



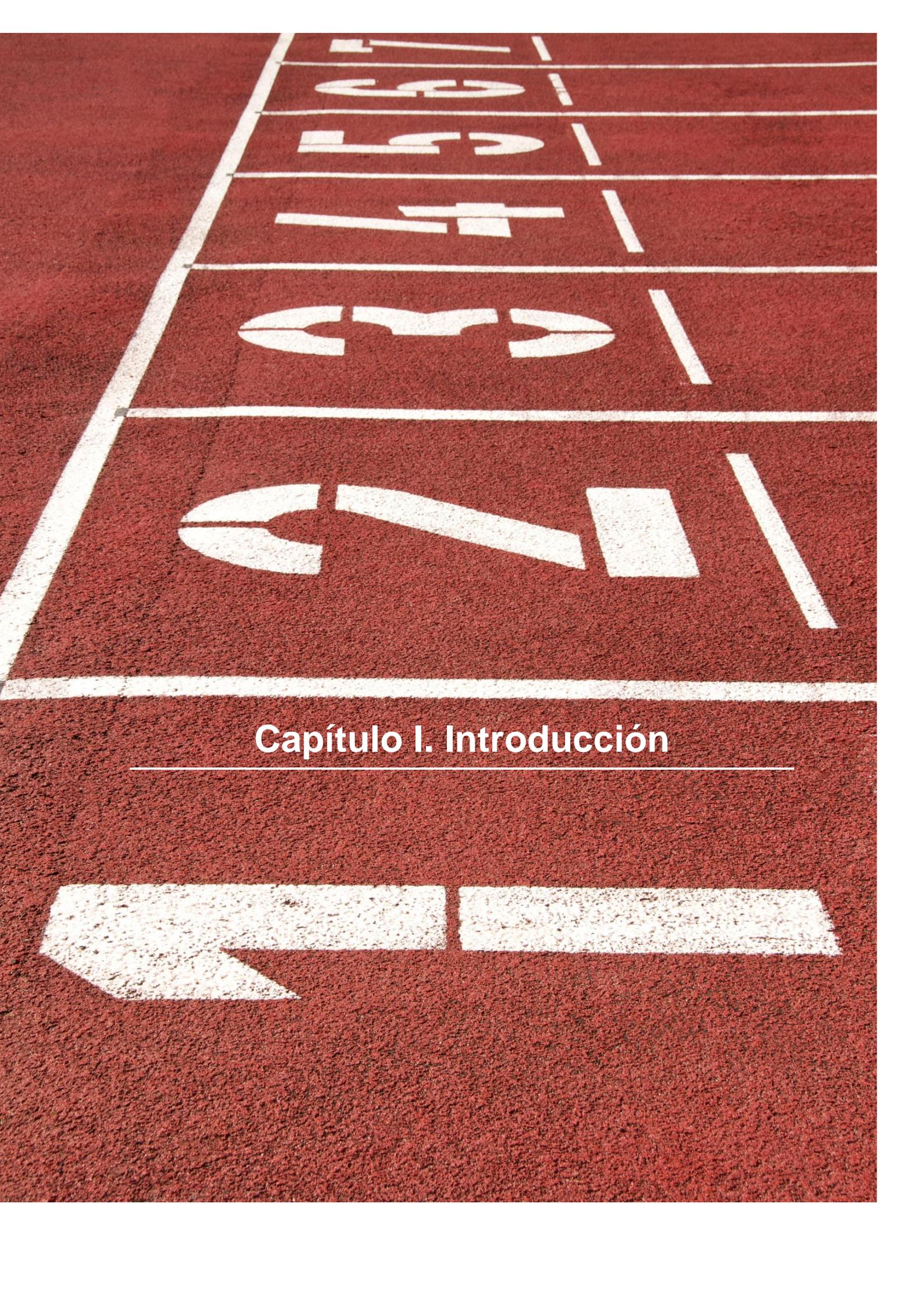
Evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020

Mayo de 2014

Índice de contenido

Capítulo I. Introducción.....	4
1.1. Resumen ejecutivo.....	5
1.2. Marco Regulatorio.....	8
1.3. El Acuerdo de Asociación	12
1.4. Metodología de la evaluación ex ante.....	15
1.5. Cronograma de la actuación del evaluador.....	16
1.6. Lecciones aprendidas de los periodos de programación anteriores	17
Capítulo II. Planteamiento estratégico del Acuerdo de Asociación	21
2.1. Análisis de la pertinencia de la estrategia de inversión del Acuerdo de Asociación.....	29
2.1.1. Introducción.....	29
2.1.2. Metodología seguida en el análisis de la pertinencia	29
2.1.3. Resultados por Objetivos Temáticos	33
2.2. Análisis de la coherencia externa del Acuerdo de Asociación	59
2.2.1. La coherencia externa a nivel de la UE	60
2.2.2. La coherencia externa a nivel nacional.....	68
2.2.3. La coherencia externa con otros programas.....	73
2.3. Análisis de la coherencia interna del Acuerdo de Asociación	81
2.4. Análisis del enfoque territorial	84
2.5. Evaluación de las condiciones ex ante	86
2.6. El cumplimiento de los principios horizontales	87
2.6.1. Protección medioambiental.....	88
2.6.2. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y no discriminación.....	88
2.7. Análisis de la complementariedad y sinergias entre las actuaciones financiadas por los fondos estructurales entre sí y de estos con FEADER y FEMP	91
Capítulo III. Indicadores, seguimiento y evaluación	92
3.1. Introducción.....	93
3.2. Los indicadores en el período de programación 2014-2020	94
3.3. Análisis de los indicadores del Acuerdo de Asociación.....	97
3.4. El seguimiento y la evaluación en el período 2014-2020.....	113

3.4.1. Seguimiento.....	113
3.4.2. Evaluación.....	114
Capítulo IV. Planteamiento financiero del Acuerdo de Asociación	116
4.1. Consistencia de las asignaciones financieras con respecto al carácter estratégico de cada Objetivo Temático	118
4.2. Porcentajes de financiación requeridos por los Reglamentos.....	119
Capítulo V. Gobernanza y estructura de la programación	121
5.1. Introducción.....	122
5.2. Evaluación de algunas medidas para la buena gobernanza	123
5.3. Evaluación de los RR.HH. y de la capacidad administrativa utilizados durante la elaboración del Acuerdo de Asociación	125
5.3.1 Modelo de gestión de los Fondos EIE en el período 2014-2020	125
5.3.2 Recursos humanos disponibles para ese modelo de gestión.....	129
5.4. Comunicación y coordinación. La aplicación del principio de partenariado	133
Capítulo VI. Conclusiones y recomendaciones del equipo evaluador	141
6.1. Introducción.....	142
6.1.1. Desarrollo de los trabajos y metodología	142
6.2. Principales resultados de la evaluación ex ante.....	144
6.2.1. Estrategia de actuación.....	144
6.2.2. Indicadores del Acuerdo de Asociación	153
6.2.3. Plan financiero.....	155
6.2.4. Gobernanza.....	158
6.3. Conclusión final.....	161
Capítulo VII. Bibliografía	162

A high-angle, close-up photograph of a red running track. The track is divided into seven lanes by white lines. Large white numbers 1 through 7 are painted on the track, indicating the lane numbers. The perspective is from above, looking down the length of the track.

Capítulo I. Introducción

1

1.1. Resumen ejecutivo

La evaluación de políticas públicas tiene por objeto identificar y cuantificar los efectos que éstas tienen sobre la población objetivo para la que fueron diseñadas y en qué medida resuelven los problemas de partida.

Mediante la evaluación se pretende, por un lado, rendir cuentas a los ciudadanos, puesto que la actuación pública se financia con fondos públicos a los que han contribuido, principalmente mediante el pago de impuestos y, por otro, se busca transparencia para que la sociedad pueda percibir el grado de eficiencia y equidad del uso otorgado a los recursos públicos.

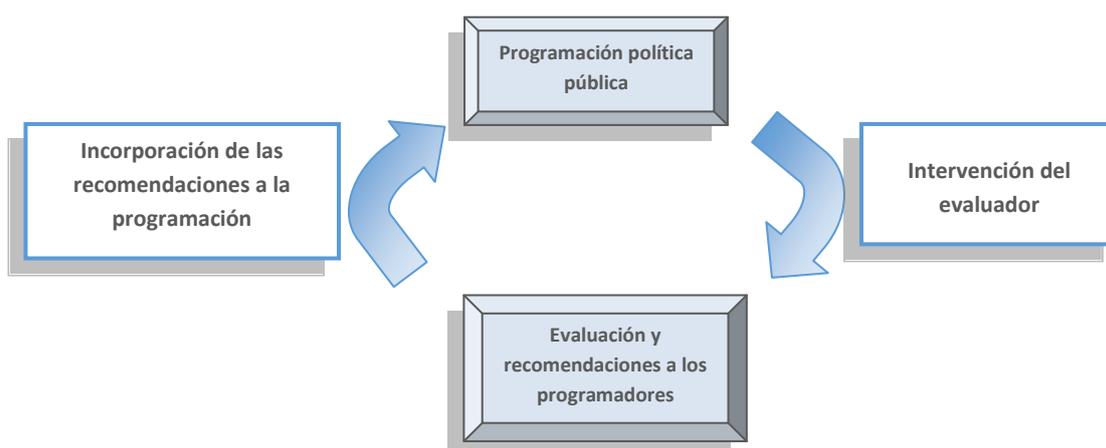
Sin embargo, aunque la evaluación busca la identificación y la cuantificación de los efectos de las políticas públicas enfatizando en la rendición de cuentas a los ciudadanos

y en la transparencia, el objetivo final es poder incidir en las decisiones públicas para su mejora.

A lo largo de la vida de un proyecto financiado con fondos públicos, hay varios instantes donde la evaluación y el análisis son deseables y necesarios. Antes de iniciarse el proyecto, mientras se diseñan los pasos de la intervención y en su posterior seguimiento, es fundamental llevar a cabo una **evaluación ex ante**.

La evaluación ex ante es, por tanto, el primer paso del proceso de evaluación de una política pública y debe analizar en detalle las estrategias y los objetivos de aquélla a la vez que se desarrolla, de tal forma que el programador pueda incorporar las recomendaciones del evaluador de manera interactiva e iterativa, tal y como muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 1.1. Proceso interactivo de la evaluación y la programación



Fuente: Elaboración propia

La Política de Cohesión de la Unión europea para el período 2014-2020 está enfocada a garantizar que su inversión se concentre en los objetivos fijados por la Estrategia Europa 2020, de aumentar el crecimiento y combatir el desempleo¹.

De manera general, la Estrategia UE 2020 establece las metas y los fines compartidos que deben gobernar la actuación de los Estados Miembros y de la Unión Europea, bajo los objetivos² de crecimiento inteligente -mediante el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación-, crecimiento sostenible -a través de la promoción de una economía que haga un uso más eficiente de los recursos, más verde y competitiva- y crecimiento integrador -promoviendo una economía con alto nivel de empleo y que fomente la cohesión social y territorial-.

De acuerdo a los artículos 14 y 15 del Reglamento de Disposiciones Comunes, cada Estado miembro debe preparar un Acuerdo de Asociación que abarcará el período entre el 1 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2020, y que cuente con la participación de los agentes principales -autoridades regionales, locales y urbanas y otras autoridades públicas competentes; interlocutores económicos y sociales; y organismos que representen a la sociedad civil-, en consonancia con el enfoque de gobernanza multinivel y en el que se contemplará la estrategia del Estado miembro y las prioridades y

medidas para la utilización de los Fondos EIE de una manera eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos de la Europa 2020.

Según el artículo 15.1.a.ii del Reglamento de Disposiciones Comunes, el Acuerdo de Asociación deberá contener una síntesis de las evaluaciones ex ante de los Programas Operativos o de las conclusiones principales de la evaluación ex ante de dicho Acuerdo cuando esta última evaluación se haya llevado a cabo por propia iniciativa del Estado miembro de que se trate.

Cuando se iniciaron los trabajos de programación del período 2014-2020, la Dirección General de Fondos Comunitarios, responsable de la elaboración del Acuerdo de Asociación de España, optó por desarrollar, de acuerdo con las unidades responsables de todos los Fondos EIE (FEDER, FSE, FEADER y FEMP) una evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación, lo cual, además de permitir dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 15.1.a.ii, presentaba algunas ventajas adicionales:

Mejorar la calidad del diseño del Acuerdo de Asociación, realizando una evaluación de conjunto sobre el planteamiento estratégico de los 4 Fondos EIE, independizar el contenido del Acuerdo de Asociación del esquema temporal de desarrollo de los Programas, asegurar la lógica de las intervenciones, el enfoque a resultados, la integración y el aprovechamiento de sinergias entre los Fondos, mejorar el diseño del sistema de seguimiento y evaluación de la Política de Cohesión y servir como punto de partida para las evaluaciones ex ante de los Programas Operativos.

¹ Los tres pilares de la sostenibilidad: sostenibilidad económica, sostenibilidad social y sostenibilidad medioambiental.

² Comunicación de la Comisión COM (2010) 2020 "EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

La evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación ha sido llevada a cabo por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), organismo autónomo adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y por tanto funcionalmente independiente de la D. G. de Fondos Comunitarios, tal y como pide el artículo 54.3 del Reglamento de Disposiciones Comunes.

Entre sus cometidos principales está la realización de estudios, investigación, formación y asesoramiento económico y jurídico en las materias relativas a los ingresos y gastos públicos y su incidencia sobre el sistema económico y social. Su experiencia en la evaluación de políticas públicas le otorgaba un perfil adecuado para realizar la evaluación ex ante.

A finales de marzo de 2013 se pone en marcha un proceso interactivo e iterativo, tal y como requiere una evaluación ex ante, entre las unidades responsables de los Fondos EIE y los evaluadores, a fin de presentar las primeras recomendaciones e incluirlas en el proceso de programación, aunque en realidad es con la D.G. de Fondos Comunitarios con quien se establece el principal contacto, por ser ellos los coordinadores y responsables últimos del Acuerdo de Asociación.

Aunque son numerosos los aspectos a evaluar del Acuerdo de Asociación, los grandes bloques evaluados han sido la **estrategia**, con su diagnóstico de partida y las prioridades de inversión, la **asignación financiera** a las prioridades detectadas, el uso de **indicadores** en el Acuerdo de Asociación y el **seguimiento y la evaluación** durante el período 2014-2020 y el **principio de partenariado**

para asegurar el respeto por la gobernanza multinivel.

Este documento se estructura de la siguiente manera: dentro del apartado de introducción se presenta el marco reglamentario sobre el que evaluaremos, las características generales del Acuerdo de Asociación que se va a evaluar, la metodología de evaluación, el cronograma explicativo del desarrollo de los trabajos y una vista atrás para reflexionar sobre lecciones aprendidas en períodos anteriores. En resumen, veremos **dónde** se evalúa, el **qué, cómo** y **cuándo** teniendo en cuenta las lecciones aprendidas del pasado.

A continuación, en el Capítulo II se analiza la estrategia del Acuerdo y se evalúa la lógica de la intervención, donde se verán aspectos como su pertinencia, la coherencia interna y externa, la complementariedad y sinergias entre los Fondos EIE participantes en el Acuerdo de Asociación, la importancia de los aspectos territoriales que se han tenido en cuenta hasta la fecha, los principios horizontales y el cumplimiento de las condiciones ex ante como punto de partida necesario para poder justificar la programación en los Objetivos Temáticos definidos en el artículo 9 del Reglamento de Disposiciones Comunes.

