la llegada a la población diana según **los requisitos de la convocatoria** se ha podido ver que estos se **han cumplido** en la mayor parte de los casos, pero también se han identificado posibles errores en tres convocatorias de la primera fase que han estado vinculados con la propia gestión de la ayuda.
3. Los **datos de solapamiento** entre personas beneficiarias de la ayuda e inscripciones en CIVIS se ha demostrado bajo, lo cual demuestra la **escasa relación** entre ambos grupos. En ese sentido, a medida que se le ha dado más importancia al valor catastral como requisito para acceder a las ayudas, menor ha sido este solapamiento.

La **inclusión del valor catastral** como un elemento de selección, a partir de la desaparición de la TRU, ha producido bastantes cambios en cuanto a la población que se alcanza. En 2016, donde solo se considera este requisito, descendió el número de solicitudes y se llegó a una población mayoritariamente nueva, y en 2017 sucede algo similar, con el establecimiento de un tope del valor catastral en 40.000€ para las familias con bajos recursos, y que de nuevo demuestra que la población a la que se llega es diferente de los años anteriores.

4. Los **cambios en los requisitos de la convocatoria** por su parte tienen un importante **impacto sobre la población** a la que llega la ayuda, identificándose perfiles similares, pero no iguales. No obstante, la falta de definición de la población objetivo no permite establecer si se han producido cambios en el grado de cobertura tras los cambios normativos efectuados.

En ese sentido, y relacionado con la utilidad de las ayudas por si cubren una mayor o menor parte del pago del IBI, el **cambio en los perfiles** ha venido determinado por el **tope del valor catastral**. Esto ha hecho que mientras en la primera fase se alcance a población con bajos recursos, pero con viviendas con un valor catastral muy diferente, en la última convocatoria se ha alcanzado a población con bajos salarios y con un valor catastral bajo, de manera que es mayoritaria la población que se sitúa en barrios con altas tasas de vulnerabilidad social.

Una parte relevante de las recomendaciones extraídas de los resultados tienen que ver con el propio diseño del programa:

Es fundamental **definir el problema** que se pretende resolver y la **población objetivo** a la que se dirige la intervención.

En la medida que se defina esto, será posible saber si se quiere llegar a un perfil que incluya tanto bajos recursos y a partir de aquí, un valor catastral determinado, o si bien, es necesario establecer un límite en el ámbito del valor catastral.

Cabe plantearse la posibilidad de llegar a ambos grupos, pero estableciendo prioridades. Tras haber realizado todo este análisis se plantea la siguiente posibilidad:

- **Priorización** sobre el grupo con **bajos ingresos** y viviendas con **bajo valor catastral**, tratando de cubrir el 100% del pago del IBI, de manera que de la ayuda sea especialmente relevante para estas personas. Habría que determinar el límite de “bajo valor catastral” pero podría venir determinado por la **mitad del valor catastral medio de la Ciudad de Madrid**.
- **Una vez cubierto este grupo**, apoyar a personas con **bajos ingresos, pero con un valor catastral mayor**, en el que la ayuda servirá para cubrir parte del pago del IBI, pero no el 100% del mismo.

La cuantía de la ayuda en este tramo debería ser flexible (atendiendo a un porcentaje), y tratar de apoyar a la ciudadanía hasta un tope máximo, por ejemplo 150€. Sería necesario establecer un límite inferior al valor catastral, marcado por el grupo anterior, y un límite superior, que podría venir determinado por el **valor medio de la Ciudad de Madrid o del distrito** de referencia.

Desde el equipo evaluador ha quedado claro que en **ningún caso debería utilizarse del valor catastral como único requisito** para acceder a las ayudas, ya que no asegura que se esté llegando a personas en situación de vulnerabilidad. Por tanto, y en línea con lo anterior, sería necesario utilizar, como mínimo, el valor catastral y nivel de ingresos para determinar el acceso a las mismas. Es fundamental que el requisito de que las personas únicamente dispongan de **una única vivienda** sea mantenga activo.

Es necesario que los sistemas de seguimiento recojan suficiente información para que se pueda obtener mayor información respecto a los resultados de la intervención sobre diferentes agentes.

#### 5.4. Conclusiones y recomendaciones globales

En este último apartado se van a plantear una serie de conclusiones y recomendaciones que son consecuencia de todos los análisis anteriores, y que no están vinculados a una dimensión concreta del programa, sino que se han concebido de una manera global y atendiendo a la razón de ser de la ayuda.

La falta de formulación de la ayuda, y el planteamiento de que esta venía de un enfoque más político que técnico, plantea las siguientes recomendaciones: **analizar si los problemas** que se plantearon muy vagamente hace 9 años siguen existiendo, realizar un **análisis de alternativas** respecto a otras opciones de gestión, y **definir los objetivos concretos** de estas ayudas.

