

# **CAPÍTULO 7**

## **PRINCIPALES RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN EX ANTE DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN**

22 de abril de 2014



*DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS  
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN TERRITORIAL Y EVALUACIÓN  
DE PROGRAMAS COMUNITARIOS*

## ÍNDICE

7. EVALUACIÓN EX ANTE DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN .....	3
7.1. Desarrollo de los trabajos y metodología .....	3
7.2. Principales resultados de la evaluación ex ante.....	3
7.2.1. Estrategia de actuación .....	3
7.2.2. Indicadores del acuerdo de asociación.....	10
7.2.3. Plan financiero .....	11
7.2.4. Gobernanza.....	13
7.3. Conclusión final .....	15

## 7. EVALUACIÓN EX ANTE DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN

### 7.1. Desarrollo de los trabajos y metodología

Desde marzo de 2013 hasta la consulta pública del documento, justo un año después, el equipo evaluador ha estado trabajando con la D.G. Fondos mientras desarrollaban la programación del Acuerdo junto con el resto de Fondos EIE y las instituciones y agentes competentes bajo el principio de partenariado. A través de reuniones continuas con los primeros y otros encuentros con el resto de Fondos, el equipo evaluador detectaba los principales problemas con los que se iban encontrando a la vez que proponía soluciones.

Con el fin de tener documentado este trabajo interno, se ha trabajado con una base de datos<sup>1</sup> en la que por cada recomendación se especificaba: la finalidad de ésta, la fase en la que se produce dentro de la evaluación, la fecha de la recomendación, la respuesta afirmativa o negativa del programador y sus razones, así como las consecuencias del rechazo o adopción de la recomendación. De esta manera se recoge y sintetiza el “feedback” entre programador y evaluador a lo largo del desarrollo del trabajo de evaluación ex ante.

Con respecto a la **finalidad**, muchos son los motivos los que pueden llevar a plantear una recomendación, como la claridad en las exposiciones, la exactitud de los datos, la pertinencia de cara a plantear la estrategia, etc. En cuanto a la **fase** en la que se produce la recomendación dentro del período de evaluación ex ante nos referimos a si se hace dentro del marco de la estrategia de actuación, del planteamiento financiero<sup>2</sup>, del sistema de indicadores, evaluación y seguimiento y finalmente de la gobernanza y estructura de la programación<sup>3</sup>.

Aunque el trabajo de evaluación ha sido continuo, hemos establecidos tres etapas diferenciadas para identificar la **fecha de la recomendación**. La primera, desde marzo de 2013 hasta el envío a la Comisión del primer borrador del Acuerdo de Asociación, la segunda, desde entonces hasta finales de año y la tercera etapa, que corresponde a la fase de elaboración del Acuerdo que se ha hecho en 2014<sup>4</sup>.

Las recomendaciones que se presentan en esa base de datos van desde aquellas más generales, que hacen referencia, principalmente, al contenido y el proceso de elaboración del Acuerdo de Asociación, hasta otras más específicas y referidas al análisis de cada Objetivo Temático concreto.

No todas ellas tienen la misma importancia de cara a mejorar el proceso de programación. Podríamos decir que existen recomendaciones estructurales, cuyo impacto debe ser mayor que otras de menor calado. A modo de ejemplo, no es lo mismo identificar problemas a la hora de establecer la estrategia inicial o incumplimiento de determinados requerimientos reglamentarios como podrían ser la concentración de recursos, que detectar problemas de formato en los documentos que se están elaborando.

### 7.2. Principales resultados de la evaluación ex ante

#### 7.2.1. Estrategia de actuación

##### a) Análisis del Diagnóstico y del enfoque estratégico adoptado

Quizás la recomendación más importante ha sido la de **plantear una estrategia clara donde se vea la lógica de la intervención**. A pesar de que se enviaron fichas desde el principio a todos los partners que

---

<sup>1</sup> Esta base de datos está a disposición de la D.G. Fondos por considerarse que es trabajo interno. Las recomendaciones finales y los retos sí se presentan en este documento.

<sup>2</sup> Si bien este suele ser al final de la programación.

<sup>3</sup> Esta es la clasificación global que hemos agrupado en cuatro aspectos fundamentales. En algunos casos es complicado diferenciar puesto que puede existir solapamiento entre ellas

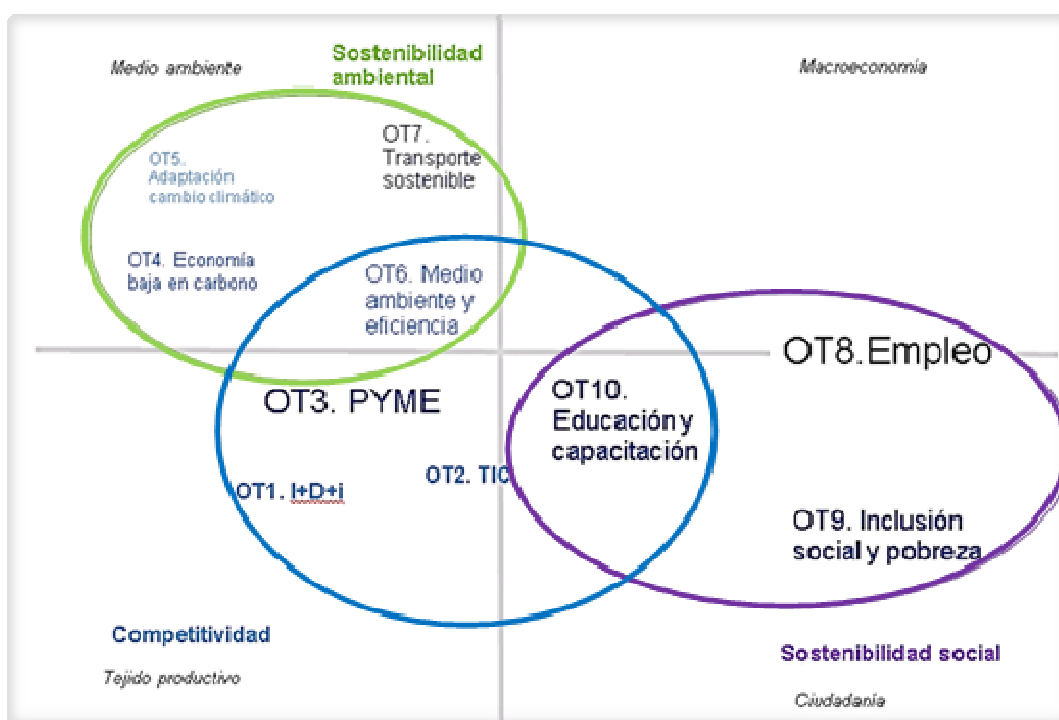
<sup>4</sup> Ver etapas en apartado de cronología del documento general de evaluación ex ante

podrían tener una clara participación en el Acuerdo, para que contribuyeran con su conocimiento sectorial y/o territorial, la visión de conjunto no parecía estar presente en los primeros borradores del documento.