En el Capítulo III se analizan los indicadores planteados hasta el momento, así como los procesos de evaluación y seguimiento, habida cuenta del marco de rendimiento, que los Fondos EIE han de tener preparados para poder monitorizar sus programas cuando estos se pongan en marcha.

En el Capítulo IV se evalúa el planteamiento financiero, en el V los principios de gobernanza y en el VI se presenta un resumen de las principales

recomendaciones del equipo evaluador y los retos que deben afrontar los Fondos de cara al nuevo período de programación.

1.2. Marco Regulatorio

El marco regulatorio que rige la elaboración del Acuerdo de Asociación y, como consecuencia, la evaluación ex ante del mismo, se compone de una amplia gama de textos provenientes de diversas fuentes normativas. En primer lugar, como punto de partida para facilitar la elaboración de los Acuerdos de Asociación de los Estados Miembros y los Programas Operativos a través de los cuales se implementan los Fondos EIE, la Unión Europea adoptó el denominado **“Marco Estratégico Común”** (MEC) dónde se establecieron los Objetivos Temáticos, las acciones clave y las prioridades a las que debían atender estos textos legales.

Partiendo del Marco Estratégico, en diciembre de 2013, fueron adoptadas las versiones definitivas de los **Reglamentos** que regulan, por un lado, las disposiciones comunes a todos los Fondos EIE y por otro lado, los elementos específicos de cada uno de ellos, erigiéndose como los instrumentos jurídicos de referencia para la elaboración del Acuerdo de Asociación. Estos Reglamentos se encuentran en línea tanto con la **Comunicación de la Comisión “Europa 2020”** que establece la Estrategia Europea para un Crecimiento Inteligente, Sostenible e Integrador, como con la **Comunicación sobre el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE)**.

Además de los Reglamentos oficiales, el desarrollo de la programación y evaluación ha contado con la ayuda de una serie de **guías** publicadas por la Comisión cuyo fin ha sido apoyar y orientar estos trabajos en sus diversos componentes y fases.

Por otro lado, los trabajos de elaboración del Acuerdo han debido tener en cuenta el documento que recoge la posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del mismo y de sus programas en España en el periodo 2014-2020, también denominado **“Position Paper”**. Este documento es de gran valor estratégico para España puesto que establece el marco de diálogo entre los servicios de la Comisión y las autoridades españolas para la preparación del Acuerdo de Asociación y de los programas. En este sentido, el documento expone los principales retos específicos del país y presenta las primeras impresiones de los servicios de la Comisión sobre las prioridades básicas de financiación en España para un gasto público que impulse el crecimiento.

Asimismo, el Acuerdo de Asociación debe responder a los preceptos contenidos en el **Código de Conducta del Partenariado** para los Fondos Estructurales y de Inversión que determina las directrices para la aplicación de este principio horizontal.

La elaboración del Acuerdo también debe atender a lo estipulado por la

Comisión en sus **Recomendaciones Específicas para España** que evalúan las medidas alcanzadas en el Plan Nacional de Reformas para el periodo 2013.

Acuerdo de Asociación y la evaluación ex ante del mismo, poniendo de manifiesto la diversidad de fuentes, su origen y su fecha de entrada en vigor.

La Tabla 1.1 presenta el marco regulatorio que rige la elaboración del

Tabla 1.1. Marco regulatorio del Acuerdo de Asociación y de la evaluación ex ante

MARCO ESTRATÉGICO COMÚN		
MEC	Documento de Trabajo de la Comisión sobre el Marco Estratégico Común: Elementos para un Marco Estratégico Común 2014-2020: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Fondo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca. Parte I	Marzo de 2012
MEC	Documento de Trabajo de la Comisión sobre el Marco Estratégico Común: Elementos para un Marco Estratégico Común 2014-2020: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Fondo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca. Parte II	Marzo de 2012
REGLAMENTOS		
RDC	REGLAMENTO (UE) Nº 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n o 1083/2006 del Consejo	Diciembre de 2013
FEDER	REGLAMENTO (UE) Nº 1299/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea	Diciembre de 2013
FEDER	REGLAMENTO (UE) Nº 1301/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n o 1080/2006	Diciembre de 2013
FSE	REGLAMENTO (UE) Nº 1304/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n o 1081/2006 del Consejo	Diciembre de 2013

FEADER	REGLAMENTO (UE) Nº 1305/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y por el que se deroga el Reglamento (CE) n o 1698/2005 del Consejo	Diciembre de 2013
FEMP	Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca [y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 1198/2006 del Consejo, el Reglamento (CE) nº 861/2006 del Consejo y el Reglamento nº XXX/2011 del Consejo relativo a la Política Marítima Integrada]	Julio 2013 y Febrero 2014
AECT	REGLAMENTO (UE) Nº 1302/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 por el que se modifica el Reglamento (CE) n o 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones.	Diciembre de 2013
MARCO FINANCIERO PLURIANUAL	REGLAMENTO (UE, EURATOM) Nº 1311/2013 DEL CONSEJO de 2 de diciembre de 2013 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020	Diciembre de 2013
COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA	Reglamento (UE) no 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea	Diciembre de 2013
COMUNICACIONES		
EE 2020	Comunicación de la Comisión "Europa 2020", estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrado.COM(2010) 2020	Marzo de 2010
FONDO DE SOLIDARIDAD EUROPEA	Comunicación sobre el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE)	Octubre de 2011
GUÍAS DE LA COMISIÓN		
EVALUACIÓN EX ANTE	Documento- Guía de evaluación ex ante para el periodo 2014-2020	Enero de 2013
MARCO DE RENDIMIENTO	Documento- Guía sobre el marco de rendimiento	Julio de 2013
PROGRAMACIÓN	Documento- guía sobre la programación	Septiembre de 2013
LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	Documento- guía sobre la lógica de la intervención	Septiembre de 2013
EJES PRIORITARIOS	Documento- guía sobre la construcción de ejes prioritarios	Septiembre de 2013

CONDICIONES EX ANTE	Documento- guía sobre las condiciones ex ante	Marzo de 2013
ACUERDO DE ASOCIACIÓN	Draft template and guidelines on the content of the partnership agreement	Febrero de 2013
PROGRAMAS OPERATIVOS	Draft template and guidelines for the content of the operational programme	Febrero de 2013
PROGRAMA DE COOPERACIÓN	Draft template and guidelines for the content of the cooperation programme	Febrero de 2013
CRECIMIENTO Y EMPLEO	Fiche on the draft model for the operational programme under the investment for growth and jobs goal	Mayo de 2013
INVERSIÓN TERRITORIAL INTEGRADA	Draft - Guidance for Integrated Territorial Investment	Febrero de 2012
ESPECIALIZACIÓN INTELIGENTE	Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)	Marzo de 2013
POSITION PAPER		
	Posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de programas en ESPAÑA en el periodo 2014-2020	Junio de 2012
CÓDIGOS DE CONDUCTA		
PARTENARIADO	Código de Conducta del Partenariado para los Fondos Estructurales y de Inversión	Enero de 2013
RECOMENDACIONES DEL CONSEJO		
PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016	Mayo de 2013
DOCUMENTOS DEL ESTADO MIEMBRO		
PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	Programa Nacional de Reformas para España 2013	Enero de 2013
PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS	Actualización del Programa de Estabilidad para España 2012-2015	Abril de 2012

Fuente: Elaboración propia

1.3. El Acuerdo de Asociación

El Acuerdo de Asociación se presenta como un documento de carácter estratégico a elaborar por el Estado miembro con la participación de los agentes principales, es decir, las autoridades regionales, locales y urbanas y otras autoridades públicas competentes; los interlocutores económicos y sociales; y los organismos que representen a la sociedad civil, en consonancia con el enfoque de gobernanza multinivel. Este documento debe asimismo contemplar la estrategia del Estado miembro y las prioridades y medidas para la utilización de los fondos EIEde una manera efectiva y eficiente para perseguir la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, quedando sometido a la aprobación por parte de la Comisión tras un proceso de evaluación y de diálogo con el Estado miembro.

La Tabla 1.2 expone los elementos que debe contener este tipo de documento, según el artículo 15 del Reglamento de Disposiciones Comunes ³, y los capítulos correspondientes del Acuerdo de Asociación de España para el periodo 2014 - 2020.

³Reglamento (UE) N° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y al FEMP y por el que se deroga el Reglamento (CE) N° 1083/2006 del Consejo.

Tabla 1.2. Contenido del Acuerdo de Asociación según el RDC

Contenido del Acuerdo de Asociación según el Reglamento de Disposiciones Comunes	Apartados correspondientes del Acuerdo de Asociación
1. Medidas que garanticen la consonancia con la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, así como misiones específicas de los Fondos con arreglo a sus objetivos basados en los Tratados, incluida la cohesión económica, social y territorial, en concreto	Sección 1. A.
Un análisis de las disparidades, las necesidades de desarrollo y el potencial de crecimiento con respecto a los Objetivos Temáticos y a los retos territoriales y teniendo en cuenta el Programa Nacional de Reformas, cuando proceda, y las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas conforme al artículo 121, apartado 2, del TFUE y las recomendaciones pertinentes del Consejo adoptadas conforme al artículo 148, apartado 4, del TFUE;	Apartado 1.1.
Una síntesis de las evaluaciones ex ante de los programas o de las conclusiones principales de la evaluación ex ante del acuerdo de asociación cuando esta última evaluación se haya llevado a cabo por propia iniciativa del Estado miembro de que se trate;	Apartado 1.2.
Una selección de Objetivos Temáticos y, para cada uno de estos, un resumen de los principales resultados esperados en relación con cada uno de los Fondos EIE;	Apartado 1.3.
La asignación indicativa de ayuda de la Unión, por Objetivo Temático y a nivel nacional, correspondiente a cada uno de los Fondos EIE, así como el importe indicativo de la ayuda prevista para los objetivos relacionados con el cambio climático;	Apartado 1.4.
La aplicación de principios horizontales a que se refieren los artículos 5, 7 y 8 y objetivos de actuación relacionados con la ejecución de los Fondos EIE;	Sección 1.B. Apartado 1.5.
La lista de los programas correspondientes al FEDER, al FSE y al Fondo de Cohesión, salvo los incluidos en el objetivo de cooperación territorial europea, y de los programas correspondientes al FEADER y al FEMP, con las respectivas asignaciones indicativas por Fondo EIE y por año;	Apartado 1.6. Apartado 1.7.
Informaciones relativas a la asignación en relación con la reserva de eficacia, desglosadas por Fondo EIE y, en su caso, por categoría de región, y relativas a los importes excluidos a efectos de cálculo de la reserva de eficacia con arreglo al artículo 20 del RDC.	Apartado 1.10.
2. Medidas que garanticen la ejecución eficaz de los Fondos EIE, en concreto	Sección 2
Medidas, en consonancia con el marco institucional de los Estados miembros que garanticen la coordinación entre los Fondos EIE y otros instrumentos de financiación de la Unión y nacionales, así como con la financiación del BEI;	Apartado 2.1.

La información requerida para la verificación ex ante del cumplimiento de las normas sobre adicionalidad;	Apartado 2.2.
Un resumen de la evaluación del cumplimiento de las condiciones ex ante aplicables de conformidad con el artículo 19 del RDC y el anexo XI a escala nacional y, en el supuesto de que no se cumplan dichas condiciones ex ante, de las acciones que deben emprenderse, los organismos responsables y el calendario para la ejecución de dichas acciones;	Apartado 2.3.
La metodología y los mecanismos que garanticen la coherencia en el funcionamiento del marco de rendimiento de conformidad con el artículo 21 del RDC;	Apartado 2.4.
Una valoración de la necesidad de reforzar la capacidad administrativa de las autoridades implicadas en la gestión y el control de los programas y, cuando proceda, de los beneficiarios, así como, si es preciso, un resumen de las acciones que deben emprenderse a tal fin;	Apartado 2.5.
Un resumen de las acciones previstas en los programas, incluido un calendario indicativo, para lograr reducir la carga administrativa de los beneficiarios	Apartado 2.6.
3. Medidas para el principio de asociación a que se refiere el artículo 5 del RDC	Apartado 1.5.1.
4. Una lista indicativa de los socios a que se refiere el artículo 5 del RDC y un resumen de las medidas tomadas para que los socios participen de conformidad con el artículo 5 y de su papel en la preparación del acuerdo de asociación y el informe de evolución a tenor del artículo 52 del RDC.	Apartado 1.5.1.
5. Un enfoque integrado del desarrollo territorial apoyado por los Fondos EIE o un resumen de los enfoques integrados del desarrollo territorial basado en el contenido de los programas y que establezca:	Sección 3
Las medidas que garanticen un enfoque integrado del uso de los Fondos EIE para el desarrollo territorial de zonas concretas subregionales, en particular, las medidas para la aplicación de los artículos 32, 33 y 36, del RDC acompañadas de los principios que determinen las zonas urbanas en las que deban ejecutarse acciones integradas para un desarrollo urbano sostenible;	Apartado 3.1.
Los principales ámbitos prioritarios para la cooperación en virtud de los Fondos EIE, habida cuenta, cuando proceda, de las estrategias macrorregionales y de las estrategias de las cuencas marítimas;	Apartado 3.1.4. y 3.1.5.
Cuando proceda, un enfoque integrado para abordar las necesidades específicas de las zonas geográficas más afectadas por la pobreza o de grupos destinatarios que corren mayor riesgo de discriminación o exclusión social, prestando especial atención a las comunidades marginadas, a las personas con discapacidad, a los desempleados de larga duración y a los jóvenes que no trabajan, estudian ni siguen ninguna formación;	Apartado 3.1.

<p>Cuando proceda, un enfoque integrado para abordar los retos demográficos de las regiones o las necesidades específicas de las zonas geográficas que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes a tenor del artículo 174 del TFUE;</p>	<p>Apartado 3.1.</p>
<p>Medidas que garanticen la ejecución eficaz de los Fondos EIE, incluida una evaluación de los sistemas existentes de intercambio electrónico de datos, y un resumen de las acciones planificadas para permitir gradualmente que todo intercambio de información entre beneficiarios y autoridades responsables de la gestión y el control de los programas tenga lugar por vía electrónica.</p>	<p>Sección 4. Apartado 4.1.</p>

Fuente: Elaboración propia

1.4. Metodología de la evaluación ex ante

El desarrollo de la evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación ha contado con distintas aproximaciones metodológicas aplicadas atendiendo a criterios de oportunidad. El objetivo de la evaluación es asegurar el cumplimiento de una serie de requisitos obligatorios y/o deseables, para que el punto de partida del Acuerdo sea lo más satisfactorio posible, en aras de garantizar sus grandes objetivos de la estrategia EU2020.

Entre los puntos más importantes a evaluar cabe señalar la lógica de la intervención, los indicadores del Acuerdo, donde se deben plasmar los grandes resultados a conseguir, las asignaciones financieras y los mecanismos de gobernanza que se han seguido. Por supuesto, cada uno de estos aspectos es analizado y valorado en detalle a lo largo de este documento.

La evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación es, en esencia, una evaluación cualitativa, sin embargo, con el fin de ilustrar, sintetizar y/o sistematizar la obtención resultados, se han utilizado metodologías diferentes para cuantificar las potenciales

sinergias e identificar y valorar tanto las complementariedades como el impacto de los diversos elementos analizados.