También se recomienda que cualquier actuación pública del Ayuntamiento de Madrid vaya acompañada de un **análisis de la pertinencia** real de la intervención, de la coherencia interna y una revisión de marco programático en el que se encuadra.

La falta de información existente en el marco de esta evaluación plantea la recomendación de realizar un **análisis de evaluabilidad** antes de la puesta en marcha de cualquier proceso evaluativo, de manera que se asegure la utilidad de la evaluación.

En relación a la gestión de la ayuda, sería necesario **reflexionar sobre la idoneidad** de que esta se desarrolle a través de un **procedimiento propio**, o si tendría más sentido desarrollar esta ayuda dentro de la **propia cartera de servicios sociales**, destinada al apoyo a los gastos de la vivienda habitual, sin que esta tenga que ir necesariamente relacionada con el IBI, y que por tanto, pueda incluirse dentro del propio proceso de Servicios Sociales.



## ANEXOS

### Anexo 1. Matriz de evaluación

Dimensión/pregunta de evaluación	Criterio	Indicadores	Fuente/técnica
<b>Diseño de la intervención</b>			
1. ¿La intervención se basa en un análisis de problemas de calidad y suficientemente fundamentado?	Pertinencia	<p>Se ha definido el problema que se pretende resolver de manera explícita y documentada.</p> <p>En la definición del problema han participado personas expertas en la temática, externas o internas al Ayuntamiento.</p> <p>En la identificación del problema se argumenta por qué se debe priorizar la resolución de este problema en relación con otros.</p> <p>La definición del problema incluye un sólido análisis de causas y efectos, que fundamenta sus resultados.</p> <p>La definición del problema tiene en cuenta las particularidades existentes para personas que cuentan con características concretas (sexo, por ejemplo) o que se encuentran en una situación específica (nivel de renta, por ejemplo).</p>	<p><u>Análisis documental:</u></p> <p>Programa de gobierno en el que se crea la ayuda al IBI y otros documentos asociados.</p> <p>Documentos e informes técnicos elaborados durante sus años de vigencia.</p>
2. ¿La intervención se basa en un diagnóstico de necesidades riguroso y completo?	Pertinencia	<p>El diagnóstico identifica con claridad a la población potencialmente beneficiaria de la ayuda, la cuantifica y la desagrega según variables relevantes.</p> <p>El diagnóstico diferencia con precisión entre necesidad y demanda.</p> <p>El diagnóstico incluye un análisis de riesgos, que tiene en cuenta también los riesgos asociados a la no intervención y que plantea medidas concretas de mitigación para minimizar su efecto sobre la intervención.</p> <p>La definición de la población y su cuantificación es consistente con el análisis de problemas realizado.</p> <p>En el análisis se han tenido en cuenta poblaciones alternativas con problemas similares y que quedan fuera de las ayudas por no cumplir alguno de los requisitos (incluida la ausencia de propiedad de un inmueble).</p>	<p>Actas del Pleno del Ayuntamiento correspondientes a las variaciones experimentadas por las ayudas.</p> <p>Documentos de convocatoria 2012-2017.</p> <p><u>Entrevistas</u></p> <p>Responsables de la gestión de las ayudas al IBI (nivel técnico y directivo).</p>



Dimensión/pregunta de evaluación	Criterio	Indicadores	Fuente/técnica
		La intervención cuenta con enfoque de género en el diagnóstico de necesidades	
3. ¿La intervención se ha ajustado adecuadamente al contexto en el que se desenvuelve?	Coherencia externa	Se ha realizado un análisis de partes interesadas, así como de los posibles efectos de su posición respecto de las ayudas. Se han analizado las variables de contexto que facilitan o dificultan el desarrollo de las ayudas y el logro de los objetivos que se persiguen (políticas, económicas, sociales, tecnológicas).	
4. ¿El diseño lógico del programa es de calidad?	Consistencia	Se han definido con claridad los resultados que se quieren alcanzar, tanto de manera inmediata como en el medio plazo. Se han definido objetivos que se encuentran clara y adecuadamente formulados. Se ha definido una jerarquía de objetivos que es coherente con el análisis de problemas realizado.	<u>Análisis documental:</u> Programa de gobierno en el que se crea la ayuda al IBI y otros documentos asociados. Documentos e informes técnicos elaborados durante sus años de vigencia. Documentos de convocatoria 2012-2017. <u>Entrevistas</u> Responsables de la gestión de las ayudas al IBI (nivel técnico y directivo). Responsables de la gestión de la ayuda en el IAM. Responsables de la gestión de la ayuda en la ATM.
	Evaluabilidad	Se ha definido un sistema de indicadores claros, relevantes, específicos y medibles. Los indicadores definidos son necesarios y suficientes: Para dar cuenta de la eficacia de las ayudas. Para conocer la cobertura de la intervención y la ausencia de sesgos. El programa define metas anuales que son realistas. Existen bases de datos que cuentan con información de calidad, como mínimo a nivel de actividades y de productos, que se puede desagregar según variables relevantes.	
5. ¿La intervención tiene en cuenta adecuadamente su complementariedad con otras intervenciones? <sup>9</sup>	Complementariedad	Se ha analizado la complementariedad o coincidencia con otras intervenciones, como mínimo del Ayuntamiento de Madrid (deseablemente también, y por orden, de la Comunidad de Madrid, del gobierno central y de otras instancias).	<u>Entrevistas</u> Responsables de la gestión de las ayudas al IBI (nivel técnico y directivo).