Por este motivo el equipo evaluador desarrolla un diagnóstico de la situación de España mediante un análisis DAFO, el establecimiento de varios ejes y objetivos generales<sup>5</sup>, así como una batería de indicadores que cuantifican la situación de partida del país en el nuevo período de programación. Este análisis se ha tenido en cuenta de cara a las versiones finales del Acuerdo, en concreto para el apartado 1.1.8, donde, tras analizar las características de cada Objetivo Temático se hace una síntesis de las disparidades generales del país.

La integración de los objetivos temáticos de los Fondos EIE en el enfoque estratégico propuesto por los evaluadores permite asociar un determinado grado de prioridad a los distintos objetivos temáticos (ver gráfico a continuación).

**Gráfico 1. Importancia de los distintos objetivos temáticos de los Fondos del EIE para España, atendiendo a la situación del país y al Enfoque Estratégico.**



Fuente: Elaboración propia

Así, vemos que el aspecto en el que España presenta una situación más desfavorable en términos relativos en relación con el entorno europeo, especialmente con la zona euro, es el mercado de trabajo. La crisis económica, que se inició en 2008, ha provocado la destrucción de 3,6 millones de empleos<sup>6</sup> y la elevación de los niveles y tasas de desempleo de forma muy significativa. Además, los datos muestran que el ajuste se ha concentrado sobre algunos colectivos que han soportado la mayor parte del ajuste. Los jóvenes y los/as trabajadores/as de menor cualificación son los que en mayor medida han perdido sus empleos.

<sup>5</sup> Con el fin de clasificar los retos generales pero sin que coincidieran con los establecidos por los Reglamentos.

<sup>6</sup> Cifra referida al periodo comprendido entre 2008 (TIII) y 2013 (TIII)

La prolongación de la crisis y la evolución del mercado laboral han elevado también de forma notable el número de hogares en los que todas las personas están desempleadas (1,8 millones hogares en 2013<sup>7</sup>) y, en definitiva, los niveles de vulnerabilidad social de amplios grupos de población. En España, el empleo es uno de los principales mecanismo de distribución de riqueza y la variable que con mayor eficacia reduce las disparidades sociales, lo que se sintetiza en una estrecha relación de signo positivo entre el empleo (OT8) y la pobreza y la exclusión social (OT9). La mejora de los resultados del sistema educativo, tanto los referidos al abandono escolar como a conocimientos y habilidades, y de las capacidades de la población activa, imprescindible para lograr una mayor adaptación a las cambiantes necesidades del tejido productivo (OT10) son otros de los principales retos del país.

La creación de empleo está determinada principalmente por la mejora de los niveles de competitividad del país, muy vinculados, a su vez, a las características del tejido productivo. La especialización sectorial de España, junto a otras razones históricas y culturales, han favorecido una alta presencia de microempresas, con un número muy reducido de empleados, y con niveles de productividad muy inferiores a los del entorno europeo. La mejora de la competitividad de la PYME (OT3) es un elemento central en el aumento de la competitividad del país. Las TIC son uno de los principales factores en el cambio requerido, ya que introducen importantes ganancias de productividad (OT2), pero es necesaria también una importante transformación del tejido productivo ligada a la innovación. La transferencia de conocimiento en el Sistema de Ciencia y Tecnología debe ser mucho más fluida y favorecer el emprendimiento innovador (OT1). Sólo una mayor presencia de las actividades de alto valor añadido y alta cualificación en el tejido productivo nacional permitirá generar oportunidades para los jóvenes cualificados y hacer realidad el potencial de crecimiento de la economía. La mejora de la competitividad del país debe apoyarse también en una mayor eficiencia en el uso de los recursos naturales y en la preservación de los mismos, que más allá de la sostenibilidad ambiental, pueden ser una palanca para una mayor diversificación del sector turístico y de las economías rurales.

La protección del medio ambiente y la eficiencia en el uso de los recursos (OT6) se sitúa también como un reto significativo del país. La adopción completa de la normativa ambiental y especialmente el cumplimiento de la misma en algunos ámbitos (aguas residuales,..) permitirá mejoras ambientales con repercusiones positivas en el ámbito económico y social. Las mejoras en la eficiencia del uso de los recursos (energéticos, hídricos, geológicos,..), donde se observa un importante margen de mejora, son actuaciones cuyos efectos positivos sobrepasan el ámbito ambiental y alcanzan también a las esferas económica y social. Asimismo, las avances hacia el transporte sostenible (OT7) y hacia una economía baja en carbono (OT4) y la adaptación al cambio climático (OT5), objetivos estrechamente relacionados entre sí, darán contenido al eje de actuación dirigido a mejorar la sostenibilidad ambiental en el país.

Además de haber visto la integración de los objetivos temáticos del Acuerdo con la estrategia general planteada por el equipo evaluador, se desarrollaron una batería de indicadores en esta línea que finalmente se han tenido en cuenta para el desarrollo del apartado de grandes resultados (1.3)

Otra de las grandes recomendaciones que se han elaborado, de cara a futuros períodos de programación es la de poder contar con un **análisis de disparidades propio para los Fondos FEADER y FEMP**. Aunque en un análisis global como el que corresponde al Acuerdo de Asociación su peso relativo, con respecto a otros sectores productivos, es pequeño, sus asignaciones financieras son muy altas comparativamente hablando<sup>8</sup>. En varios objetivos temáticos, los análisis específicos del ámbito de estos Fondos presentados junto con el resto del diagnóstico reflejado en los DAFO, genera distorsiones en relación con la visión global del OT y de toda la estrategia general al tratarse de sectores con menos peso en la economía. Por otro lado, al intentar homogeneizar los cuatro Fondos según al análisis general, se pierde la consideración adecuada de las especificidades del sector agrario y pesquero y del ámbito rural, cuyo estudio pormenorizado sí conseguiría.