En la selección de aproximaciones metodológicas a aplicar en los distintos análisis, el equipo evaluador ha tenido en cuenta algunas metodologías que ya se han venido usando en períodos anteriores, así como en programas sociales en general; pero también, dadas las características de análisis global del propio Acuerdo, cuando se ha considerado necesario se han desarrollado metodologías “ad hoc” más adecuadas, a juicio del equipo, a las necesidades de la evaluación y cuyo contenido se describen detalladamente en los capítulos en los que se aplican.

1.5. Cronograma de la actuación del evaluador

Si bien es cierto que desde el inicio de los trabajos de evaluación ex ante, el equipo evaluador del IEF ha estado trabajando de manera intensa y continua con la D.G. Fondos

Comunitarios, desde finales de marzo de 2013, se han podido diferenciar tres momentos importantes para la evaluación.

Gráfico 1.2. Cronograma de actuación del evaluador



Fuente: Elaboración propia

La primera etapa se desarrolla desde entonces y hasta el envío a la Comisión del primer borrador del Acuerdo de Asociación, en octubre de 2013. En este sentido, el hecho de que el programador tenga que presentar el avance de los trabajos ante la Comisión, facilita al evaluador la visión de conjunto, que no resulta sencillo en muchos casos cuando el número de informantes es elevado.

La segunda etapa comienza a partir de ese envío y dura hasta finales de año; y la tercera etapa, comienza a finales de 2013 y se prolonga hasta marzo de 2014, cuando la D.G. Fondos somete a consulta pública el Acuerdo.

Para el desarrollo de las recomendaciones, se establecen unas tablas donde se presentan las recomendaciones y se organizan cronológicamente según las etapas destacadas ⁴. Las principales recomendaciones que se presentan en el apartado 6, así como los retos se

han tenido en cuenta por parte del programador a lo largo de los tres períodos.

Cabe destacar que las observaciones que reciba la D.G. Fondos, tras haber sometido a consulta pública el Acuerdo, se valorarán por parte del equipo evaluador y si procede se elaborará una segunda versión de la evaluación ex ante del Acuerdo.

En relación a lo anterior, se espera que las observaciones sean menores ya que el desarrollo del documento se ha hecho teniendo en cuenta las aportaciones de los *partners*, siendo éstos conscientes, en todo momento, de la evolución del trabajo.

⁴Trabajo que queda para el programador y el evaluador a modo de informe de seguimiento de los trabajos de elaboración del Acuerdo.

1.6. Lecciones aprendidas de los periodos de programación anteriores

Desde la adhesión en 1986 a la Comunidad Económica Europea hasta 2013, España ha recibido más de 150.000 millones de euros de la Política de Cohesión (Gráfico 1.3), convirtiéndose en el principal receptor de ayudas en términos absolutos desde 1988 hasta 2006, y sólo superado por Polonia en el periodo de programación 2007-2013⁵. Bajo el nuevo periodo de programación 2014-2020, la asignación financiera asciende a unos 36.000 millones de euros⁶, pasando a ser el tercer máximo beneficiario tras Italia y Polonia.

Aunque todavía es pronto para valorar el impacto de los Fondos EIE en el período 2007-2013, sí se pueden destacar varios resultados positivos de la Política de Cohesión a la largo de los periodos de programación previos. En este sentido, la Comisión Europea⁷ destaca que, entre 1995 y 2006, el crecimiento medio anual del PIB en España fue un 0,5% superior a la media comunitaria. Asimismo, y en relación al producto generado por las actuaciones de los Fondos, entre 1995 y 2004, se cofinanciaron más de 1.200 km de carreteras y autopistas, entre 2000 y 2006 se crearon 850 km nuevos de vías ferroviarias, más de 377.000 personas recibieron ayudas relacionadas con el autoempleo y la economía social y se prestó apoyo,

entre otros, a más de 21.000 proyectos de I+D e innovación con cerca de 10.000 investigadores integrados.

Además, Mestanza (2005)⁸, en base a los resultados de Sosvilla y Herce (2004)⁹, recoge el impacto positivo de la Política de Cohesión entre 1989 y 1999 bajo la construcción de diferentes escenarios de la economía española con presencia o sin presencia de ayudas. En este sentido, y bajo el periodo 1989-1993, el PIB fue, en media, un 1,75% más elevado de lo que hubiera sido en ausencia de ayudas. Entre 1994 y 1999, la diferencia aun fue mayor, siendo un 3,3% más elevado como consecuencia de aquellas. Además, los autores destacan que el acercamiento en términos de renta per cápita entre España y la media europea entre 1988 y 1999, se debió en, aproximadamente, un 38% al efecto de los fondos. En términos de empleo, también son destacables los efectos positivos, puesto que las tasas de paro en ausencia de ayudas, según los autores, hubieran sido un 0,12% y un 0,26% mayores entre 1989-1993 y 1994-1999 respectivamente.

⁵D.G. REGIO.

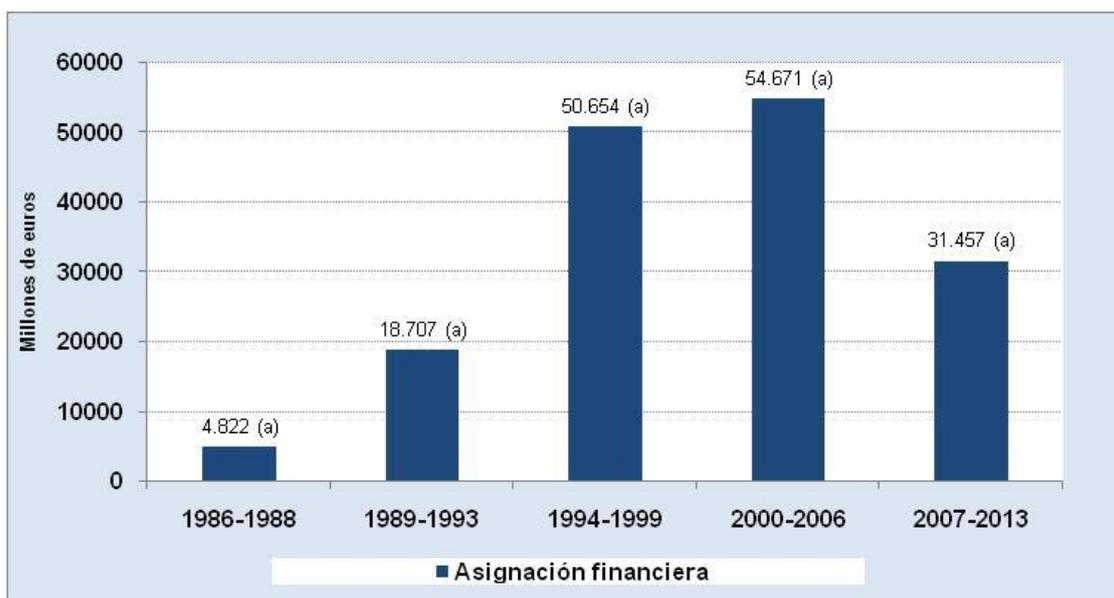
⁶A falta de conocer la asignación del Fondo Marítimo y de Pesca.

⁷Política de cohesión europea en España, Comisión Europea. Disponible en: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgen/informat/country2009/es_es.pdf

⁸ Mestanza, G. C. (2005). "La rentabilidad económica y social de los Fondos Estructurales: experiencia y perspectivas". Presupuesto y gasto público, 39, 151-172.

⁹Sosvilla-Rivero, S., & Herce, J. A. (2004). "La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva". Fundación de Estudios de Economía Aplicada.

Gráfico 1.3. Distribución de los recursos financieros de la Política de Cohesión en España (1986-2013)



Notas: (a) Millones de euros a precios de 2004.

Fuente: Comisión Europea, Mestanza, G. C. (2005).

Por otro lado, y pese a haber existido impactos positivos, la experiencia de periodos de programación anteriores también permite la identificación de dificultades que generan cuellos de botella y retrasos en la actuación de los Fondos.

En referencia al periodo de programación 2007-2013, y teniendo en cuenta que no se planteó un Acuerdo de Asociación donde plasmar la estrategia conjunta de los cinco Fondos, sino que, por un lado, se presentó el MENR (que incluía FEDER, FSE y Fondo de Cohesión¹⁰) y, por otro lado, los fondos FEP y FEADER, son varios los informes de seguimiento que permiten encontrar lecciones a considerar en el nuevo periodo de programación.

¹⁰Cabe destacar que España no será beneficiaria de este fondo en el periodo de programación 2014-2020.

En lo referente al MENR, destacan los *Informes de Seguimiento Estratégico de los años 2009 y 2012*, mientras que para el FEP lo hacen el *Informe de Ejecución de 2012* y el *Quinto Informe Anual sobre la Aplicación del Fondo Europeo de Pesca de la Comisión (2011)*. Para el caso del FEADER, son útiles las conclusiones del *Informe de Seguimiento Estratégico del Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural de 2010*.

En general, los diferentes informes señalan varias dificultades comunes a la actuación de los cinco fondos:

- **Demora en la aprobación de los Programas Operativos 2007-2013** a raíz del solapamiento con el cierre del periodo de programación 2000-2006 y de la tardía aprobación del paquete legislativo para aquel periodo. En la actualidad, esta dificultad se soluciona intentando que los Acuerdos de Asociación y

los Programas Operativos se entreguen con mayor prontitud, tal y como señala el informe sobre el grado de preparación de los Estados miembros de la UE para un comienzo efectivo y oportuno del nuevo periodo de programación de la política de cohesión¹¹.

- **Existencia de limitaciones presupuestarias** como consecuencia del cambio en el contexto socio económico desde el inicio de la programación. En este sentido, y bajo el nuevo periodo de programación, se potencia desde la Comisión el uso de instrumentos financieros y la movilización de fondos desde el sector privado, fomentando las colaboraciones público privadas.
- **Desactualización de las estrategias de actuación de los diferentes Programas Operativos.** Si bien en el caso del MENR, el Informe de Seguimiento Estratégico de 2009 señalaba que la estrategia de los diferentes Programas Operativos seguía siendo válida y pertinente, en la actualización de este informe en 2012, se destaca la necesidad de reenfocar la priorización de los objetivos previstos inicialmente, por ejemplo, para concentrar los esfuerzos en mayor medida sobre la creación de empleo en lugar de en la mejora de la calidad del mismo.

También es conveniente recoger aquellos ámbitos donde existe margen de mejora en los cinco fondos respecto al periodo de programación anterior, como lo son:

- **La definición de un menor número de prioridades de inversión y un enfoque más estratégico**, con el fin de evitar definiciones demasiado amplias y poco concretas.
- **Una mayor simplificación de la política de cohesión** a través de la armonización de normas para los diferentes fondos, el aumento de la flexibilidad y la proporcionalidad, la reducción de las cargas administrativas, y la digitalización de documentos y procesos.
- **El aumento y la mejora en el uso de indicadores para la evaluación y seguimiento de los Programas Operativos**, en base al enfoque a resultados exigido a nivel de los diferentes Reglamentos.
- **La coordinación entre fondos y la participación de los diferentes interlocutores económicos y sociales**, ganando mayor importancia en este periodo de programación el principio de partenariado y la gobernanza en varios niveles.
- **El aumento de la importancia de las prioridades horizontales**, incorporando objetivos específicos, por ejemplo, relacionados con las brechas de género que deben ser previamente identificadas en los análisis de contexto de las diferentes prioridades temáticas. En este sentido la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la no discriminación, así

¹¹Informe sobre el grado de preparación de los Estados miembros de la UE para un comienzo efectivo y oportuno del nuevo periodo de programación de la política de cohesión (2013/2095(INI)), Comisión de Desarrollo Regional.

como las cuestiones de protección medioambiental se potencian en el período 2014-2020, siendo objetivos transversales que han de tenerse presentes en todo momento, tanto en la programación, como en la evaluación y seguimiento de los Programas Operativos.

Finalmente, y de manera más concreta para el caso del FEP y FEADER, los diferentes informes de seguimiento señalan varias lecciones, además de las anteriores, que se tienen en cuenta en el nuevo periodo de programación.

En relación al FEP, el Quinto Informe Anual sobre la Aplicación del Fondo Europeo de Pesca de la Comisión (2011), pone de manifiesto la existencia de un problema recurrente en lo que atañe a la utilización práctica de la paralización definitiva de buques pesqueros. El informe destaca que este tipo de paralización se activa en menor medida por la necesidad de adaptar la flota a los recursos disponibles, y en mayor grado como consecuencia de las dificultades económicas de las flotas, independientemente de la situación de las poblaciones de las especies que se captura. Por ello, en el nuevo periodo de programación se establecen una serie de condicionantes para poder acceder a las ayudas de paralización definitiva y temporal y en el caso de las primeras se establece un horizonte temporal para su posible aplicación. En este sentido, la coordinación con la nueva Política Pesquera Común se convierte en el pilar esencial del nuevo periodo de programación para lograr garantizar unos niveles de explotación de las poblaciones de peces

correspondientes al Rendimiento Máximo Sostenible¹².

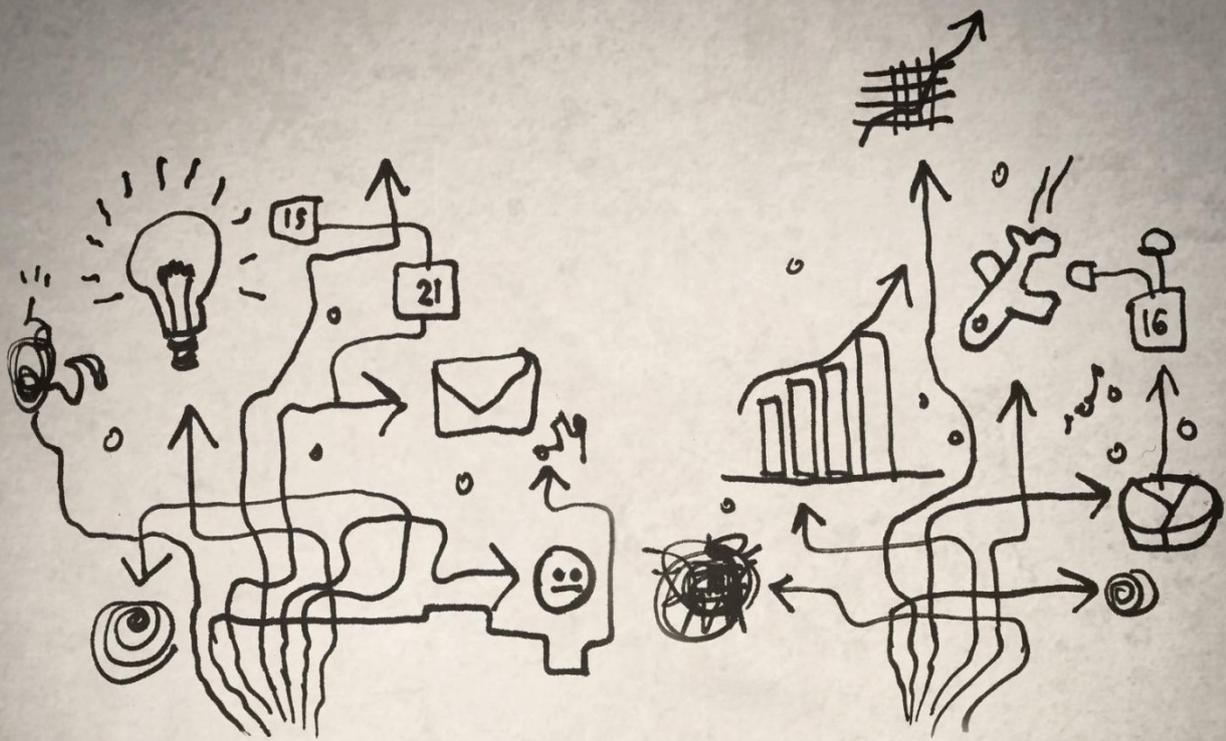
En cuanto al FEADER, el *Informe de Seguimiento Estratégico del Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural de 2010* vuelve a hacer hincapié en el retraso generalizado en su aprobación, que supuso una baja ejecución de las medidas o, incluso, en algunos casos, la no implementación de algunas de estas, así como las dificultades experimentadas por parte de las CCAA para el seguimiento y la evaluación de las actuaciones. También se destaca la necesaria modificación del Plan Estratégico Nacional y los PDR que se produjo en 2009 a raíz de cambios en la normativa europea¹³, como consecuencia de los nuevos desafíos del medio rural, como el cambio climático, la creciente importancia de la bioenergía, así como la necesidad de una mejor gestión del agua y una protección más eficaz de la biodiversidad.