<sup>9</sup> Esta pregunta no figuraba en el PPT y ha sido incluida por el equipo evaluador.



Dimensión/pregunta de evaluación	Criterio	Indicadores	Fuente/técnica
		<p>En consecuencia, se han diseñado estrategias para potenciar la complementariedad entre intervenciones, tanto en términos de su diseño como de su proceso.</p> <p>Se han puesto en marcha las estrategias diseñadas en el plano estrictamente técnico, directivo y, en los casos en los que era necesario, también en el político.</p>	Responsables de la gestión de la ayuda en la ATM.

Dimensión/pregunta de evaluación	Criterio	Indicadores	Fuente/técnica
<b>Implantación y seguimiento</b>			
6. ¿En qué medida la intervención ha conseguido atender las necesidades de la población objetivo definida?	Cobertura	<p>Porcentaje de personas que solicitaron las ayudas respecto del total que podrían haberla solicitado. Año a año y evolución anual. Global y por distritos.</p> <p>Porcentaje de personas que obtuvieron las ayudas respecto del total que las solicitaron. Año a año y evolución anual. Global y por distritos.</p> <p>Porcentaje de personas que obtuvieron ayudas respecto del total que podrían haberlas solicitado. Año a año y evolución anual. Global y por distritos.</p> <p>Perfil de las personas que obtuvieron las ayudas (nivel de ingresos/renta, número de miembros de la unidad convivencial, sexo, distrito...).<sup>10</sup> Anualidades 2015, 2016 y 2017.</p> <p>Perfil de las personas que no obtuvieron las ayudas<sup>11</sup>. Anualidades 2015, 2016 y 2017.</p> <p>Razones de la denegación de las ayudas. Año a año y evolución anual.</p> <p>Existencia de análisis dirigidos a evitar los sesgos potenciales o reales a la hora de conceder las ayudas, para evitar que se produzcan.</p>	<p>Bases de datos y/o cruces de variables (módulo GIIM para gestión de IBI social, listados de solicitantes y de beneficiarios e información contenida en CIVIS)<sup>12</sup>.</p> <p>Análisis de preguntas de beneficiarios potenciales y de aplicación de quejas y sugerencias.</p> <p>Análisis de resoluciones de aprobación y de denegación.</p>
7. ¿Cuál ha sido la incidencia de la evolución	---	Modificaciones en relación con los requisitos que debían cumplirse para obtener la ayuda.	<i>Análisis documental</i>

<sup>10</sup> Se analizarían todas las variables de las que se pudiese obtener información a partir de las bases de datos existentes en el Ayuntamiento de Madrid.

<sup>11</sup> Se realizaría un análisis similar al anterior, en la medida en que la información se encuentre disponible, si bien en este caso se considera más improbable que la información se encuentre disponible.

<sup>12</sup> Para más información, ver también el apartado correspondiente a la evaluación de impacto.



Dimensión/pregunta de evaluación	Criterio	Indicadores	Fuente/técnica
del programa, convocatoria a convocatoria? <sup>13</sup>		<p>Modificaciones en relación con el proceso de solicitud, de aprobación y de gestión general (divulgación, solicitud de la prestación, respuesta, procedimiento de pago).</p> <p>Modificaciones en relación con los recursos dedicados (económicos, humanos, materiales, temporales, tecnológicos...).</p> <p>Otras modificaciones que hayan podido producirse.</p>	<p>Documentos e informes técnicos elaborados durante sus años de vigencia.</p> <p>Actas del Pleno del Ayuntamiento correspondientes a las variaciones experimentadas por las ayudas.</p> <p>Documentos de convocatoria 2012-2017.</p> <p><u>Entrevistas</u></p> <p>Responsables de la gestión de las ayudas al IBI (nivel técnico y directivo).</p>
8. ¿Cuál ha sido el ajuste de los medios destinados al programa con las necesidades existentes/identificadas?	Eficiencia	<p>Los recursos económicos destinados a la concesión de las ayudas han sido suficientes (no se han quedado solicitudes sin cubrir por falta de dotación presupuestaria) y necesarios (se ha ejecutado al menos un 80% del presupuesto aprobado) para atender las necesidades planteadas.</p> <p>Si el total de beneficiarios potenciales hubiesen solicitado las ayudas, los recursos económicos destinados a ellas también habrían sido necesarios y suficientes.</p> <p>Los recursos humanos destinados a la gestión de las ayudas (en todas las dependencias municipales implicadas) estuvieron ajustados a las necesidades de la carga de trabajo y a las tareas que debían desarrollar:</p> <p>El trabajo se realizó en el tiempo previsto (según fecha de concesión de las ayudas).</p> <p>Las personas que realizaron el trabajo declaran que los recursos y/o su dedicación fue suficiente y estuvo ajustada a su disponibilidad real.</p> <p>Los aplicativos informáticos que se utilizaron se ajustaban a las necesidades derivadas de la tramitación de las ayudas.</p>	<p><u>Análisis documental</u></p> <p>RPT o documento similar que establezca los salarios y complementos de las diferentes categorías profesionales.</p> <p>Estructura y gestión de ayudas similares en otros Ayuntamientos (como mínimo en Barcelona).</p> <p><u>Entrevistas</u></p> <p>Responsables de la gestión de las ayudas al IBI (nivel técnico y directivo).</p> <p>Responsables de la gestión de la ayuda en el IAM.</p>