---

<sup>7</sup> EPA 2013 (TIV)

<sup>8</sup> FEADER va a recibir en el nuevo período prácticamente la misma dotación que el FSE.

En cuanto a los objetivos temáticos, las recomendaciones estratégicas realizadas pueden sintetizarse en los puntos siguientes:

- Realizar los análisis DAFO bajo el principio de parsimonia, utilizando el número de argumentos estrictamente necesarios y conociendo bien la diferencia entre cada una de las componentes: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.
- Los conceptos incluidos en los análisis DAFO, deben estar debidamente explicados y sustentados con un análisis descriptivo previo que sea estratégico, es decir, que utilice los argumentos necesarios para justificar la situación de partida.
- Importancia del orden y forma de presentación de los conceptos a tratar en el análisis de cada uno de los OT ya que en algunos casos el contenido es excesivo y no llega a darse la visión de conjunto que permita identificar la situación de partida con nitidez. En otros casos es insuficiente
- Estadísticas utilizadas: deben utilizarse fuentes oficiales nacionales para el análisis a nivel nacional y datos de proveedores internacionales, fundamentalmente Eurostat y OCDE, para la elaboración de los análisis comparados.
- En los primeros capítulos del Acuerdo, el análisis macro debería ser más concreto y ligado a la intervención. Es necesario detallar, en mayor medida, las medidas adoptadas por el Gobierno durante el proceso de reformas estructurales, puesto que pueden afectar a la actuación en determinadas líneas de los Fondos EIE.

Quizás una recomendación que podría englobar las anteriores sería la de separar más las tareas de programación de las autoridades de gestión, ya que en la mayoría de los casos, son los gestores de los programas los que desarrollan los diagnósticos iniciales sobre las regiones y los sectores.

Aunque se recomendó la revisión de la estrategia general y la necesidad de focalizar más las prioridades de inversión planteadas, el equipo evaluador ha desarrollado un análisis de pertinencia, coherencia interna y externa a partir de éstas y del diagnóstico desarrollado por la D.G. Fondos en su versión más definitiva del Acuerdo de Asociación.

## **b) Pertinencia de la estrategia**

Con el objetivo de evaluar de forma sistemática la pertinencia de la estrategia de inversión elegida en los distintos objetivos temáticos, se ha aplicado un método que aproxima la capacidad de la Estrategia de inversión para mejorar la realidad de un ámbito concreto a través de dos conceptos complementarios:

**1.- Pertinencia parcial**, referida a la estrategia de inversión propia del Objetivo. Este concepto aborda la cuestión de si las prioridades de inversión seleccionadas en el OT son adecuadas a las principales debilidades y fortalezas del mismo. Es un concepto próximo al de “impacto directo”, según su utilización habitual en los análisis de impacto ex ante.

Para cada prioridad de inversión se valora del 1 al 10 su influencia sobre las debilidades y fortalezas del OT para el que se han establecido. El impacto potencial de la estrategia de inversión del Objetivo Temático sobre una debilidad (fortaleza) concreta es la suma de puntuaciones obtenidas en los cruces con las distintas prioridades de inversión.

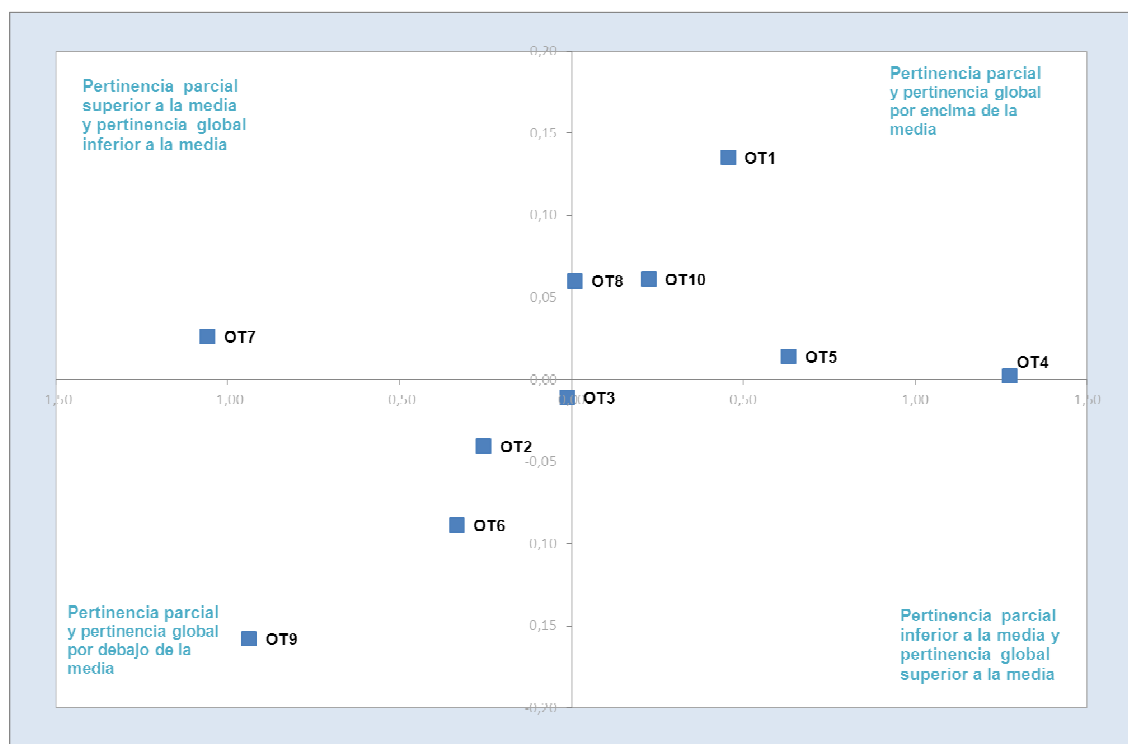
Por otra parte, no todas las debilidades y fortalezas tienen la misma importancia en términos cualitativos, en el análisis de este tipo de pertinencia, los evaluadores han procedido a categorizar las mismas en tres grupos: prioritarias, de importancia alta y de importancia media.