En cualquier caso, la evaluación de los resultados no ha tenido la misma importancia que tiene en el nuevo periodo de programación, donde las evaluaciones de impacto se establecen como el pilar esencial para determinar el éxito de una política concreta.

Las lecciones aprendidas del pasado son un punto de partida necesario para los evaluadores y gestores de los Fondos EIE. Tener en cuenta los errores y aciertos de etapas anteriores puede beneficiar sobremanera las actuaciones del nuevo período.

¹²Se define el Rendimiento Máximo Sostenible (RMS) como la captura óptima que puede extraerse de una población de peces sin poner en peligro su capacidad de regeneración futura.

¹³ Especialmente, tras la aprobación del "Chequeo Médico" de la PAC.



**Capítulo II. Planteamiento
estratégico del Acuerdo de
Asociación**

Quizás el aspecto más importante a evaluar del Acuerdo de Asociación, o al menos el primero y del que depende el resto del análisis, es su contribución a la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador a partir de los Objetivos Temáticos y las prioridades de inversión seleccionados, teniendo presentes las necesidades nacionales y regionales y el potencial de desarrollo, así como las enseñanzas extraídas de los períodos de programación anteriores¹⁴.

El Gráfico 2.1 muestra de una manera bastante intuitiva las sinergias y complementariedades a analizar entre los elementos del Acuerdo para poder asegurar la lógica de la intervención. Los **elementos clave** en este análisis son los **Objetivos Temáticos y las prioridades de inversión**. Cómo se articulan éstos dos con el resto de elementos del Acuerdo es la finalidad de este capítulo.

Por un lado, mediante el análisis de **pertinencia** (apartado 2.1), se mide el grado de adecuación de los elementos clave al diagnóstico en general¹⁵. El análisis de **coherencia externa** (apartado 2.2) comprueba el grado de relación entre la estrategia del Acuerdo y el resto de estrategias y programas que existen a nivel nacional y europeo y que presentan aspectos comunes.

En el apartado 2.3 se analiza la **coherencia interna** del Acuerdo de Asociación, que tiene como objetivo detectar las sinergias que se producen entre los Objetivos Temáticos del

Acuerdo, es decir, se mide el grado en que unos Objetivos influyen sobre los otros para alcanzar el objetivo general de la intervención.

De acuerdo a los requisitos reglamentarios, en los que se promueve que la programación tenga en cuenta las características geográficas o demográficas del país, se ha elaborado un apartado (2.4) donde se evalúa la manera de abordar los **aspectos territoriales** en el Acuerdo de Asociación. El análisis de los Objetivos Temáticos permite cubrir los aspectos sectoriales del país, pero es necesario contemplar el estudio desde una perspectiva regional que lo complemente.

Por otro lado y como novedad en los nuevos Reglamentos, se incluyen una serie de condiciones que deben de cumplirse ex ante en aquellos Objetivos Temáticos en los se vaya a programar¹⁶, con el fin de que los Fondos sean utilizados de la manera más eficiente posible. La evaluación del **cumplimiento de las condiciones ex ante** se realiza en el apartado 2.5.

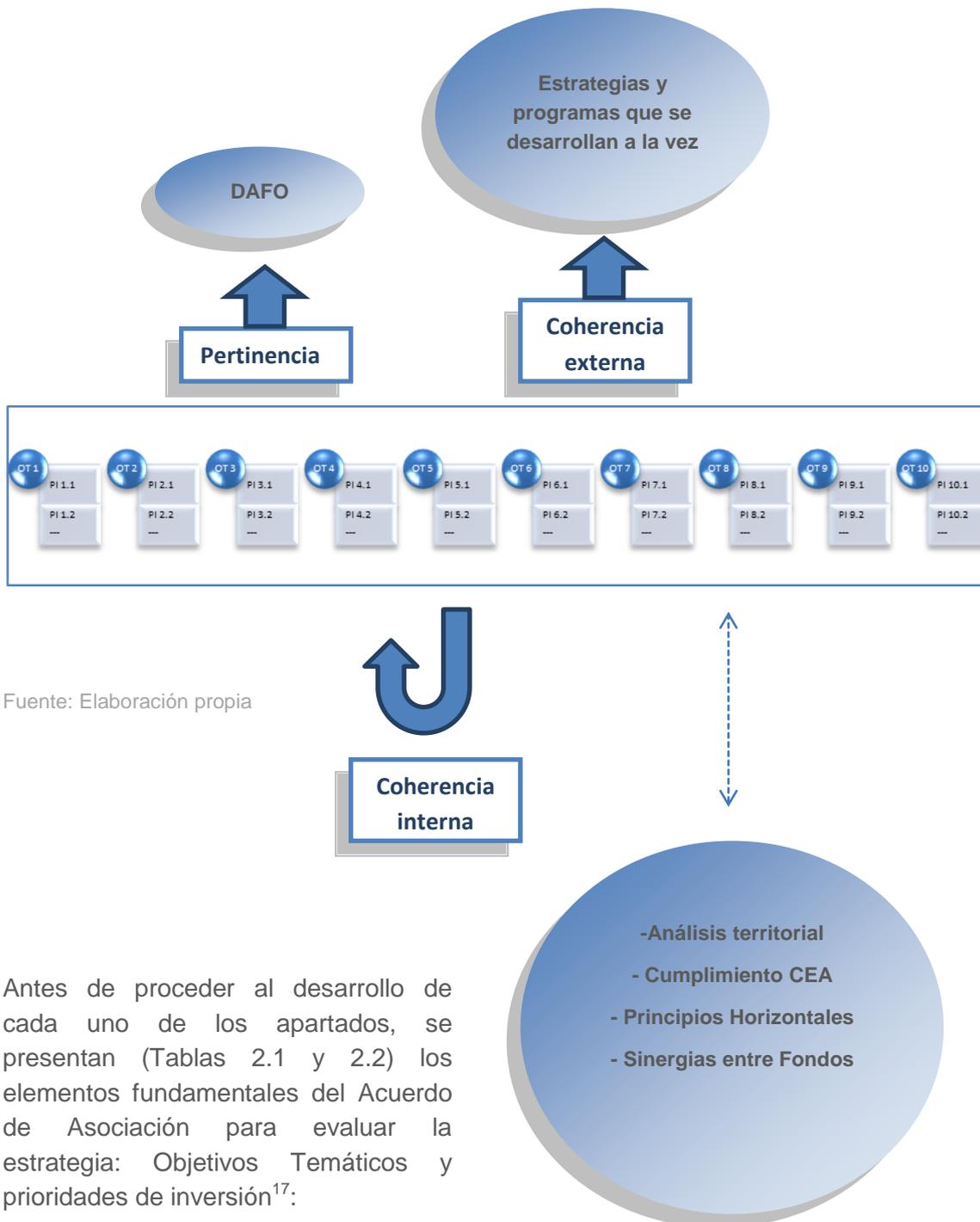
Finalmente, en los apartados 2.6 y 2.7, se evalúa la manera en la que los **principios horizontales** y las **sinergias y complementariedades entre Fondos** se han tenido en cuenta, respectivamente.

¹⁴Revisión que ha sido realizada en el capítulo anterior.

¹⁵Aunque la pertinencia se analiza desde dos ópticas, la pertinencia global y parcial, tal y como se detalla en el apartado 2.1.

¹⁶Siempre bajo el principio de proporcionalidad, ya que si en un Objetivo Temático se invierte una cantidad irrelevante, no será necesario justificar el cumplimiento de la condición ex ante.

Gráfico 2.1. Esquema de la evaluación de la lógica de la intervención



¹⁷El Acuerdo de Asociación para España 2014-2020 no tiene definidas las prioridades de inversión como tal, sino que habla de propuestas de intervención a partir de las prioridades del Position Paper. Sin embargo, en el documento completo "Elementos para la elaboración del Acuerdo de Asociación", pueden verse detalladas.

Tabla 2.1. Objetivos Temáticos del Acuerdo de Asociación

OT1: Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación
OT2: Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas
OT3: Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, del sector agrícola (en el caso del FEADER) y del sector de la pesca y la acuicultura (en el caso del FEMP)
OT4: Favorecer el paso a una economía con bajas emisiones de carbono en todos los sectores
OT5: Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos
OT6: Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia en el uso de los recursos
OT7: Promover un transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales
OT8: Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral
OT9: Promoción de la inclusión social y reducción de la pobreza
OT10: Invertir en la educación, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente mediante el desarrollo de las infraestructuras de educación y formación

Fuente: Acuerdo de Asociación para España 2014-2020

Tabla 2.2. Prioridades de inversión del Acuerdo de Asociación

OT1: Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación	
PI.1.1.	Mejorar las infraestructuras de I+i, la capacidad para desarrollar excelencia en I+i y fomentar los centros de competencia, en especial los de interés europeo
PI.1.2.	Fomento de la inversión empresarial en I+i, el desarrollo de vínculos y sinergias entre las empresas, los centros de investigación y desarrollo y el sector de la enseñanza superior, en particular mediante el fomento de la inversión en el desarrollo de productos y servicios, la transferencia de tecnología, la innovación social, la innovación ecológica, las aplicaciones de servicio público, el estímulo de la demanda, la interconexión en red, las agrupaciones y la innovación abierta a través de una especialización inteligente, y mediante el apoyo a la investigación tecnológica y aplicada, líneas piloto, acciones de validación precoz de los productos, capacidades de fabricación avanzada y primera producción, en particular, en tecnologías facilitadoras esenciales y difusión de tecnologías polivalentes
PI.1.3.	Promover la transferencia de conocimiento e innovación en agricultura, forestal y zonas rurales
OT2: Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones	
PI.2.1.	Ampliación de la implantación de la banda ancha y difusión de redes de alta velocidad y respaldo a la adopción de tecnologías emergentes y redes para la economía digital
PI.2.2.	Desarrollo de productos y servicios de TIC, comercio electrónico y una mayor demanda de dichas tecnologías

PI.2.3.	Alfabetización digital, e-gobierno, e-aprendizaje, e-inclusión, e-cultura, e-salud
P.I.2.4.	Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en zonas rurales
OT3: Mejorar la competitividad de las pymes, del sector agrícola (para el FEADER) y del sector de la pesca y acuicultura (para el FEMP)	
PI.3.1.	Promoción del espíritu empresarial, en particular facilitando el aprovechamiento económico de nuevas ideas e impulsando la creación de nuevas empresas, incluida la utilización de viveros de empresas
PI.3.2.	Desarrollo y aplicación de nuevos modelos empresariales para las PYME, en particular para su internacionalización
PI.3.3.	El apoyo a la creación y ampliación de capacidades avanzadas para el desarrollo de productos y servicios
PI.3.4.	Apoyo a la capacidad de las PYME para crecer en los mercados regionales, nacionales e internacionales, y para implicarse en procesos de innovación
PI.3.5.	Mejora de la viabilidad de las explotaciones y la competitividad de todos los tipos de agricultura en todas las regiones y la promoción de tecnologías agrícolas innovadoras y la gestión sostenible de las zonas forestales
PI.3.6.	Fomentar la organización de la cadena alimentaria incluyendo la transformación y comercialización de los productos agrarios, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrario
P.I.3.7.	Impulsar una pesca y una acuicultura, incluida la transformación conexas, que sean innovadoras, competitivas y basadas en el conocimiento
OT4: Favorecer el paso a una economía con bajas emisiones de carbono en todos los sectores	
PI.4.1.	Fomento de la producción y distribución de energías renovables
PI.4.2.	Fomento de la eficiencia energética y el uso de energías renovables por las empresas
PI.4.3.	Apoyo de la eficiencia energética y del uso de energías renovables en las infraestructuras públicas, incluidos los edificios públicos y en las viviendas
PI.4.4.	Desarrollo y aplicación de sistemas de distribución inteligentes en las redes que operen con baja y media tensión
PI.4.5.	Fomento de estrategias de reducción del carbono para todo tipo de territorio, especialmente las zonas urbanas, incluido el fomento de la movilidad urbana multimodal sostenible y las medidas de adaptación con efecto de mitigación
PI.4.6.	Fomento de la investigación y la innovación en tecnologías con bajas emisiones de carbono, y la adopción de las mismas
PI.4.7.	Fomento de la utilización de cogeneración de calor y energía de alta eficiencia, basada en la demanda de calor útil
PI.4.8.	Promover el uso eficiente de recursos y el cambio hacia una economía baja en carbono y resiliente al cambio climático en los sectores agrícola, alimentario y forestal
OT5: Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos	
PI.5.1.	Apoyar la inversión destinada a la adaptación al cambio climático, incluidos planteamientos basados en ecosistemas
PI.5.2.	Fomento de la inversión para abordar riesgos específicos, garantía de resiliencia frente a las catástrofes y desarrollo de sistemas de gestión de catástrofes