<sup>13</sup> Ésta es una pregunta más descriptiva que evaluativa. Sin embargo, se considera importante su inclusión, ya que podrá utilizarse como base para dar respuesta a algunas otras de las preguntas de evaluación que se plantean.



Dimensión/pregunta de evaluación	Criterio	Indicadores	Fuente/técnica
		Los aplicativos informáticos no generaron errores reseñables.	Responsables de la gestión de la ayuda en la ATM.
9. ¿El procedimiento definido es proporcional a la satisfacción de las necesidades que se pretenden satisfacer tal y como están planteadas? <sup>14</sup>	Relación "calidad-precio" ( <i>Value for money</i> )	El coste estimado de la gestión de las ayudas es proporcional a su volumen económico. Existencia de alternativas de gestión con un menor coste pero que permitiesen obtener resultados similares.	
10. ¿Ha sido adecuado el sistema de seguimiento?	Eficacia	Existe un sistema de seguimiento dirigido a conocer la marcha de las actividades que se desarrollan en el marco de las ayudas y los resultados que se obtienen. Los indicadores que se utilizan en el sistema de seguimiento se encuentran bien definidos (en términos de atribución, especificidad, mensurabilidad, sensibilidad a los cambios y ajuste temporal). La información de seguimiento que se recoge es adecuada en términos de: Calidad (es completa y fiable). Periodicidad de la recogida. Tipos de análisis que permite, incluidos los análisis evolutivos, tanto cuantitativos como cualitativos. Utilización que se hace de sus resultados, incluida la rendición de cuentas a la ciudadanía.	<u>Análisis documental</u> Documentos e informes técnicos elaborados durante sus años de vigencia. Estructura del módulo de GIS para la gestión de las ayudas al IBI en 2017. <u>Entrevistas</u> Responsables de la gestión de las ayudas al IBI (nivel técnico y directivo).
11. ¿Se puede considerar que la información es evaluable? <sup>15</sup>	Evaluabilidad	La información que existe sobre la intervención es completa: existe un documento donde se definen los resultados que se pretende obtener, el modo en el que se conseguirán (teoría del programa, como mínimo como cadena de resultados), los recursos que se le dedicarán y los arreglos institucionales para su funcionamiento), entre otros aspectos.	Responsables de la gestión de la ayuda en el IAM.

<sup>14</sup> Esta es una nueva pregunta que se ha introducido tras la celebración de las primeras entrevistas.

<sup>15</sup> En otro lugar de la matriz se han incluido otras preguntas e indicadores que inciden en la evaluabilidad de las intervenciones (en concreto, los que tienen que ver con la existencia de un sistema de seguimiento). En este apartado se consignan únicamente los indicadores relativos a la evaluabilidad que no figuran en ningún otro lugar.



Dimensión/pregunta de evaluación	Criterio	Indicadores	Fuente/técnica
		<p>La información sobre la intervención está localizada y es accesible (con las adecuadas cautelas) en tiempo y con unos requisitos razonables.</p> <p>Se ha definido una línea de base y existe información relevante y completa de la población potencial, de la solicitante y de la beneficiaria (como mínimo de las dos últimas).</p>	
12. ¿Se ha realizado algún tipo de evaluación de los resultados obtenidos?	Mejora continua	<p>La información sobre la intervención ha sido analizada con fines valorativos de manera periódica o en base continua.</p> <p>Los resultados obtenidos han sido conocidos por los responsables de las intervenciones (a nivel institucional y político) y han conducido a la puesta en marcha de ajustes de las intervenciones para su mejor funcionamiento o para incrementar sus resultados (procesos, definición de la población atendida, otros...).</p>	<p><u>Entrevistas</u></p> <p>Responsables de la gestión de las ayudas al IBI (nivel técnico y directivo).</p> <p><u>Análisis documental</u></p> <p>Actas del Pleno del Ayuntamiento correspondientes a las variaciones experimentadas por las ayudas.</p>