El grado de pertinencia puede aproximarse a través del coeficiente Rho de Spearman, que mide correlaciones entre la importancia de cada debilidad o fortaleza (según los tres grupos establecidos arriba) y el impacto potencial de la estrategia de inversión sobre ella. Asimismo, el grado de pertinencia definido puede representarse gráficamente como una recta ajustada a la nube de puntos formada por el impacto potencial de la estrategia sobre cada debilidad o fortaleza y su grado de importancia y la pendiente de la citada recta es una aproximación gráfica a dicho grado de pertinencia y cuanto más se acerque a los 45º, más adecuada sería la estrategia de inversión.

**2.- Pertinencia global**, referida al conjunto de la Estrategia de inversión propuesta en el Acuerdo de Asociación. Responde a la cuestión de en qué medida el conjunto de la Estrategia de inversión es adecuada a las debilidades y fortalezas de un determinado OT. Considera, por tanto, no sólo el impacto potencial esperado de las prioridades de inversión propuestas en el OT sino también el impacto (indirecto) de las recogidas en el resto de OT. Es un concepto próximo al de “impacto total”, atendiendo a la terminología de los análisis de impacto ex ante<sup>9</sup>.

Atendiendo al análisis realizado cabe señalar que **el grado de pertinencia de la Estrategia del Acuerdo de Asociación es, en su conjunto, bueno**. En general, hay una buena adecuación de la misma a las principales necesidades y retos que el país tiene planteados en los distintos ámbitos. Sin embargo, se aprecian diferencias significativas por OT. Los OT con mayores niveles de pertinencia son el OT1, el OT10, el OT5, el OT8 y el OT4, ya que todos ellos presentan niveles superiores a la media en los dos o en uno de los tipos de pertinencia analizados (Gráfico 2). El OT3 presenta un nivel de pertinencia intermedio, situado en los valores medidos tanto en la pertinencia parcial como en la global. El OT7 presenta un nivel de pertinencia parcial elevado pero su nivel de pertinencia global es inferior a la media, debido sobre todo a que presenta un nivel de integración limitado con el resto de OT. Por último, los OT que presentan niveles inferiores a la media en los dos tipos de pertinencia analizados son el OT2, el OT6 y el OT9.

**Gráfico 2. Grado de pertinencia de la Estrategia de inversión para los diferentes objetivos temáticos (OT). Diferencias respecto a los valores medios de pertinencia parcial y de pertinencia global.**



Fuente: Elaboración propia a partir de las Prioridades de inversión del Acuerdo de Asociación

### c) Coherencia externa

Para analizar la coherencia externa del Acuerdo de Asociación, el equipo evaluador ha tenido en cuenta los grandes retos de la **estrategia UE2020**, así como los retos específicos de dicha estrategia para el caso de España. En ambos casos parecen existir **fuertes sinergias entre los objetivos temáticos del Acuerdo y**

<sup>9</sup> El desarrollo de cada una de ellas puede consultarse en el documento “Evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020”

las dos estrategias. Lo mismo ocurre cuando se analiza la coherencia externa del Acuerdo con respecto al Plan Nacional de Reformas.

Hasta cierto punto es lógico el resultado puesto que para el desarrollo del Acuerdo de Asociación se han tenido en cuenta todos estos planes así como las recomendaciones del Position Paper.

Se ha examinado también la coherencia externa del Acuerdo con programas como H2020, LIFE, Erasmus, etc. y se puede concluir que todos los objetivos temáticos en los que programará España durante el período 2014-2020 se ven reforzados por estos programas salvo los objetivos temáticos 8 y 9. En el caso del 8 podemos pensar en que la YEI viene a reforzar la parte de empleo que no está en los programas europeos con los que comparamos el Acuerdo.

#### d) Coherencia interna

El análisis de la coherencia interna del Acuerdo de Asociación tiene como fin detectar las sinergias entre los objetivos temáticos del Acuerdo, esto es, medir el grado en que unos Objetivos influyen sobre los otros para alcanzar el objetivo general de la intervención.

Para analizar estos efectos se emplea la metodología recomendada en la *Guía para la Evaluación del Desarrollo Socioeconómico* que consiste en la construcción de una matriz simétrica en la que se valoren las interrelaciones entre los diferentes objetivos, en la que se asigna un valor a cada cruce en función de la intensidad de interrelación entre objetivos temáticos<sup>10</sup>. Este análisis permite clasificar los Objetivos en cuatro grupos jerárquicos, los objetivos estratégicos, los influyentes, los sensibles y los independientes.

Los resultados obtenidos a partir de la aplicación de esta metodología confirman que el desarrollo de sinergias entre los objetivos temáticos del Acuerdo de Asociación es coherente (gráfico siguiente), apoyando así la consecución de las grandes líneas estratégicas.

Gráfico 3. Representación gráfica de las sinergias entre objetivos temáticos



Fuente: Elaboración propia

<sup>10</sup> Ver metodología en el documento general



### e) Cumplimiento condiciones ex ante

El Reglamento de Disposiciones Comunes en su artículo 19, establece que los Estados Miembros evaluarán la aplicabilidad de las condiciones ex ante -tanto las establecidas en las normas específicas de los Fondos, como las generales establecidas en la parte II del anexo XI- a los objetivos específicos que se persiguen en el marco de las prioridades de sus programas, así como el cumplimiento de las mismas. De esta manera, en el Acuerdo de Asociación para España ha sido incluido el correspondiente resumen de la evaluación del cumplimiento de las condiciones ex ante.