PI.5.3.	Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y silvicultura
P.I.5.4.	Promover la eficiencia de los recursos y fomentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático en los sectores agrario, alimentario y forestal
P.I.5.5.	Fomentar la organización de la cadena alimentaria incluyendo la transformación y comercialización de los productos agrarios, el bienestar animal y la gestión de riesgos en el sector agrario
OT6: Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia en el uso de los recursos	
PI.6.1.	Respuesta a las necesidades de inversión en el sector residuos para cumplir el acervo medioambiental de la Unión
PI.6.2.	Respuesta a las importantes necesidades de inversión en el sector del agua para satisfacer los requisitos del acervo medioambiental de la Unión
PI.6.3.	Protección, fomento y desarrollo del patrimonio cultural y natural
PI.6.4.	Protección y restauración de la biodiversidad, protección y restablecimiento del suelo y fomento de los servicios de los ecosistemas, incluyendo NATURA 2000 y las infraestructuras ecológicas
PI.6.5.	Mejorar el entorno urbano, la rehabilitación de viejas zonas industriales y la reducción de la contaminación atmosférica
PI.6.6.	Fomento de tecnologías innovadoras para la mejora de la protección medioambiental y de la eficiencia de los recursos en el sector de los residuos, el sector del agua, la protección del suelo o para reducir la contaminación atmosférica
PI.6.7.	Apoyo a la transición de la industria a una economía eficiente en cuanto a los recursos y fomento del crecimiento ecológico
PI.6.8.	Restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y silvicultura
PI.6.9.	Promover la eficiencia de los recursos y fomentar el paso a una economía baja en carbono y capaz de adaptarse al cambio climático en los sectores agrario, alimentario y forestal
PI.6.10.	Fomentar una pesca y una acuicultura, incluida la transformación conexa, sostenibles y eficientes en el uso de los recursos
PI.6.11.	Impulsar la aplicación de la PPC mediante los siguientes objetivos específicos: La aportación de conocimientos científicos y la recopilación de datos. El apoyo al control y la observancia, la potenciación de la capacidad institucional y una administración pública eficiente.
PI.6.12	Favorecer la aplicación de la Política Marítima Integrada
OT7: Promover un transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales	
PI.7.1.	Apoyo a un espacio europeo de transporte multimodal mediante la inversión en la red transeuropea de transporte (RTE-T)
PI.7.2.	Mejora de la movilidad regional mediante la conexión de nudos secundarios y terciarios a las infraestructuras RTE-T, incluidos los nodos multimodales.
PI.7.3.	Desarrollo y mejora de sistemas de transporte respetuosos con el medio ambiente (incluida la reducción del ruido) y de bajo nivel de emisión de carbono, entre los que se incluyen las vías navegables interiores y el transporte marítimo, los puertos, los enlaces multimodales y las infraestructuras aeroportuarias, con el fin de fomentar una movilidad regional y local sostenible
PI.7.4.	Concepción y rehabilitación de una red ferroviaria global, de alta calidad e interoperable y promoción de medidas de reducción de ruido
PI.7.5.	Mejora de la eficiencia energética y de la seguridad del abastecimiento mediante la creación de sistemas inteligentes de distribución, almacenamiento y transmisión de energía y mediante la integración de la

	generación distribuida procedente de fuentes renovables
OT8: Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral	
PI.8.1.	El acceso al empleo por parte de los demandantes de empleo y de las personas inactivas, incluidos los desempleados de larga duración y las personas alejadas del mercado laboral, así como las iniciativas de empleo locales y el fomento de la movilidad laboral
PI.8.2.	La integración sostenible en el mercado de trabajo de los jóvenes, en particular de aquellos sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación y formación, así como los jóvenes que corren el riesgo de sufrir exclusión social y los procedentes de comunidades marginadas, también a través de la aplicación de la Garantía Juvenil
PI.8.3.	Promover el trabajo por cuenta propia, el espíritu empresarial y la creación de empresas
PI.8.4.	La igualdad entre hombres y mujeres y la conciliación de la vida laboral y la privada
PI.8.5.	La adaptación de los trabajadores, las empresas y los empresarios al cambio
PI.8.6.	Promover un envejecimiento activo y saludable
PI.8.7.	La modernización de las instituciones del mercado de trabajo, como los servicios de empleo públicos y privados y la mejora de la respuesta a las necesidades del mercado laboral también a través de medidas que aumenten la movilidad laboral transnacional así como a través de programas de movilidad y una mejor cooperación entre instituciones y partes interesadas correspondientes.
PI.8.8.	Desarrollo de viveros de empresas y ayuda a la inversión en favor del trabajo por cuenta propia, de las microempresas y de la creación de empresas
PI.8.9.	Apoyar el crecimiento creador de empleo a través del desarrollo del potencial endógeno como parte de una estrategia territorial para áreas específicas, incluyendo la reconversión de regiones industriales en declive y la mejora de la accesibilidad a recursos concretos naturales y culturales y el desarrollo de los mismos
PI.8.10.	Iniciativas de desarrollo locales y fomento de estructuras que proporcionen servicios de proximidad para crear nuevos puestos de trabajo
PI.8.11.	Inversión en infraestructuras destinadas a servicios públicos de empleo
PI.8.12.	Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales
OT9: Promoción de la inclusión social y reducción de la pobreza	
PI.9.1	La inclusión activa, en particular con vistas a fomentar la igualdad de oportunidades, la participación activa y la mejora de la empleabilidad
PI.9.2.	La integración socioeconómica de comunidades marginadas tales como la de la población romaní
PI.9.3.	La lucha contra toda forma de discriminación y el fomento de la igualdad de oportunidades
PI.9.4.	El acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluidos los servicios sanitarios y sociales de interés general
PI.9.5.	El fomento del emprendimiento social y la integración a través de la formación profesional en empresas sociales y la promoción de la economía social y solidaria para facilitar el acceso al empleo
PI.9.6.	Las estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales
PI.9.7.	Inversión en infraestructuras sociales y sanitarias que contribuyan al desarrollo nacional, regional y local, y reduzcan las desigualdades sanitarias, y el fomento de la inclusión social mediante una mejora del acceso a los servicios sociales, culturales y recreativos y la transición de los servicios institucionales a los servicios locales

PI.9.8.	La prestación de apoyo a la regeneración física, económica y social de las comunidades de las zonas urbanas y rurales desfavorecidas
PI.9.9.	La prestación de ayuda a las empresas sociales
PI.9.10.	Realización de inversiones en el contexto de estrategias de desarrollo local comunitario
P.I.9.11	Fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales
OT10: Invertir en la educación, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente mediante el desarrollo de las infraestructuras de educación y formación	
PI.10.1.	La reducción y la prevención del abandono escolar temprano y el fomento de la igualdad de acceso a una educación infantil, primaria y secundaria de buena calidad, incluidos los itinerarios de aprendizaje formales, no formales e informales encaminados a permitir la reintegración en el proceso de educación y formación.
PI.10.2.	La mejora de la calidad, la eficacia y la accesibilidad de la educación superior y ciclos equivalentes con el fin de mejorar la participación y el nivel de instrucción
PI.10.3.	La mejora de la igualdad de acceso al aprendizaje permanente para todos los grupos de edad en estructuras formales, no formales e informales y de los conocimientos, las competencias profesionales y las capacidades de los trabajadores, así como la promoción de itinerarios de aprendizaje flexibles, también a través de la orientación profesional y la convalidación de las competencias adquiridas.
PI.10.4.	La mejora de la adecuación al mercado de trabajo de los sistemas de educación y formación, facilitando la transición de la educación al empleo y reforzando los sistemas de enseñanza y formación profesional, así como su calidad, también a través de mecanismos de anticipación de las necesidades en materia de competencias, la adaptación de los programas de estudios y la creación y el desarrollo de sistemas de aprendizaje en un entorno laboral, incluidos los sistemas de formación dual y los programas de prácticas.
PI.10.5.	Infraestructuras de educación y formación
P.I.10.6.	Fomentar la transferencia de conocimientos e innovación en los sectores agrario y forestal y en las zonas rurales

Fuente: Acuerdo de Asociación para España 2014-2020

2.1. Análisis de la pertinencia de la estrategia de inversión del Acuerdo de Asociación

2.1.1. Introducción

El análisis de pertinencia tiene como finalidad conocer el grado de adecuación de la estrategia de inversión de España para el periodo 2014-2020 a las debilidades y

fortalezas detectadas en el diagnóstico general y en el esquema DAFO de cada Objetivo Temático del Acuerdo de Asociación.

2.1.2. Metodología seguida en el análisis de la pertinencia

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 “ad hoc” que se describe a lo largo de este epígrafe¹⁸, en el que se presenta tanto el marco conceptual como los métodos de aproximación de los distintos grados de pertinencia.

La pertinencia de la estrategia de inversión en un determinado Objetivo alude a la capacidad que las prioridades de inversión propuestas en el conjunto del Acuerdo de Asociación tienen para movilizar las debilidades principales (y para potenciar las fortalezas) observadas en el ámbito del Objetivo Temático. Y, en la medida que sea posible, reducir el impacto de las amenazas (y aprovechar las oportunidades) identificadas. Así, la capacidad de la Estrategia de inversión para mejorar la realidad de un ámbito

concreto, puede aproximarse a través de dos conceptos complementarios:

- **Pertinencia parcial**, referida a la Estrategia de inversión propia del Objetivo. A través de este análisis, se trata de dar respuesta a la cuestión de si las prioridades de inversión seleccionadas en el Objetivo Temático se adecúan a las principales debilidades y fortalezas del mismo. Se trata de un concepto próximo al “impacto directo” utilizado habitualmente en los análisis de impacto ex ante.
- **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 (todas las prioridades de inversión de todos los Objetivos Temáticos) se adecúa a las debilidades y fortalezas de un determinado OT. En este análisis se tiene en cuenta, 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. Se trata de un concepto próximo al de “impacto total”, atendiendo a la

¹⁸ Lo que el equipo evaluador califica como pertinencia global y que se describe al final del apartado, corresponde al método utilizado habitualmente para evaluar la pertinencia en los Programas Operativos. No obstante, dada la envergadura del Acuerdo en cuanto a variedad sectorial de las prioridades de inversión, el equipo evaluador ha considerado oportuno complementar su análisis a través del estudio de la pertinencia parcial.

terminología de los análisis de impacto ex ante.

Metodología de medición del grado de pertinencia parcial

a. Categorización de debilidades y fortalezas

En cada Objetivo, a partir del diagnóstico realizado en el Acuerdo de Asociación, se ha identificado una amplia relación de debilidades (y fortalezas). Sin embargo, no todas ellas tienen la misma importancia en términos cualitativos, por lo que el equipo evaluador ha procedido a realizar una categorización de las mismas en tres grupos:

- **Debilidades (Fortalezas) prioritarias.** Son elementos troncales o claves para lograr mejoras sustanciales en el ámbito del Objetivo Temático, bien porque afectan a una parte significativa de los actores implicados (empresas, ciudadanos, organismos públicos y privados, entidades del tercer sector, etc.) bien porque la movilización de ese obstáculo (o la potenciación de esa fortaleza) puede propiciar sinergias y un efecto arrastre positivo sobre el ámbito del Objetivo en su conjunto.
- **Debilidades (Fortalezas) de importancia alta.** Se incluyen en esta categoría aquellas debilidades y fortalezas que afectan a un gran número de actores y cuya resolución (o potenciación en el caso de las fortalezas) favorecería un avance notable en el ámbito de análisis del Objetivo Temático tratado.
- **Debilidades (Fortalezas) de importancia media.** En este grupo

se han incluido aspectos parciales del área temática en cuestión que bien afectan a un número limitado de actores (de empresas, ciudadanos, etc.) o bien aluden a elementos muy particulares que, a priori, y, por si solos, no tendrían un impacto alto sobre la situación observada en el Objetivo Temático en cuestión.

Atendiendo a la categorización anterior, las debilidades (fortalezas) propias de algunos sectores específicos, como la agricultura o la pesca, con un peso relativamente bajo en el conjunto del tejido productivo, tendrán una mayor probabilidad de encuadrarse en las dos últimas categorías. Sin embargo, en algunos casos muy concretos, en los que el sector tiene, por su tamaño o por sus interrelaciones, un potencial de arrastre alto sobre el conjunto del tejido productivo (turismo, agroalimentario,...) las debilidades (fortalezas) sectoriales podrían encuadrarse en el grupo de prioritarias¹⁹.

b. Impacto potencial de las prioridades de inversión de un OT sobre sus debilidades y fortalezas

Con independencia de la categorización de debilidades y fortalezas señalada, se ha procedido a la construcción de una serie de matrices de cruce entre las prioridades de inversión propias del Objetivo Temático y todas y cada una de sus debilidades y fortalezas del análisis

¹⁹Este comentario queda totalmente ligado a lo señalado por el equipo evaluador en el capítulo de recomendaciones, donde se plantea la importancia de realizar diagnósticos separados de los Fondos, que hasta ahora eran los estructurales por un lado (FEDER y FSE, ya que para este período España no participa en el Fondo de Cohesión) y FEADER y FEMP por otro.

DAFO. A cada cruce le ha sido asignada una puntuación (en una escala de 1 a 10 puntos) dependiendo del grado de adecuación de la prioridad de inversión a la debilidad o fortaleza identificada, es decir, de su capacidad para resolver la debilidad (o potenciar la fortaleza) en cuestión. 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.

c. Grado de pertinencia parcial (de la estrategia de inversión propuesta en cada OT)

El grado de pertinencia de la estrategia de inversión alude a la capacidad del conjunto de prioridades de inversión de un OT para movilizar las debilidades (potenciar las fortalezas) claves observadas en el ámbito del mismo. Por tanto, relaciona el impacto potencial de la estrategia de inversión sobre cada debilidad (fortaleza) con la importancia de la misma.

Este indicador, por tanto, aumenta si existe una buena correspondencia o proporcionalidad entre la importancia real de cada debilidad (fortaleza) y el impacto esperado (potencial) de la estrategia de inversión sobre ella. Si el mayor impacto de la estrategia de inversión se centra en las debilidades (fortalezas) prioritarias y el menor en las medias, el grado de pertinencia de la estrategia será alto y disminuirá en la medida que no se dé la correspondencia señalada.

El grado de pertinencia puede aproximarse a través del coeficiente Rho de Spearman, que mide correlaciones de orden, en este caso,

entre la importancia de cada debilidad o fortaleza y el impacto esperado 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, tal como y como se ha realizado en el epígrafe siguiente. La pendiente de la citada recta es una aproximación gráfica a dicho grado de pertinencia y cuanto más se acerque a los 45°, más adecuada sería la estrategia de inversión.

Metodología de medición del grado de pertinencia global

a. Impacto potencial de la estrategia de inversión global sobre las debilidades y fortalezas de un OT determinado

Para la medición de este impacto se han elaborado unas matrices de cruce entre las prioridades de inversión de los diez Objetivos Temáticos contemplados en el Acuerdo de Asociación y todas y cada una de las debilidades y fortalezas identificadas para el Objetivo Temático concreto al que le es de aplicación el análisis²⁰. A cada cruce se le asigna un valor ²¹ (0, 3, 5)

²⁰ La construcción de estas matrices ha constituido una de las partes más laboriosas de la evaluación ya que, en conjunto, se ha valorado la incidencia de las 73 prioridades de inversión sobre cada una de las debilidades y fortalezas de los diez OT seleccionados. En total, se han cumplimentado más de 21.000 casillas y para cada una ha sido necesario realizar una valoración sobre la relación entre la prioridad de inversión evaluada y la debilidad o fortaleza en cuestión.

²¹ Se ha reducido la escala de valoración a tres valores por la necesidad de adquirir una visión más panorámica que diese cabida al conjunto de prioridades de inversión.

dependiendo del grado de adecuación de la prioridad de inversión a la debilidad o fortaleza identificada, es decir, de su capacidad para incidir de forma positiva en el ámbito del Objetivo Temático en cuestión. El impacto potencial de la estrategia de inversión global sobre una debilidad (fortaleza) concreta es la suma de puntuaciones obtenidas en los cruces de dicha debilidad (fortaleza) con las distintas prioridades de inversión.

b. Grado de pertinencia global

Con el fin de obtener un grado de pertinencia global aproximado, se ha calculado el porcentaje que la puntuación obtenida por las prioridades de inversión de cada Objetivo Temático representa sobre la puntuación máxima posible (suma de los puntos obtenidos por las prioridades de inversión de cada Objetivo Temático / máximo de puntos posibles).

2.1.3. Resultados por Objetivos Temáticos

La aplicación de la metodología presentada en el epígrafe anterior permite un análisis sistemático de la pertinencia de la Estrategia de inversión del Acuerdo de Asociación para los distintos Objetivos Temáticos ²². La síntesis de los resultados obtenidos para los distintos OT, que se presentan de forma detallada en este mismo epígrafe, indican (Gráfico 2.2) que los OT con mayores niveles de pertinencia son el OT1, el OT10, el OT5, el OT8 y el OT4, puesto que todos ellos presentan niveles superiores a la media en los dos o en uno de los tipos de pertinencia analizados.