Dimensión/pregunta de evaluación	Criterio	Indicadores	Fuente/técnica
<b>Resultados</b>			
13. ¿En qué medida contribuyen las ayudas sociales al IBI al logro de los objetivos que persigue?	Eficacia	<p>Las ayudas sociales al IBI son conocidas por parte de sus beneficiarios potenciales<sup>16</sup>.</p> <p>Proporción de solicitudes realizadas respecto de las que hubieran podido producirse.</p> <p>Proporción de solicitudes aprobadas respecto de las que hubieran podido producirse.</p> <p>Evolución de estas proporciones a lo largo de los años.</p> <p>Las ayudas sociales al IBI son valoradas por parte de sus beneficiarios potenciales y reales:</p>	<p>Bases de datos y/o cruces de variables (módulo GIM para gestión de IBI social, listados de solicitantes y de beneficiarios).</p> <p>Análisis de preguntas de beneficiarios potenciales y de aplicación de quejas y sugerencias.</p> <p>Análisis de resoluciones de aprobación y de denegación.</p>

<sup>16</sup> La hipótesis del equipo evaluador es que no se contará con acceso directo ni indirecto a la población potencial ni beneficiaria de estas ayudas, por lo que se plantea el análisis de estas cuestiones de manera indirecta.



Dimensión/pregunta de evaluación	Criterio	Indicadores	Fuente/técnica
		<p>Proporción de quejas y sugerencias respecto de las posibles y evolución interanual.</p> <p>Contenido de las quejas y sugerencias y evolución anual.</p> <p>Contenido de las preguntas formuladas por la población potencial o beneficiaria y evolución anual.</p> <p>Valoraciones recogidas por las personas al frente de los departamentos sociales en los distritos.</p>	<p>Entrevista estructurada a responsables de la gestión de los servicios sociales en los distritos.</p>



## Anexo 2. Descripción de las fases de evaluación

Este anexo incluye una descripción más pormenorizada sobre las diferentes fases desarrolladas en el marco de esta evaluación.

### Fase de diseño de la evaluación

La primera de las fases de la evaluación estuvo compuesta por una serie de acciones que permitieron analizar el **alcance real** de la información, y a partir de la información y agentes implicados, **reformular la propuesta metodológica** de esta intervención.

### Reunión inicial y ajuste del proyecto

La reunión de arranque tuvo lugar el **3 de julio de 2019** en la que se reunieron, por una parte, representantes de diferentes áreas del Ayuntamiento de Madrid y, por otra parte, representantes de la empresa adjudicataria del contrato: "Evaluación de la Política de Ayudas Sociales al IBI en el marco del Acuerdo Pleno de 27 de junio de 2018 para promover la realización de evaluaciones de Políticas Públicas en el Ayuntamiento de Madrid". A esta reunión asistieron **seis personas del Ayuntamiento de Madrid** y dos personas pertenecientes al equipo evaluador de Red2Red.

#### Subdirección General de Calidad y Evaluación

- Subdirector General de Calidad y Evaluación
- Jefa Servicio de Evaluación, de la SG de Calidad y Evaluación.
- Jefa Departamento de Evaluación, de la SG de Calidad y Evaluación.
- Coordinador de Proyectos, de la SG de Calidad y Evaluación.

#### Dirección General de Transparencia

- Asesora Técnica de la DG de Transparencia

#### Subdirección General de Familia e Infancia

- Subdirectora General de Familia e Infancia

En el marco de esta primera reunión se realizó una **breve revisión del desarrollo de este programa**, identificando en este los principales agentes que habían estado involucrados, y la información con la que potencialmente se podía contar en esta evaluación. Todo ello destinado a ajustar el encargo real de la evaluación.

Como resultado, Red2Red desarrolló un **Plan de Trabajo**, recogiendo la información anteriormente citada, así como ajustando el cronograma e introduciendo una relación de entrevistas a desarrollar con personas consideradas informantes clave.

### Plan de trabajo

Dicho plan se realizó teniendo en cuenta las apreciaciones y necesidades expuestas durante esta primera sesión, lo que conllevó un **ajuste de la matriz de evaluación**. El ajuste de esta matriz no se realizó únicamente de cara a las preguntas de evaluación, sino que se realizó una operacionalización de las mismas, señalando por tanto los indicadores y las fuentes concretas de las que se esperaba obtener información.



En este nuevo documento se establecía tanto el **alcance material como temporal** de la evaluación, que en el segundo de los casos se hacía una mención a todo el marco del programa, pero muy especialmente a las **tres últimas convocatorias**, por servir como eje para diferenciar los grandes cambios existentes en las ayudas, pero también por la posible accesibilidad a esta información. En este documento también se plantea la realización de una **evaluación multidimensional**, que tenga en cuenta tanto el diseño de las ayudas, como su implantación y seguimiento y, por último, sus resultados e impacto.