En este sentido, el equipo evaluador ha realizado un seguimiento de los trabajos de justificación del cumplimiento de las condiciones ex ante por parte de la D.G. Fondos Comunitarios y ha ido planteado varias recomendaciones, como son la importancia de que los organismos e instituciones pertinentes en cada materia, proporcionaran la información necesaria para garantizar el cumplimiento de la condición y la habilitación posterior a programar en su objetivo temático y que se realizara una justificación a través de datos estadísticos actualizados de determinadas afirmaciones.

Asimismo, en lo que respecta a los diagnósticos elaborados para probar el cumplimiento de las condiciones así como las decisiones tomadas para asegurar la aprobación de la Comisión y asegurar la posibilidad de programar en prácticamente todos (o todos) los objetivos temáticos del Acuerdo de Asociación, el equipo evaluador planteó su conformidad con los programadores.

La comprobación del cumplimiento de las condiciones ex ante es quizás el elemento que más uniformemente se ha desarrollado durante la fase de elaboración del Acuerdo, aunque todavía quedan algunas condiciones por justificar como son:

- Dentro de las condiciones ex ante temáticas FEDER y FSE faltarían las ligadas a prevención de riesgos y a la gestión de riesgos, así como las del sector residuos.
- En las condiciones ex ante generales del FEDER, FSE y FEADER, está pendiente la relativa a los sistemas estadísticos e indicadores de resultado, que se cumplimentará una vez materializada la programación.

### f) Cumplimiento de los principios horizontales

En el proceso de evaluación ex ante, según dispone el Reglamento de Disposiciones Comunes y la Guía de evaluación ex Ante para el periodo 2014-2020, es preciso valorar la adecuación de la estrategia del Acuerdo y las medidas previstas para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, para prevenir la discriminación o promover el desarrollo sostenible. Es en el Anexo I del Reglamento de Disposiciones Comunes, apartado 5, donde se describen los Principios Horizontales y las directrices que deben seguir los Estados Miembros en orden a cumplir con los mismos.

Con respecto al cumplimiento de estos principios podemos decir que aquellos relacionados con el medioambiente se ven reflejados en los aspectos más importantes del Acuerdo<sup>11</sup>. Claramente en el proceso de programación se pueden identificar objetivos temáticos que abordan los temas relacionados con el crecimiento sostenible. También han participado organismos responsables de la protección del medioambiente y se han definido indicadores relacionados con el medioambiente en los resultados esperados del OT4, OT5 y OT6. Además, al tener la asignación financiera por Objetivo Temático se puede concluir que este principio horizontal va a tener una asignación importante.

La situación es parcialmente distinta en relación al principio de igualdad y no discriminación. Los organismos responsables de igualdad también han participado en el proceso de elaboración del Acuerdo. Sin embargo, todas las prioridades de inversión orientadas a promover actuaciones que tengan en cuenta los principios de igualdad se concentran en el Objetivo Temático 9, con merma de la transversalidad del principio. Tendrán que ser los Programas Operativos los que recojan en sus actuaciones este principio. En el mismo sentido, los indicadores relacionados con personas tal vez

---

<sup>11</sup> Nos referimos a estrategia, indicadores, asignación financiera y gobernanza

deberían presentar una desagregación por género<sup>12</sup>, lo que permitiría estimar mejor las asignaciones financieras que toman en consideración este principio.

### 7.2.2. Indicadores del acuerdo de asociación

En general, la incorporación de **indicadores** al desarrollo de un proyecto financiado con fondos públicos permite hacer un seguimiento del desarrollo de las actuaciones, así como disponer de información sobre los niveles de cumplimiento de los objetivos planteados y resultados esperados de cada programa, enriqueciendo el diagnóstico inicial. En particular, la Política de Cohesión para el período 2014-2020 ha propuesto una serie de cambios relevantes con respecto a períodos anteriores entre los que se destaca el **enfoque a resultados**, con mayor relevancia del seguimiento, la evaluación y el logro de los objetivos esperados.

Para el Acuerdo de Asociación los indicadores que se presentan son los que aparecen en el capítulo 8 del Acuerdo (resultados esperados) y que establecen los grandes hitos a conseguir con la intervención de los Fondos EIE<sup>13</sup>. Sin embargo, todos los indicadores de la fase operativa y de resultados más ligados a las actuaciones, se desarrollarán en cada uno de los Programas Operativos.

El equipo evaluador, además de haber apoyado en la identificación y selección de la batería de indicadores, ha analizado sus propiedades<sup>14</sup> y los target para 2020.

Así, con respecto a las **propiedades teóricas**<sup>15</sup> relacionadas con la política que el indicador explica, la evaluación constata que el 100% de los indicadores estratégicos definidos en el Acuerdo de Asociación son pertinentes, es decir, reflejan adecuadamente el grado de cumplimiento de las operaciones y los objetivos de cada Objetivo Temático al que pertenece, captando por tanto el impacto directo de aquel sobre éste. Por otro lado, se puede decir que el 100% de los indicadores son relevantes, es decir, resultan idóneos con respecto al resultado esperado para el que se han propuesto y, por tanto logran capturar la esencia de éste.

Además, **el 100% de los indicadores son normativos**, es decir, tienen una definición normativa y clara, siendo capaces de identificar si un movimiento en una determinada dirección es o no es un movimiento deseable. Asimismo, **el 86% de los indicadores son robustos**, siendo estadísticamente validados en base a las normas y metodologías reconocidas internacionalmente. El porcentaje restante corresponde a aquellos indicadores donde la fuente no permite comprobar la validación estadística del indicador.

En cuanto a la **claridad de los indicadores**, es decir, a la sencillez y facilidad de entendimiento de éstos, **se considera que todos los indicadores cumplen con esta propiedad**, si bien el indicador 3.1.2 (tasa de supervivencia de empresas en el primer año de vida) lo hace de manera moderada y requiere de una mayor explicación técnica.

Por otro lado, **el 100% de los indicadores son factibles**, esto es, han sido construidos en base a las estadísticas disponibles, suponiendo una carga leve a los gestores. En cualquier caso, los indicadores cuya información proviene de fuentes de información secundarias, cumplen sólo moderadamente con esta propiedad. Esto puede traducirse en un determinado coste para el programador en el caso de que no se pueda volver a acceder a ellas en el futuro.