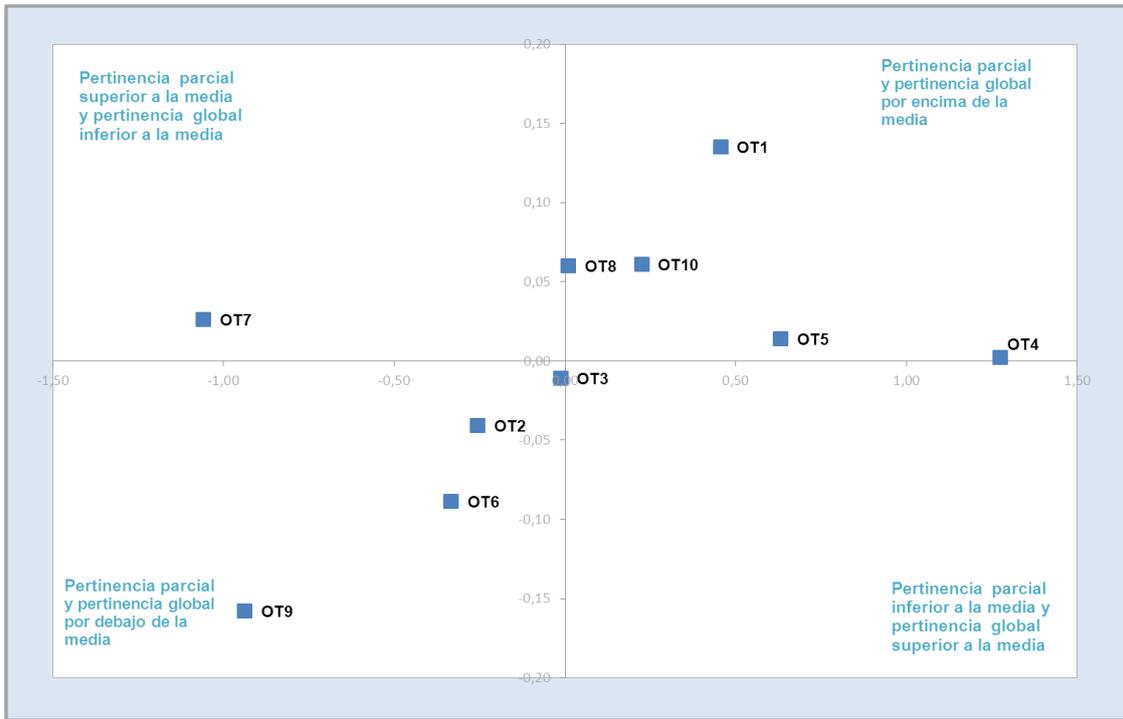
El OT3 presenta un nivel de pertinencia intermedio, situado en los valores medios tanto en la pertinencia parcial como en la global.

El OT7 presenta un nivel de pertinencia parcial elevado pero su nivel de pertinencia global es inferior a la media, como se podrá comprobar en líneas posteriores, 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.

²²Dadas las continuas referencias a lo largo del presente capítulo a los conceptos “Objetivos Temáticos” y “prioridades de inversión”, se utilizarán, en determinadas ocasiones, las abreviaturas OT y PI, para designarlos respectivamente.

Gráfico 2.2. 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

OT1. Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación

a. Pertinencia parcial

A partir de la aplicación de la metodología señalada en el epígrafe previo, las debilidades y fortalezas de este ámbito han sido clasificadas en tres grupos atendiendo a su importancia y se ha calculado el grado de pertinencia parcial. Como ya se ha señalado, este indicador aproxima si existe proporcionalidad entre la estrategia de inversión y las debilidades y fortalezas centrales del ámbito en cuestión.

A partir de los resultados obtenidos, es posible señalar que **el grado de pertinencia de la estrategia de inversión en el OT1 “Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación” es alto.** Es decir, **la adecuación de la estrategia de inversión a la situación observada en este ámbito temático (análisis DAFO) es bastante elevada.**

La valoración se apoya en el hecho de que se observa una buena proporcionalidad entre el impacto potencial de la estrategia de inversión del OT y la categorización realizada de las distintas debilidades y fortalezas (Gráfico 2.3). Así, el impacto medio esperado en aquéllas identificadas como prioritarias es superior al de las catalogadas como de importancia alta; y el de éstas últimas es superior al del grupo de debilidades y fortalezas de importancia media.

En este sentido, cabe hacer referencia a otros elementos de interés derivados del análisis de pertinencia del OT1:

- La estrategia de inversión apuesta por reforzar determinadas fortalezas sectoriales del ámbito del

OT1 como la tradición investigadora en el sector agroalimentario o el liderazgo en otros ámbitos estratégicos (biotecnología, energía, TIC, etc.). El impacto de la estrategia de inversión sobre algunos de estos sectores es especialmente alto puesto que quedan cubiertos tanto por las prioridades de inversión de carácter transversal como por las de carácter sectorial.

- Algunas debilidades y fortalezas vinculadas al Sistema Público de Ciencia y Tecnología quedan cubiertas en un grado superior a la media de su grupo (p.ej. la infraestructura de I+D+i ofrecida por los centros públicos o el déficit de RRHH cualificados para la gestión de I+D+i en Sector Público,..), lo que indica que el enfoque escogido apoya el fortalecimiento del Sistema Público.

b. Pertinencia global

Atendiendo a lo señalado en la descripción de la metodología utilizada, el análisis de la pertinencia global trata de dar respuesta a la cuestión de en qué medida la estrategia de inversión global, del conjunto del Acuerdo de Asociación, tiene una incidencia positiva sobre las debilidades y fortalezas del OT1.

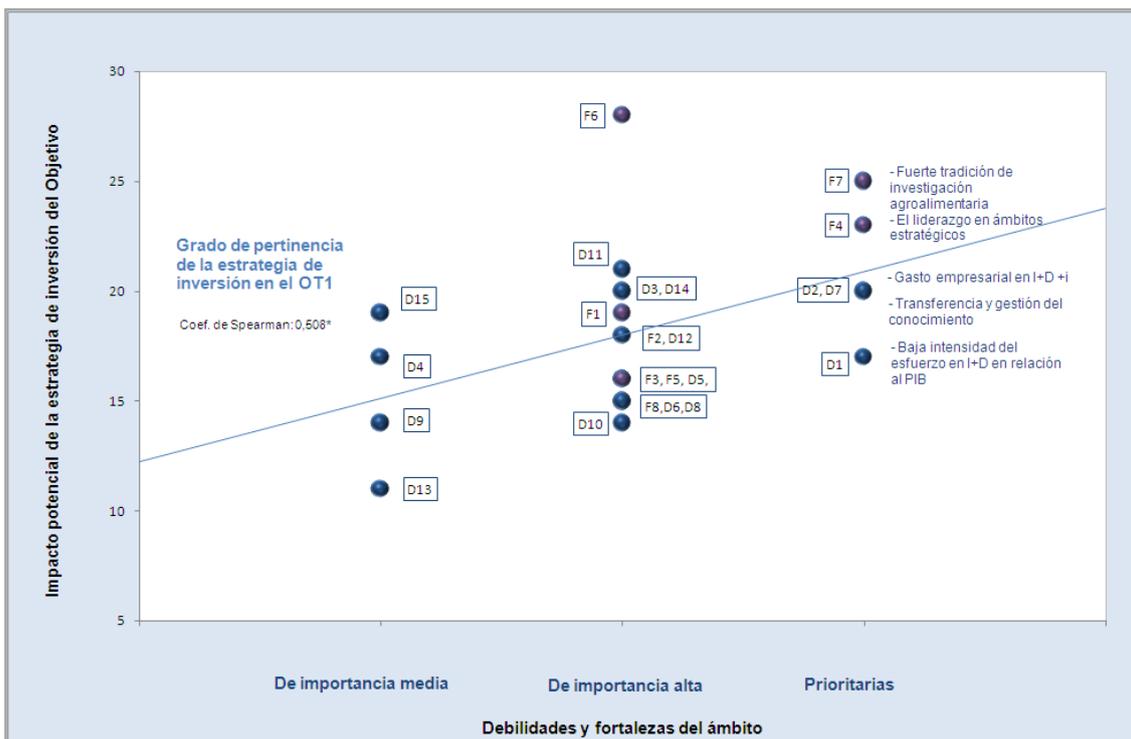
Los resultados del análisis realizado indican (Gráfico 2.4) que **la pertinencia global de la estrategia de inversión para este OT es media-alta.** Cabe esperar que las prioridades de inversión del resto de OT relativos al crecimiento inteligente (OT2 y OT3) tengan una incidencia alta (y positiva)

en las debilidades y fortalezas del OT1 y, en menor medida, que las de los OT8 y OT10 contribuyan también a superar las debilidades de este ámbito. Por tanto, se aprecian sinergias significativas entre las PI dedicadas a potenciar el crecimiento inteligente y el

integrador, aspecto que es valorado de manera positiva.

Las PI orientadas a promover el crecimiento sostenible muestran también un grado de interrelación con este OT manifiesto, pero de menor intensidad.

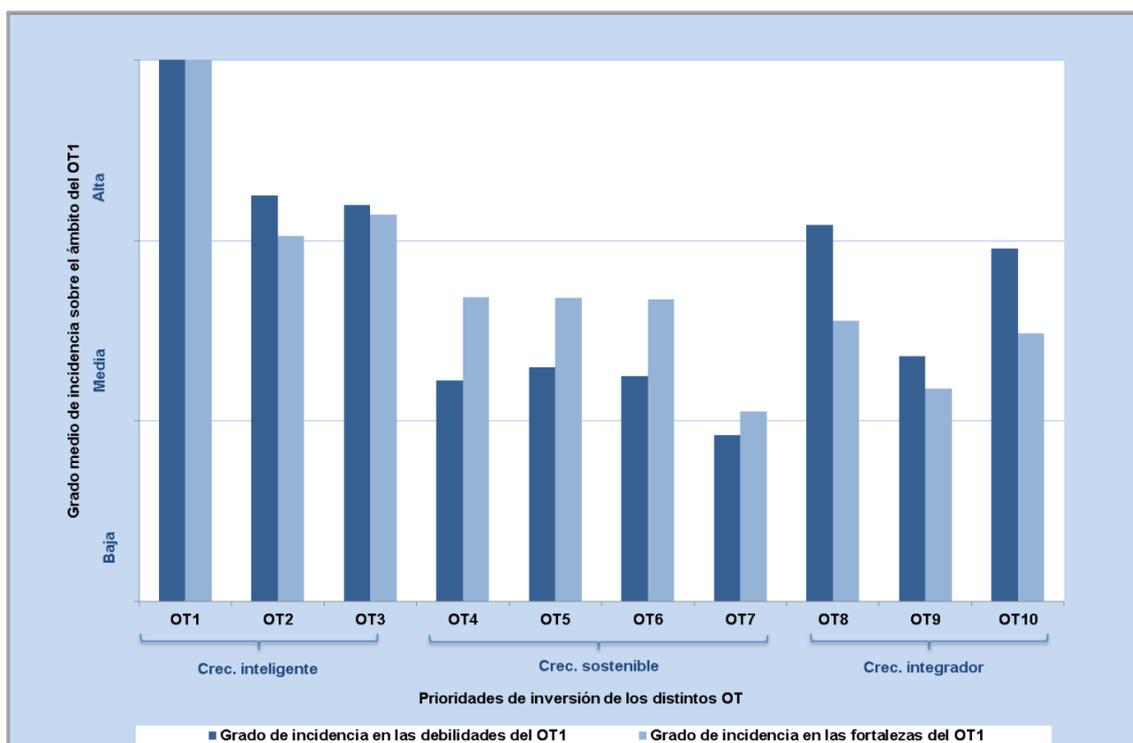
Gráfico 2.3. Pertinencia de la estrategia de inversión del OT1 “Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación”



DEBILIDADES		FORTALEZAS	
Debilidad 1	Baja intensidad I+D/PIB	Fortaleza 1	Capacidades de I+D+i en Universidades, OPIs, y centros de I+D
Debilidad 2	Gasto y personal en I+D+i en las empresas inferiores a la media europea	Fortaleza 2	Incremento del número de investigadores y personal de I+D+i que permite disponer de una masa crítica de científicos y técnicos
Debilidad 3	Disparidades regionales en I+D+i	Fortaleza 3	El acceso a infraestructuras de comunicaciones avanzadas
Debilidad 4	Rigidez modelos de gobernanza de las instituciones públicas de I+D+i	Fortaleza 4	El liderazgo científico, tecnológico y empresarial en ámbitos estratégicos (biotecnología, energía, TIC, etc.).
Debilidad 5	Fragmentación de grupos de investigación	Fortaleza 5	Elevado porcentaje de población con educación superior
Debilidad 6	La ausencia financiación flexible para EBT	Fortaleza 6	Buena infraestructura de I+D+i ofrecida por los centros públicos (también en zonas rurales)
Debilidad 7	Ineficiencia en la transferencia y gestión del conocimiento	Fortaleza 7	Existencia de una fuerte tradición de investigación agraria, forestal y agroalimentaria en España.*
Debilidad 8	Reducido número empresas con I+D+i sistemática	Fortaleza 8	Elevado número de mujeres con formación universitaria
Debilidad 9	Baja consideración empresarios españoles hacia la I+D+i como elemento de competitividad		
Debilidad 10	Barreras a la movilidad de personal I+D+i entre sector público y empresarial		
Debilidad 11	Deficit de RRHH cualificados para la gestión de I+D+i en Sector Público		
Debilidad 12	Bajos niveles de internacionalización en I+D+i		
Debilidad 13	Falta de cooperación entre PYMEs para promover proyectos de innovación		
Debilidad 14	Déficit de infraestructura de ancho de banda en las zonas más rurales		
Debilidad 15	Déficit de titulados y personal cualificado en zonas rurales que frena el desarrollo de la innovación		

Fuente: Acuerdo de Asociación para España 2014-2020 y elaboración propia

Gráfico 2.4. Pertinencia de la estrategia de inversión global para el OT1 “Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación”



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

OT2. Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones

a. Pertinencia parcial

El grado de pertinencia de la estrategia de inversión propuesta en este OT es medio-alto (Gráfico 2.5). En general, se observa que las debilidades y fortalezas de mayor importancia quedan convenientemente recogidas por las prioridades de inversión. La estrategia potencia adecuadamente cierta especialización del sector TIC español en la industria del entretenimiento y de otros contenidos digitales.

No obstante, el grado de pertinencia podría ser mayor si la estrategia de inversión se hubiese focalizado en mayor medida en dos de las debilidades que el evaluador considera prioritarias en este ámbito: la

insuficiencia de infraestructuras y equipos en las microempresas (agudizada en los últimos años por la crisis económica) y la falta de capacitación TIC entre los empleados y empresarios (especialmente en algunos sectores de servicios -como el comercio, la restauración y los servicios personales- que tienen un peso muy alto en el tejido productivo nacional).