Este documento también señalaba los **principales límites** existentes, y que tenían que ver con los tiempos (periodo vacacional) en el que se va a desarrollar la evaluación, y por otro lado, con la coincidencia con el cambio político en el ayuntamiento, lo que podía hacer que las posibilidades para recibir información se viesan retrasadas.

Otro de las cuestiones planteadas en este documento es el propio **ajuste del cronograma de ejecución**, y que en línea con las limitaciones anteriores, ya planteaba la posibilidad de determinados ajustes para salvar las limitaciones relacionadas con los tiempos para el desarrollo del proceso evaluativo.

## Listado documental y de informantes clave

Otra de las actividades desarrolladas durante esta primera fase de la evaluación fue la de identificar las **principales fuentes de información** que serían necesarias en el marco de esta evaluación, además de los principales agentes a entrevistar.

De manera muy resumida, durante esta etapa se identificaron algunas de las siguientes fuentes:

**Tabla 12. Listado de principales fuentes de información**

Fuente	Breve descripción
Página web del Ayuntamiento de Madrid	Información referente a las ayudas sociales al IBI, las convocatorias de la TRU, datos relativos al valor catastral de la ciudad de Madrid. Acceso a legislación local.
BOAM	Publicación oficial del Ayuntamiento de Madrid que recoge las disposiciones y actos de los diferentes organismos municipales.
BOE	Publicación oficial del Estado en la que se recogen distintas disposiciones.
Web relativa a Servicios Sociales	Acceso a los diferentes trámites íntimamente ligados a subvenciones y ayudas propias del Ayuntamiento, organizados por áreas temáticas.
Normativa municipal	Documentación municipal de carácter normativo, organizada por tipo y de acuerdo a grandes áreas temáticas.
Estadísticas y bases de datos propias del Ayuntamiento	Bases de datos, como el banco de datos o el censo, e informes públicos realizados por el Ayuntamiento de Madrid.
Portal de Gobierno Abierto	Acceso a diferentes vías y recursos del Ayuntamiento, como el portal de transparencia o el portal de participación ciudadana.
Dirección General de Personas Mayores y Servicios Sociales	Estudio sobre necesidades sociales en la ciudad de Madrid
Departamento de Atención Social Primaria	Ordenanza de las prestaciones económicas del sistema público de Servicios Sociales y documentación complementaria Manual CIVIS: Campos CIVIS (a nivel general)

En relación con los **informantes clave**, y como consecuencia de esta primera fase, se pudieron identificar algunos de ellos:

- Área de Gobierno de Servicios Sociales<sup>17</sup>, a través de diferentes Direcciones Generales:
  - DG de Familia e Infancia.
  - DG de Atención Primaria.
- Agencia Tributaria de Madrid.
- Juntas Municipales de Distrito.
- Informática del Ayuntamiento de Madrid.
- Agentes políticos activos durante las convocatorias y la evaluación.
- Determinado profesionales técnicos que han participado en el proceso del Programa o en el planteamiento de la evaluación.

## Diseño de las herramientas

Como consecuencia de lo anterior, y como última actuación de esta fase, se **diseñaron las herramientas** que se preveían utilizar en la fase de **trabajo de campo**. En concreto se diseñaron herramientas para el uso de las siguientes técnicas:

- **Entrevistas semiestructuradas**. Guiones elaborados para las distintas entrevistas y que se componen de una parte contextual, con unas directrices prácticamente comunes a todos los casos y una parte más concreta, con preguntas orientadas a aspectos más particulares dependiendo cada agente.
- **Grupo focal**. Este guion se componía de 6 apartados, organizados de acuerdo a una lógica temporal en relación a las cuestiones planteadas sobre la ayuda social al IBI y que permitían conocer la opinión de personas beneficiarias de las ayudas en la última de las convocatorias.
- **Cruces de variables** de las personas beneficiarias. El otro producto generado durante esta fase fue una propuesta para el cruce de determinadas variables que se consideran relevantes para el ejercicio evaluativo. Esta propuesta se realizó desde el enfoque de que el equipo evaluador no tendría acceso a determinada información, y que esta vendría analizada por el propio IAM, por lo que se necesitaba definir previamente los cruces que eran de interés.

## Fase de trabajo de campo

En este apartado se exponen las principales técnicas utilizadas para la recogida de información, junto a las principales acciones llevadas a cabo por el equipo evaluador.

## Revisión documental

La revisión documental ha supuesto el **punto de partida** para la reconstrucción del desarrollo del Programa, pero también ha sido utilizada como base para entender el marco normativo y programático en el que se ha encontrado involucrado.