Con respecto al nivel de desagregación, **un 68% de los indicadores permite la desagregación a nivel NUTS-2 y, por lo tanto, cumple con esta propiedad**. El 32% restante de los indicadores no posibilita la desagregación regional y se corresponde con los indicadores 1.1.2 (porcentaje del gasto total en I+D

---

<sup>12</sup> La D.G. Fondos ha incluido en el apartado de indicadores una nota donde se aclara esta desagregación. Si bien es cierto que en la lista de indicadores no aparece, en el análisis de contexto inicial, todos los indicadores de persona están desagregados por sexo.

<sup>13</sup> Son indicadores de resultado en su mayoría. En el capítulo 3 de la evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación se describen los tipos de indicadores que aparecerán durante toda la programación del período 2014-2020.

<sup>14</sup> Estas propiedades pueden consultarse en el documento general, capítulo 3.

<sup>15</sup> Pertinencia, relevancia, normativa, robustez, claridad, factibilidad, nivel de desagregación, frecuencia y unidad de medida.

financiado por el sector privado), 2.1.2 (hogares con acceso de más de 100 Mbs), 2.2.1 (porcentaje de PYME que realizan ventas online), 3.1.2 (tasa de supervivencia de empresas en el primer año de vida), 4.1.1 (porcentaje de energías renovables en el consumo final de energía), 4.1.2 (porcentaje de energías renovables en todos los modos del sector del transporte) 4.2.1 (ahorro energético), 4.3.1 (emisiones de gases de efecto invernadero) y 9.2.1 (número de entidades de la economía social).

Además, el 86% de los indicadores recogen la frecuencia de medición de los mismos, disponiendo, en la mayoría de los casos, de frecuencias de medición anuales.

Finalmente, el 100% de los indicadores han sido definidos en base a una unidad de medida fácilmente interpretable, que varía desde los porcentajes, hasta los valores absolutos, pasando, en algunos casos, por la presencia de índices (indicador 4.3.1) y en el caso particular del indicador 4.2.1 (ahorro energético) en miles de toneladas equivalentes de petróleo.

Algunos comentarios de interés acerca del cumplimiento de las propiedades prácticas<sup>16</sup> y de otras propiedades son los siguientes:

El 100% de los indicadores han supuesto un coste asumible<sup>17</sup>. De la misma manera, el 100% de los indicadores son confiables, aunque de nuevo, para aquellos cuya información no se obtiene desde una fuente primaria el cumplimiento de esta propiedad es sólo moderado.

Por otro lado, el 100% de los indicadores constan de una meta tanto en niveles numéricos, como cualitativos. Si bien es cierto que algunos no tienen valores de partida y sería deseable que los plantearan para poder hacer después el seguimiento del Acuerdo de Asociación durante el período 2014-2020.

En términos generales podemos decir en cuanto al realismo de las metas, es decir, si los valores previstos cuantificados de los indicadores son alcanzables, habida cuenta de la ayuda prevista de los Fondos EIE, que la D. G. Fondos ha utilizado los valores adecuados al hacer las previsiones, en línea con lo que marcan la Estrategia EU2020 o con el PNR. Sin embargo pensamos que hay cifras demasiado optimistas para el caso de España, como la consecución del 74% de tasa de empleo en 2020, o la reducción de la pobreza en 1,4-1,5 millones de personas para esa misma fecha.

### 7.2.3. Plan financiero

España va a recibir alrededor de 36.000<sup>18</sup> millones de euros de los Fondos EIE bajo los que se articula la política de cohesión durante los próximos siete años. Asignar este presupuesto de manera coherente a los principales retos con el objetivo de aliviar las debilidades del país, así como potenciar sus fortalezas, es de vital importancia para conseguir los grandes resultados esperados.

La evaluación de las asignaciones financieras del Acuerdo de Asociación tienen dos vertientes, por un lado y como hemos dicho al principio, el reparto de los Fondos EIE debe estar en consonancia con la estrategia planteada en la que se han identificado las inversiones prioritarias a partir del diagnóstico. Por otro, el equipo evaluador ha comprobado si los requisitos reglamentarios en cuanto a determinados porcentajes de cumplimiento en algunas inversiones, se alcanza desde el inicio del Acuerdo. Los siguientes apartados dan respuesta a estas dos cuestiones:

#### a) Consistencia respecto al carácter estratégico de cada Objetivo Temático

En esta apartado de la evaluación ex-ante se valora la coherencia entre las asignaciones de recursos presupuestarios y las prioridades establecidas en la estrategia. En concreto, se examina si las

---

<sup>16</sup> Coste, confiabilidad, meta y realista en cuanto a la posibilidad de que se alcance el valor establecido

<sup>17</sup> Al ser en su mayoría indicadores de resultado, los proveedores de información son fuentes estadísticas. Cuando se realice la evaluación ex ante de los PO esta propiedad será muy importante en determinados indicadores de producto y de resultado, puesto que no siempre es fácil obtener para los primeros datos de la gestión y para los segundos es necesario realizar encuestas *ad hoc*