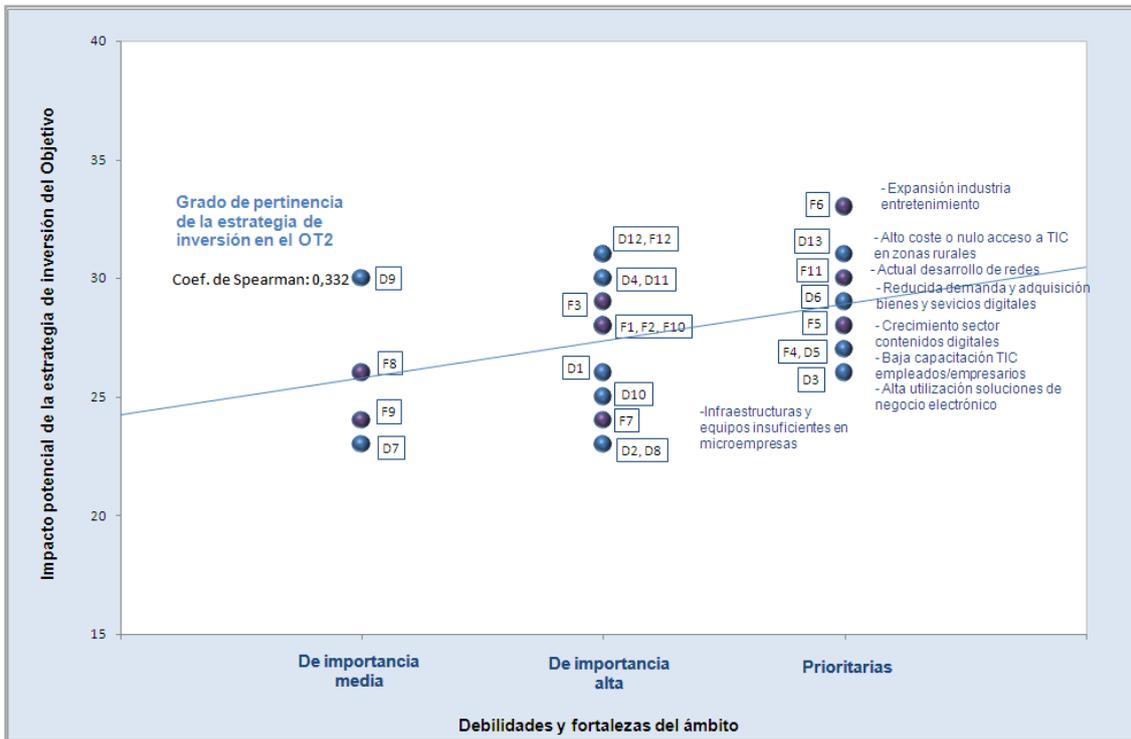
b. Pertinencia global

La incidencia esperada de la estrategia de inversión global en este OT es positiva (Gráfico 2.6) y, atendiendo al análisis realizado, el grado de pertinencia global para este OT es medio. El resto de OT centrados en el crecimiento inteligente, especialmente el OT1, contribuirán de forma

significativa a aminorar las debilidades y potenciar las fortalezas de este ámbito. Y, aunque en menor medida, también cabe esperar una contribución positiva de las prioridades de inversión orientadas al crecimiento integrador

(OT8, OT9 y OT10). Sin embargo, al igual que en el OT1, se produce una interrelación menor con las prioridades de inversión seleccionadas para los cuatro OT del crecimiento sostenible.

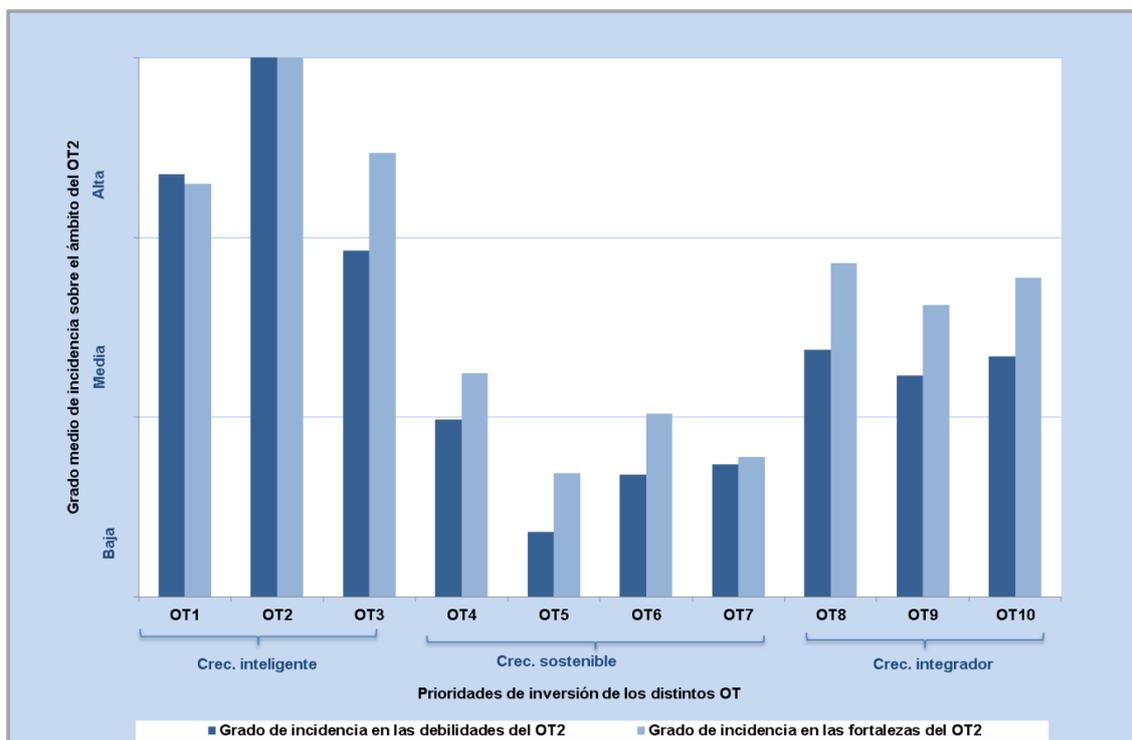
Gráfico 2.5. Pertinencia de la estrategia de inversión del OT2 “Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones”



DEBILIDADES		FORTALEZAS	
Debilidad 1	Desigualdad cobertura de banda ancha entre CC.AA. Desarrollo insuficiente oferta de redes de banda ancha ultrarrápida en regiones menos densas.	Fortaleza 1	Penetración creciente de la banda ancha fija en los últimos años.
Debilidad 2	Barreras al despliegue de redes de acceso ultrarrápido	Fortaleza 2	Alto porcentaje de población española con acceso a banda ancha
Debilidad 3	Insuficiencia de infraestructuras y equipos en las microempresas	Fortaleza 3	Empresas españolas posicionadas en unos niveles de adopción de infraestructuras y equipamiento TIC básicos en línea con la media europea.
Debilidad 4	Uso comercio electrónico en España por debajo de la media europea.	Fortaleza 4	Utilización de herramientas y soluciones de negocio electrónico por parte de las empresas españolas en línea o por encima de los de la UE
Debilidad 5	Falta de capacitación TIC entre los empleados/empresarios	Fortaleza 5	Fuerte crecimiento experimentado por el sector de contenidos digitales y elevado impacto económico
Debilidad 6	Reducida demanda y adquisición de bienes y servicios por medios digitales en España	Fortaleza 6	Expansión de la industria de entretenimiento
Debilidad 7	Inexistencia de un mercado unificado en sector de contenidos digitales	Fortaleza 7	Liderazgo político en materia de eficacia y la eficiencia de los servicios públicos mediante el uso de TIC
Debilidad 8	Poca capacidad de inversión debido al reducido número de grandes en contenidos digitales	Fortaleza 8	Colaboración con el tercer sector para impulsar la inclusión, alfabetización y capacitación de la ciudadanía en TIC
Debilidad 9	Nivel de desarrollo TIC bajo, dificultad para reducir la "brecha digital"	Fortaleza 9	Medidas evaluación de la CORA y Agenda Digital para España
Debilidad 10	Barreras de accesibilidad para la adopción de TIC	Fortaleza 10	Acciones sector público para impulsar la participación de las PYME del sector TIC en la I+D+i.
Debilidad 11	Falta de confianza en las TIC que dificulta el desarrollo y penetración de nuevos servicios	Fortaleza 11	Actual desarrollo de redes con menor coste en las zonas rurales.
Debilidad 12	Brecha digital marcada entre las zonas con mayor densidad de población y las menos pobladas (grado de urbanización).	Fortaleza 12	Mejora de la productividad y costes por incorporación de TIC en explotaciones agrícolas, PYMES, etc
Debilidad 13	Nulo o alto coste de acceso a TIC en zonas rurales		

Fuente: Acuerdo de Asociación para España 2014-2020 y elaboración propia

Gráfico 2.6. Pertinencia de la estrategia de inversión global para el OT2 “Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones”



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

OT3. Mejorar la competitividad de las pymes, del sector agrícola y del sector de la pesca y acuicultura

a. Pertinencia parcial

Los resultados del análisis de pertinencia parcial en este OT están influenciados por la heterogeneidad y amplitud del ámbito que abarca, ya que la diversa realidad de las PYME se ve aumentada con elementos propios del sector agrario y forestal, del turismo, del desarrollo rural, del sector de la pesca y la acuicultura y del comercio. A pesar de la amplitud señalada, **el grado de pertinencia de la estrategia de inversión en este Objetivo Temático es medio-alto**. Las prioridades de inversión atienden adecuadamente los principales retos del ámbito y se observa también proporcionalidad entre los impactos potenciales esperados y la importancia

de las distintas debilidades y fortalezas (Gráfico 2.7). Otros resultados de interés en relación con la pertinencia en este OT son los siguientes:

- La estrategia de inversión se focaliza de manera adecuada en el sector turístico, que es clave en la estructura económica actual del país.
- Se consideran también de forma adecuada algunos de los factores de competitividad fundamentales de la PYME como la innovación o la internacionalización.
- No obstante, otros aspectos, especialmente el referido al alto peso de la microempresa, una de las principales debilidades del

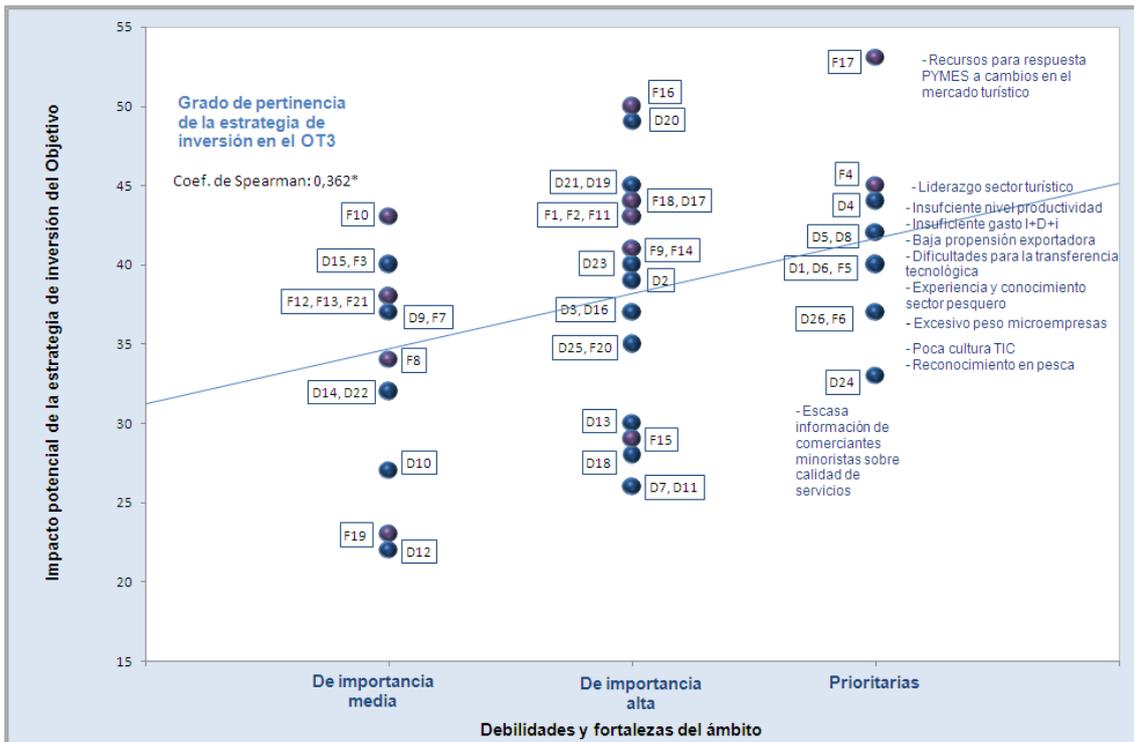
ámbito, podrían haber tenido un mayor protagonismo en la estrategia²³.

b. Pertinencia global

La adecuación de la estrategia de inversión global a las necesidades y retos planteados en el ámbito de las PYME es importante, sobre todo si se considera la amplia heterogeneidad del ámbito. El análisis realizado permite señalar que **el grado de pertinencia global para este OT es medio** (Gráfico 2.8). Otros OT del crecimiento inteligente, especialmente el OT1 y, en menor medida, también del crecimiento integrador y sostenible apoyarán los avances en el ámbito de las PYME. Sin embargo, hubiese sido deseable que la incidencia tanto del OT2 (acceso y uso de las TIC) como del OT8 y del OT10 fuera mayor, es decir, que las prioridades de inversión hubiesen mostrado un mayor grado de interrelación con los retos del OT3 (uno de los OT más importantes en el enfoque estratégico del Acuerdo de Asociación).

²³ Se espera que la iniciativa PYME pueda complementar este análisis.

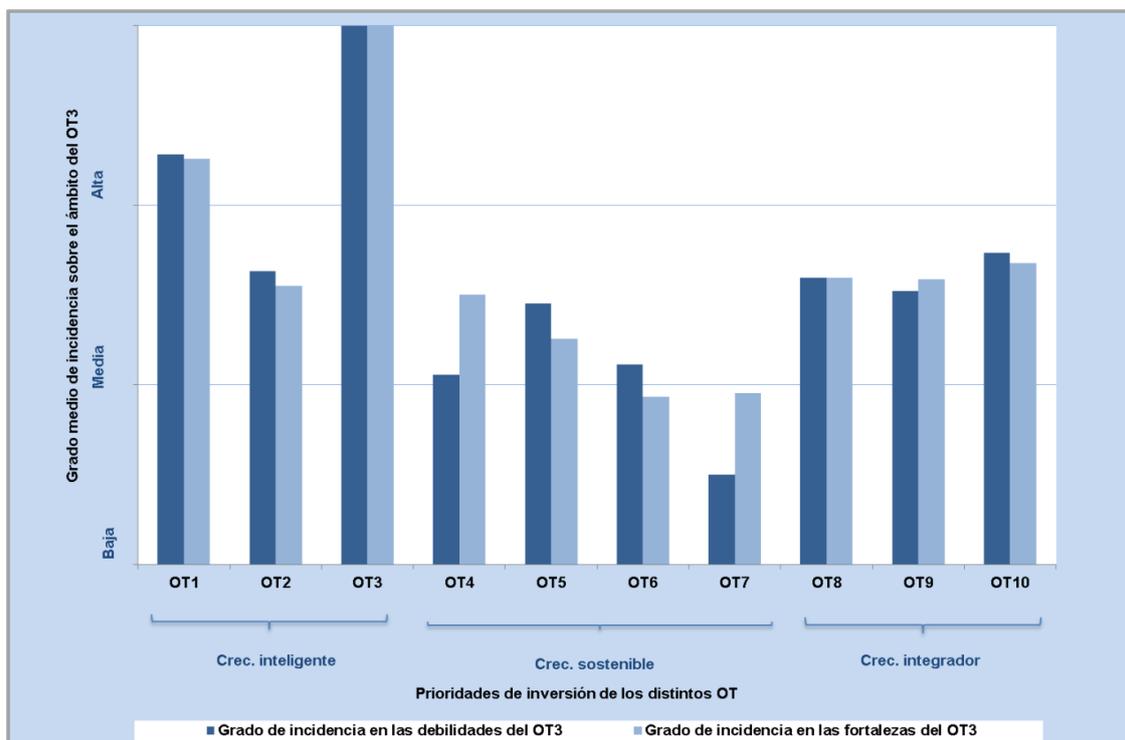
Gráfico 2.7. Pertinencia de la estrategia de inversión del OT3. “Mejorar la competitividad de las pymes, del sector agrícola y del sector de la pesca y acuicultura”