De manera más concreta ha servido para analizar las convocatorias anuales y sus respectivas resoluciones, tanto en los casos de concesión como en los de denegación. También, se ha realizado una revisión del informe elaborado por la DGFI sobre la ayuda, así como de los documentos iniciales

<sup>17</sup> Denominación del AG de la estructura municipal mandato 2015-2019

realizados para su propuesta de aprobación y toda **la normativa relativa al proceso**, y que guarda relación o supone límites sobre la gestión de la ayuda.

Asimismo, se **han analizado** desde un punto de vista descriptivo las **escasas bases de datos** anonimizadas proporcionadas al equipo de Red2Red con el fin de conocer el perfil sociodemográfico de las familias solicitantes y beneficiarias de las ayudas sociales al IBI, así como su distribución por distritos de la ciudad de Madrid. Este análisis se ha realizado también desde un punto de vista evolutivo para el periodo considerado (2012-2017) para determinar si el perfil poblacional ha experimentado cambios en el periodo analizado.

También se ha recurrido a otras fuentes estadísticas (mencionadas como fuentes secundarias) con el fin de obtener información que pudiera complementar la proporcionada por los diferentes organismos y agentes municipales.

## Entrevistas

Con las entrevistas semi-estructuradas se ha podido conocer en profundidad la experiencia de diferentes agentes en relación a la gestión de las ayudas que se están evaluando. En este marco, también se han desarrollado entrevistas grupales que tenían como fin recabar información global sobre el proceso, teniendo en cuenta la perspectiva y conocimiento de determinados agentes implicados.

Entre otras, se celebraron dos entrevistas con personas de algunas Juntas Municipales donde se ha tramitado la ayuda, con el fin de obtener información adicional sobre las dudas que se plantearon más frecuentemente o sobre las dificultades expresadas por los beneficiarios reales o potenciales.

También se han realizado entrevistas con la Agencia Tributaria, el IAM o responsables políticos presentes en el desarrollo del programa y de la convocatoria del propio proceso evaluativo.

## Grupo focal

A través del grupo de discusión se ha podido **conocer las opiniones** de un determinado grupo de **personas beneficiarias**, atendiendo a diferentes variables, respecto a la ayuda social al IBI. En este sentido, la propuesta inicial era la de realizar 3 grupos, con el fin de conocer las valoraciones de las personas que han tenido relación con estas ayudas:

El primero de ellos estaría formado por representantes de familias que hayan obtenido la ayuda durante al menos 3 de las anualidades en las que se ha publicado convocatoria.

El segundo agruparía a beneficiarios que, habiendo disfrutado de la ayuda en años anteriores no la solicitaron en 2017.

Finalmente, podría celebrarse un tercer grupo con personas a quienes la ayuda se les hubiera denegado. Precisamente por este hecho, se considera que éste resultaría el grupo más difícil reunir, pero se analizaría la posibilidad de intentarlo junto con el resto del equipo de evaluación.

A pesar de esta propuesta inicial, el acceso limitado a datos (solo personas inscritas en CIVIS) y de perfil de la población beneficiaria (una media de edad de 81 años), hizo imposible la realización de estos tres grupos, realizándose finalmente **uno de los grupos con personas beneficiarias de la última convocatoria**.

## Fase de análisis

En este apartado explica de qué modo ha sido **tratada y analizada la información** recabada a través del trabajo de campo. Al hacer uso de diversas técnicas, los métodos de análisis también serán diversos: análisis de contenido descriptivo, análisis de discurso y análisis estadístico.

### Análisis estadísticos

Este tipo de análisis se ha aplicado sobre aquellos aspectos que permitían la realización de un análisis de **variables cuantitativas**. En relación a la revisión documental, la información que aquí se analizó provenía de diferentes fuentes y permitió realizar un **análisis estadístico descriptivo**.

De manera más concreta, y haciendo referencia a esta información cuantitativa, se puede señalar que se ha contado con información referida a las personas beneficiarias y no beneficiarias de la ayuda social al IBI, las personas exentas del pago de la TRU, las reclamaciones/quejas/peticiones de información realizadas por la ciudadanía en relación al IBI e información relativa al tiempo del personal empleado en la gestión de las ayudas, así como una base de datos resultado de alguno de los cruces propuestos, señalados con anterioridad.

En concreto, la información que se ha comentado anteriormente ha servido para los siguientes análisis:

- Descripción general de la distribución de las ayudas por convocatorias.
- Análisis de cada convocatoria, teniendo en cuenta ayudas estimadas y desestimadas.
- Análisis de la variabilidad de las ayudas en el periodo 2012-2017.
- Análisis del perfil de las personas beneficiarias de la ayuda.

La cantidad de análisis realizados y la profundidad de los mismos han venido determinados por el acceso real que se ha tenido respecto a la población beneficiaria.