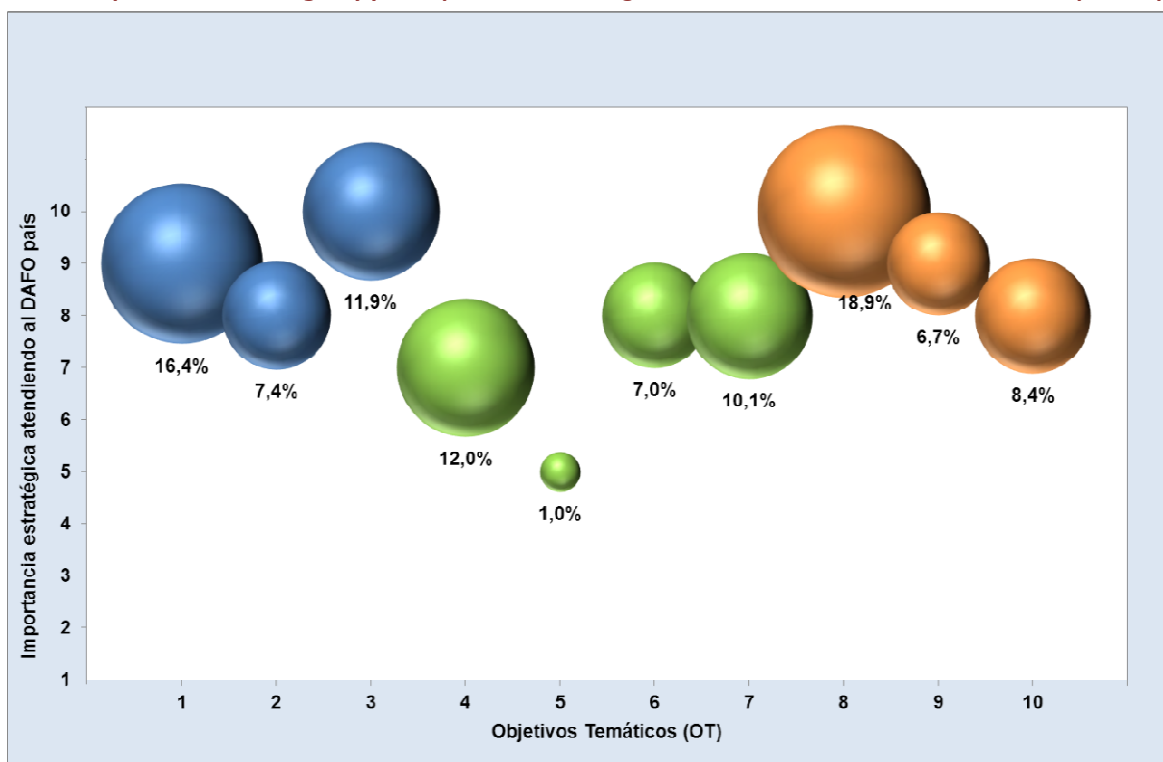
<sup>18</sup> Esta cifra será superior cuando se conozcan las asignaciones de FEMP

asignaciones financieras se concentran en los objetivos más importantes en consonancia con los desafíos y las necesidades identificadas para el país.

Asimismo, a partir del DAFO país que el equipo evaluador presentó a la D.G. Fondos y que finalmente terminó por incluirse en el Acuerdo de Asociación y, atendiendo a la situación socioeconómica actual y a los retos planteados en cada ámbito, se determinó un cierto orden de importancia<sup>19</sup> para cada uno de los objetivos temáticos. El análisis conjunto de esta priorización y de los recursos económicos destinados a cada uno de ellos, permite señalar que, en términos generales, hay una buena consistencia entre las asignaciones financieras y el carácter estratégico de cada Objetivo Temático (4). El OT8, el OT3, el OT1 y el OT9 son considerados de máxima importancia en el enfoque estratégico del Acuerdo de Asociación y todos ellos, con la excepción del OT9, tienen una participación alta en las asignaciones financieras. Un segundo grupo de importancia media-alta estaría integrado por el OT2, OT4, OT6, OT10 y OT7 y todos tienen una participación en los recursos dedicados a los OT de entre el 7% y el 10%. Sólo el OT4 recibe una asignación superior, que alcanza el 12%, pero que se considera también adecuada dado que implica inversiones en infraestructuras energéticas.

Por último, en una posición estratégica media quedaría el OT5 que también recibe un porcentaje relativamente pequeño (1%) en el conjunto de las asignaciones financieras dirigidas a los objetivos temáticos.

**Gráfico 4. Importancia estratégica y participación en las asignaciones financieras de los distintos OT para España**



Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo de Asociación para España 2014-2020

### b) Porcentajes de financiación requeridos por los Reglamentos

La Comisión establece a lo largo de los diferentes Reglamentos, una serie de porcentajes que los Fondos EIE deben asignar a determinados recursos. La mayoría de ellos se refieren a Programas Operativos (o

<sup>19</sup> Los criterios fundamentales para adjudicar este grado de importancia han sido el nivel de disparidades estructurales respecto a la UE (Zona Euro) y el aumento de las mismas por el impacto de la crisis.

PDR en el caso del FEADER), sin embargo existen algunas comprobaciones que sí deben realizarse a nivel de Acuerdo de Asociación.

Por un lado, el Reglamento del FSE determina en su Artículo 4, punto 2, que “se asignará al Objetivo Temático «Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier tipo de discriminación» mencionado en el artículo 9, párrafo primero, punto 9, del Reglamento (UE) nº 1303/2013 como mínimo el 20% del total de los recursos del FSE destinados a cada Estado miembro”.

En este sentido, el equipo evaluador ha podido comprobar que, atendiendo a la asignación financiera que el FSE ha asignado al OT9 en el Acuerdo de Asociación, no se alcanza este porcentaje del 20%, ya que la misma sólo alcanza el 17,7%.

Por otro lado, el Artículo 7.4. del Reglamento FEDER señala que “Al menos un 5% de los recursos del FEDER asignados a nivel nacional en virtud del objetivo «inversión en crecimiento y empleo» se asignarán a medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible,...”. La asignación financiera recogida en el Acuerdo de Asociación para el denominado OT12 (desarrollo urbano sostenible) es de 776,4 millones de euros, que sumados a otros 250 millones de euros en acciones integradas recogidos en el OT4, representa más del 5% de los recursos del FEDER asignados a nivel nacional a este objetivo. Por tanto, el equipo evaluador considera adecuada esta asignación para desarrollo urbano integrado, que sumada a las acciones singulares supone un importe total similar al destinado a los municipios en el período actual.

#### **7.2.4. Gobernanza**

La gobernanza durante el proceso de programación es uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta, ya que de esta manera están presentes en la elaboración del Acuerdo las autoridades regionales, locales y urbanas, las autoridades públicas competentes, los interlocutores económicos y sociales, los organismos que representan a la sociedad civil, incluidos los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos encargados de promover la igualdad y la no discriminación<sup>20</sup>.

Han sido varios los aspectos que ha tenido en cuenta la evaluación ex ante de este apartado con el fin de dar una visión global de la capacidad integradora y pragmática del Acuerdo en cuanto a recursos utilizados para la elaboración del mismo.

Por un lado se ha analizado la participación de personas, instituciones y colectivos competentes<sup>21</sup> y por otro, la simplificación de los mecanismos de gestión que permitan que los Fondos no encuentren trabas en su gestión para poder cumplir con los objetivos finales de la estrategia EU2020.

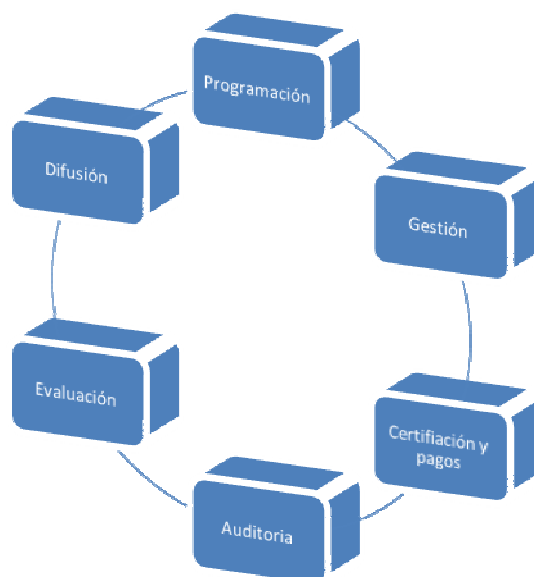
#### **c) Recursos humanos**

Las tareas que se desarrollan entorno a los Fondos son la programación, la gestión del Fondo, las certificaciones y pagos, la auditoría, la evaluación y la difusión.

---

<sup>20</sup> El equipo evaluador trabaja en esta línea para asegurar el cumplimiento de los principios que aparecen en el Código de Conducta

<sup>21</sup> Partners en general



Fuente: elaboración propia

En muchos casos las autoridades de gestión se acaban encargando de la programación. Los trabajos de auditoría son exclusividad de la IGAE y sus intervenciones delegadas en las Comunidades Autónomas, y las labores de evaluación y difusión tienen un peso menor en cuanto a estructura organizativa que el resto. Por tanto, al preguntarle a los Fondos por sus organigramas, podemos decir que suelen referirse principalmente a las tareas de Gestión y Certificación<sup>22</sup>.

El equipo evaluador detecta que los recursos humanos que pueden destinarse al desarrollo de este Acuerdo y a la programación del período 2014-2020 en general, son correctos, aunque no abundantes. La heterogeneidad está presente por un lado en sus asignaciones dentro de cada Fondo, ya que los recursos humanos asignados a sus labores propias no siempre tienen dedicación exclusiva, y por otro, entre los propios Fondos EIE, donde aquellos que tienen una gestión más centralizada disponen de un volumen de recursos superior al de aquellos donde las Comunidades Autónomas tienen más peso en la gestión<sup>23</sup>.

Esta circunstancia se encuentra, sin embargo, en sintonía con la dotación de recursos humanos de la Administración española, que ha efectuado un importante esfuerzo de austeridad en estos años.

#### d) Partners implicados en la elaboración del Acuerdo

Para poder evaluar la participación de los partners en el proceso de elaboración del Acuerdo de Asociación hemos preguntado ¿quién?, ¿cómo? y ¿cuándo? ha intervenido en su desarrollo.

En el documento de evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación hemos desarrollado una lista de los partners que han participado para dar respuesta a la primera pregunta. Mediante un organigrama se ha puesto de manifiesto las relaciones entre ellos (quién se reunía con quién), para terminar con una lista de encuentros que han tenido lugar desde que se inició el diálogo informal a finales del año 2012.

El equipo evaluador pone de manifiesto la dificultad en algunos casos de la comunicación entre los Fondos y la cantidad de agentes participantes tanto de Ministerios, Organismos públicos y privados, agentes de la sociedad civil, etc. Sin embargo, esto va implícito también en la arquitectura institucional española, con múltiples niveles de gobierno y un elevado índice de descentralización y desconcentración.

#### e) Simplificación

<sup>22</sup> En el documento de la evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación pueden consultarse los organigramas a falta del FEMP

<sup>23</sup> Esta distribución puede consultarse en el documento general

Uno de los aspectos más importantes para la buena implementación de los Fondos EIE es que la gestión administrativa tenga una carga menor para los beneficiarios finales y los gestores intermedios con el fin último de conseguir que los resultados obtenidos sean los que inicialmente se buscaban con la intervención.

En el apartado 2.6 del Acuerdo de Asociación se describen las medidas que está llevando a cabo España para la **reducción de cargas administrativas** y la simplificación de la gestión de los Fondos, luego sí ha iniciado una de las sugerencias de la Comisión para el nuevo período. Sin embargo, la propia arquitectura institucional española, con múltiples niveles de gobierno y un elevado índice de descentralización y desconcentración, harán que estos mecanismos no sean fáciles de implementar.

### **7.3. Conclusión final**

Elaborar un Acuerdo de Asociación para un país como España, conlleva la puesta en marcha de mecanismos de coordinación nada sencillos pero a la vez de vital importancia para que finalmente sea satisfactorio. El hecho en sí de los trabajos de programación que se han venido desarrollando demuestra el gran interés por ser capaces de alcanzar los grandes objetivos de Europa 2020.

Si la Comisión Europea aprueba el Acuerdo de Asociación para el período 2014-2020 que España le presentará el 22 de abril del presente año, el país recibirá alrededor de 36.000 millones de euros<sup>24</sup> de los Fondos EIE, con el claro objetivo de potenciar la innovación y la competitividad, así como promover el empleo en línea con la Estrategia Europa 2020.

Primero con el Acuerdo que aquí se ha evaluado y después, pero de manera coordinada, los Programas Operativos, deben **identificar claramente sus debilidades**, **concentrar** recursos en aquellos problemas mayores, **evaluar** sus resultados en línea con el nuevo enfoque del período 2014-2020 y conseguir que estas evaluaciones puedan **corregir errores del pasado** y mejorar así la gestión de los Fondos.

---

<sup>24</sup> A falta de incluir las cantidades del Fondo Marítimo y de Pesca