### Análisis de contenidos y discurso

Se comenzó realizando un **análisis de contenido** que ha ayudado metodológicamente a la interpretación y comprensión del contexto que se quiere analizar desde una perspectiva teórica. Para ello, se han elaborado y procesado los datos relevantes obtenidos de las fuentes secundarias. La revisión documental ha estado presente a lo largo de todo el proceso, con independencia de que, al inicio de la evaluación y al responder al diagnóstico contextual de la problemática y población diana, haya tenido una mayor relevancia.

En segundo lugar, desde una perspectiva más analítica, se procedió a la realización de un **análisis del discurso**, focalizándose la atención en comprender los resultados de un modo más exhaustivo.

El análisis del discurso de las personas seleccionadas como “informantes clave” ha permitido, de un modo pormenorizado, analizar las diferentes visiones respecto a la formulación y el diseño de la ayuda, teniendo en cuenta sus opiniones y su valoración respecto a la contribución que la ayuda tuvo respecto a los objetivos que llevaron a su planteamiento, pero también como ha sido su implementación, y los principales resultados de la misma.

### Triangulación

Una fase determinante para garantizar la **viabilidad de los resultados y la integración** de todas las fuentes de información es el tipo de metodología que se aplique para la integración de los resultados.

Para ello se realizó el proceso opuesto a la operacionalización, concretamente para la integración de los resultados se utilizó lo que se denomina **enjuiciamiento sistemático** que significa “analizar sistemáticamente una información que nos permitirá determinar el valor o mérito de algo” (Stufflebeam & Shinkfield, 2007).

Es decir, la herramienta principal para el diseño de la presente evaluación se ha configurado a partir de la construcción de una matriz de evaluación en cuyo caso, a partir de las preguntas de evaluación, se construyen los diferentes indicadores que permiten valorar la conveniencia de la utilización de unas fuentes de información u otras. Por lo tanto, el proceso inverso realiza el ejercicio de construcción de la matriz de evaluación con una lógica inversa.

Este proceso de enjuiciamiento sistemático requiere que, mediante la interpretación, los hallazgos sean contrastados e integrados, constituyéndose en la base de los juicios sobre el valor o el mérito de la intervención o de algunos de sus elementos.

Por lo tanto, el enjuiciamiento sistemático **aplica “significado evaluativo”** a los hallazgos y establece su valor, indicando si son buenos o malos, positivos o negativos. El producto de la formulación de juicios evaluativos suelen ser las conclusiones. Por último, el objetivo de la estrategia de integración es mostrar las posibilidades de triangulación y agregación para obtener conclusiones que permitan responder a los objetivos y preguntas de la evaluación que ya han sido definidas.

**Anexo 3. Distribución de las ayudas por distrito**

Distrito	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Arganzuela	3,6%	3,6%	3,2%	3,1%	9,3%	2,4%	3,4%
Barajas	0,7%	0,9%	0,8%	0,8%	0,0%	0,0%	0,7%
Carabanchel	8,3%	8,6%	7,8%	8,6%	10,5%	4,7%	8,2%
Centro	3,1%	3,0%	3,1%	3,0%	10,5%	3,4%	3,1%
Chamartín	2,3%	2,1%	2,1%	1,9%	0,0%	0,0%	2,0%
Chamberí	2,5%	2,4%	2,2%	2,2%	0,0%	0,8%	2,2%
Ciudad lineal	8,0%	7,5%	7,5%	7,4%	1,2%	1,1%	7,2%
Fuencarral- El Pardo	5,5%	6,8%	6,4%	5,8%	2,3%	0,3%	5,8%
Hortaleza	4,9%	5,6%	5,2%	5,4%	0,0%	0,0%	5,0%
Latina	7,3%	6,8%	7,4%	7,5%	3,5%	3,4%	7,0%
Moncloa- Aravaca	2,2%	2,3%	2,4%	2,0%	2,3%	0,5%	2,1%
Moratalaz	3,6%	3,3%	3,7%	4,0%	0,0%	0,3%	3,4%
Puente de Vallecas	11,6%	12,9%	12,8%	12,1%	22,1%	16,3%	12,6%
Retiro	1,9%	1,3%	2,0%	2,2%	0,0%	1,1%	1,8%
Salamanca	2,7%	2,7%	2,6%	3,6%	0,0%	0,8%	2,8%
San Blas- Canillejas	7,3%	7,0%	7,5%	7,4%	2,3%	26,8%	8,1%
Tetuán	5,9%	5,4%	5,2%	5,1%	4,7%	3,2%	5,3%
Usera	7,3%	7,4%	7,2%	7,8%	7,0%	2,9%	7,3%
Vicálvaro	2,8%	2,4%	2,5%	1,9%	4,7%	4,2%	2,5%
Villa de Vallecas	3,0%	3,3%	3,2%	2,5%	1,2%	6,8%	3,1%
Villaverde	5,4%	4,8%	5,4%	5,5%	18,6%	21,1%	6,1%