DEBILIDADES		FORTALEZAS	
Debilidad 1	Excesivo peso microempresas	Fortaleza 1	Cambios en los patrones de especialización
Debilidad 2	Falta de espíritu emprendedor	Fortaleza 2	Incorporación nuevas tecnologías de proceso y de producto en PYME's
Debilidad 3	Débil crecimiento del número de grandes empresas	Fortaleza 3	Modernización de estructuras organizativas en PYME's
Debilidad 4	Insuficiente nivel de productividad y bajo VA	Fortaleza 4	Liderazgo mundial en turismo
Debilidad 5	Insuficiente gasto en I+D+i	Fortaleza 5	Fuerte experiencia y conocimiento del sector pesquero
Debilidad 6	Dificultades mecanismos de transferencia tecnológica	Fortaleza 6	Reconocimiento mundial como país productor, transformador y consumidor de la pesca.
Debilidad 7	Excesiva financiación bancaria y dificultad de acceso por las PYMES	Fortaleza 7	Incremento de la demanda de producto procesado
Debilidad 8	Baja propensión exportadora y poca presencia directa en mercados internacionales	Fortaleza 8	Acuicultura sector estratégico a nivel europeo como nacional
Debilidad 9	Escasa diversificación de los productos de la acuicultura y elevados costes de producción	Fortaleza 9	Incremento del tamaño físico y económico de explotaciones agrarias
Debilidad 10	Dependencia de abastecimiento del exterior.	Fortaleza 10	Explotaciones cuyos titulares son entidades legales con buenas dimensiones económicas y físicas
Debilidad 11	Flota sobredimensionada	Fortaleza 11	Menor volatilidad en la renta agraria que en otros EEMM
Debilidad 12	Reducción de acceso a caladeros nacionales	Fortaleza 12	Buen comportamiento de Cooperativas y SAT frente a la crisis
Debilidad 13	Fluctuación de precios	Fortaleza 13	Buen comportamiento de las industrias agrarias en el empleo y alta aportación al VAB total
Debilidad 14	Dependencia de mano de obra familiar o especializada	Fortaleza 14	Productividad laboral de las industrias de la alimentación más elevada que en el sector agrario
Debilidad 15	Envejecimiento de los jefes de explotación	Fortaleza 15	Existencia de Enesa- Agroseguro
Debilidad 16	Necesidad de inversiones para jóvenes emprendedores	Fortaleza 16	Papel de las mujeres sectores de la agricultura, pesca y acuicultura.
Debilidad 17	Atomización del tejido empresarial industrias de alimentación.	Fortaleza 17	Diversidad y riqueza de recursos para buena respuesta PYMES a nuevas tendencias del mercado turístico
Debilidad 18	Explotaciones de reducida dimensión económica	Fortaleza 18	Potencial del sector comercial como generador de empleo, especialmente para mujeres y jóvenes
Debilidad 19	Bajo nivel de Inversiones/ VAB	Fortaleza 19	Menores tasas de temporalidad del empleo en el sector comercial que en el conjunto de la economía
Debilidad 20	Estacionalidad, desgaste de modelos tradicionales y dependencia de mayoristas extranjeros en turismo	Fortaleza 20	Capacidad de las PYMES comerciales para la gestión eficiente, la renovación y modernización de establecimientos
Debilidad 21	Dificultad de innovación y emprendimiento de las PYMES	Fortaleza 21	Desarrollo e implantación de la franquicia como fórmula de crecimiento de PYMES comerciales
Debilidad 22	Necesidad de clusters y asociacionismo		
Debilidad 23	Poca colaboración entre el sector comercial y el turismo y la artesanía		
Debilidad 24	Insuficiente información de los comerciantes minoristas sobre normas, estándares y buenas prácticas en calidad de servicios		
Debilidad 25	Necesidad mejoras en imagen del comercio minorista		
Debilidad 26	Poco uso comercio electrónico, TIC e innovación entre comerciantes minoristas		

Fuente: Acuerdo de Asociación para España 2014-2020 y elaboración propia

Gráfico 2.8. Pertinencia de la estrategia de inversión global para el OT3. “Mejorar la competitividad de las pymes, del sector agrícola y del sector de la pesca y acuicultura”



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

OT4. Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores

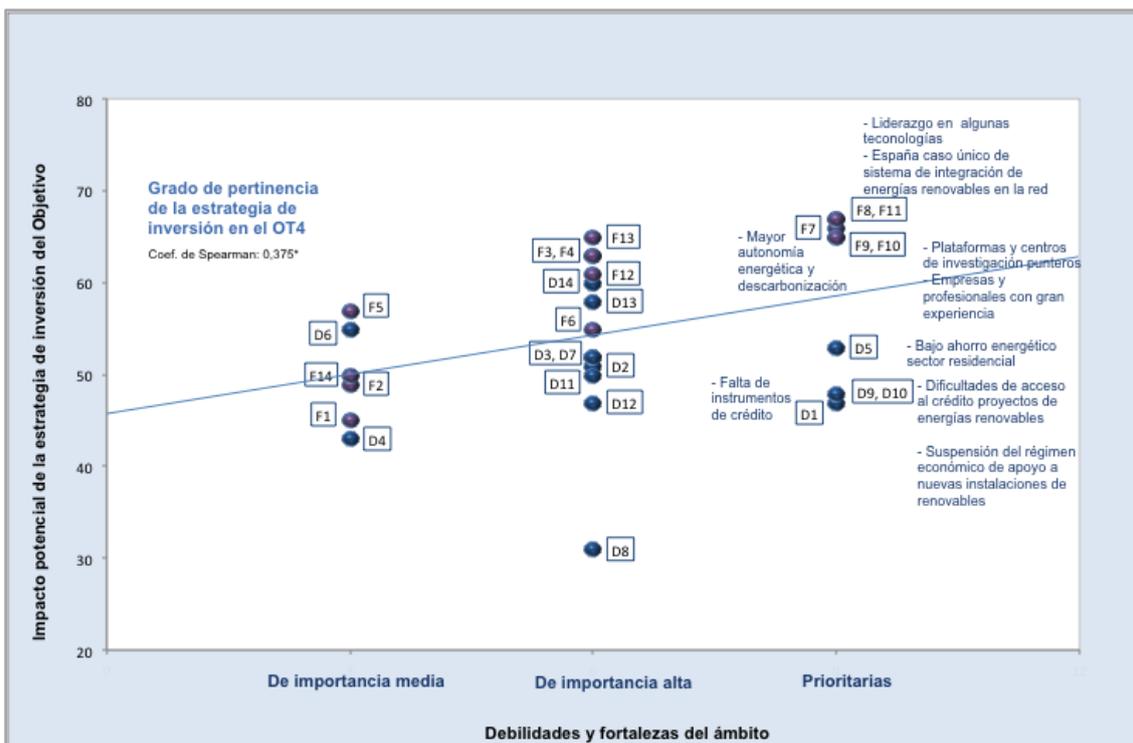
a. Pertinencia parcial

La adecuación de la estrategia de inversión a los principales retos observados en este OT es buena. Los resultados del análisis realizado indican que **el grado de pertinencia es medio-alto y, por tanto, se observa una correspondencia conveniente entre los impactos potenciales esperados y las principales debilidades y fortalezas del ámbito** (Gráfico 2.9). En general, las prioridades de inversión tendrán un impacto positivo sobre la posición de liderazgo que España ostenta en algunas tecnologías vinculadas a las energías renovables, posición que se apoya

tanto en un fuerte tejido empresarial como en una importante especialización del Sistema de Ciencia y Tecnología, tanto público como privado, dedicado al sector energético.

El grado de pertinencia podría haber sido mayor si se hubiera considerado en mayor medida tanto el reto de la eficiencia en el sector residencial como la necesidad de adoptar un marco normativo estable a largo plazo para las nuevas instalaciones de renovables y para abordar el déficit de tarifa. Este marco favorecería el acceso al crédito de nuevos proyectos que, en estos momentos, es uno de los principales obstáculos de algunas tecnologías.

Gráfico 2.9. Pertinencia de la estrategia de inversión del OT4. “Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores”



DEBILIDADES		FORTALEZAS	
Debilidad 1	Falta de instrumentos de crédito para proyectos rentables de eficiencia energética	Fortaleza 1	Buenos resultados de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (2004-2012) y del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética (2011-2020)
Debilidad 2	Falta de formación e información acerca del negocio de servicios energéticos (contabilización y garantía de ahorros)	Fortaleza 2	Experiencia en planes de eficiencia. Éxito en los marcos de colaboración con las CCAA. Incremento del esfuerzo privado a raíz de la creación de un mercado de servicios energéticos
Debilidad 3	Reducida capacidad del sector público para incentivar la adopción de tecnologías eficientes en el sector privado	Fortaleza 3	Existencia de una red de empresas y profesionales de alta capacidad
Debilidad 4	Escasa participación del vehículo eléctrico y los biocombustibles	Fortaleza 4	Existencia de organizaciones de usuarios y consumidores para una participación activa en el sistema energético
Debilidad 5	Bajo ahorro energético en el sector residencial	Fortaleza 5	Existencia de una red coordinada de entidades locales para el desarrollo de ciudades inteligentes y sostenibles
Debilidad 6	Falta de formación al ciudadano en materia de consumo energético	Fortaleza 6	Retención del CO2 en suelos bien gestionados mediante mantenimiento de pastos, aumento de las superficies forestales y cultivos permanentes
Debilidad 7	Contribución de la agricultura en un 11% de las emisiones GEI brutas, con una alta contribución de los suelos o de la gestión de estiércoles	Fortaleza 7	Mayor autonomía energética y descarbonización
Debilidad 8	Incremento del déficit tarifario a raíz del marco de apoyo a las energías renovables	Fortaleza 8	Sector empresarial e industrial con liderazgo mundial en algunas tecnologías
Debilidad 9	Dificultades de acceso al crédito para proyectos de energías renovables en parte por los cambios en el marco regulatorio	Fortaleza 9	Plataformas tecnológicas y empresariales organizadas para el desarrollo de las renovables y centros de investigación punteros
Debilidad 10	Suspensión del régimen económico de apoyo a las nuevas instalaciones de renovables	Fortaleza 10	Gran número de empresas y profesionales con gran experiencia en el sector
Debilidad 11	Complejidad de la tramitación administrativa para instalaciones de generación eléctrica	Fortaleza 11	España como caso único de sistema de integración de las energías renovables en la red
Debilidad 12	Escasa capacidad de las PYME para su internacionalización en proyectos de energías renovables	Fortaleza 12	Experiencia adquirida con las instalaciones fotovoltaicas como referente a la hora de fomentar el autoconsumo eléctrico
Debilidad 13	Escaso desarrollo de la energía a partir de biomasa forestal residual o subproductos o residuos de la agricultura e industrias agrarias para explotaciones, industrias o pequeñas comunidades locales	Fortaleza 13	Alto potencial de energías renovables consolidadas y con posibilidades de desarrollo (solar, eólica, biomasa, geotérmica)
Debilidad 14	Baja utilización de renovables en explotaciones (excepto solar térmica)	Fortaleza 14	Experiencia normativa en el ámbito de las renovables

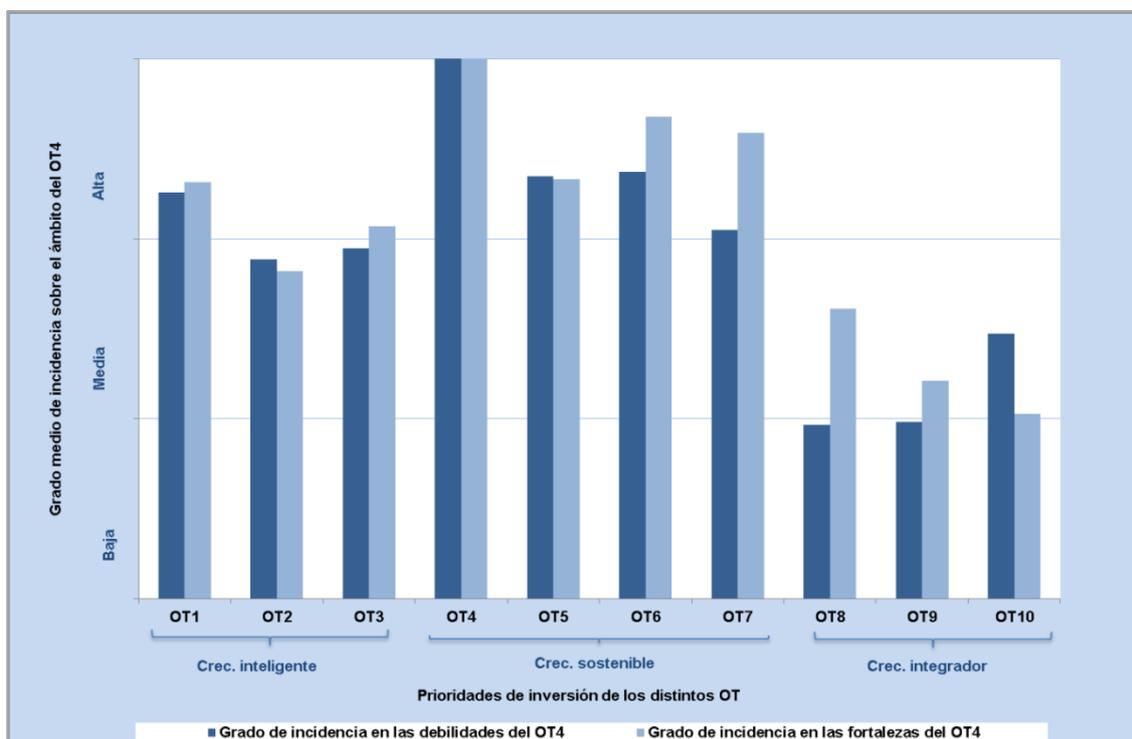
Fuente: Acuerdo de Asociación para España 2014-2020 y elaboración propia

b. Pertinencia global

La pertinencia de la estrategia global de inversión para este OT es alta. Todos los objetivos del crecimiento sostenible realizan una contribución positiva y elevada al paso a una economía baja en carbono, lo que

indica una adecuada integración de la estrategia en este bloque (Gráfico 2.10). Además, los OT del crecimiento inteligente, especialmente el OT1 y el OT3, presentan también sinergias con este OT en los retos que tiene planteados.

Gráfico 2.10. Pertinencia de la estrategia de inversión global para elOT4. “Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores”



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

OT5. Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos

a. Pertinencia parcial

El grado de pertinencia de la estrategia de inversión en este OT es medio-alto. Se aprecia una correspondencia elevada entre los impactos potenciales de las prioridades de inversión y los principales retos identificados en el ámbito (Gráfico 2.11).

En general, todas las debilidades y fortalezas prioritarias son consideradas adecuadamente en la estrategia de inversión (los procesos de desertificación, especialmente como consecuencia de los incendios forestales y de la pérdida de fertilidad en suelos de regadío por salinización y erosión; la gran experiencia y capacidad de reducir los consumos de

agua más importantes mediante modernización de las infraestructuras; el bajo contenido orgánico de los suelos; y el incremento de la demanda de agua de los cultivos en Sur y Suroeste).

No obstante, la elevada tasa de urbanización de ciertas zonas vulnerables podría haber tenido una mayor atención en la estrategia, lo que hubiera incrementado el grado de pertinencia parcial de la misma.

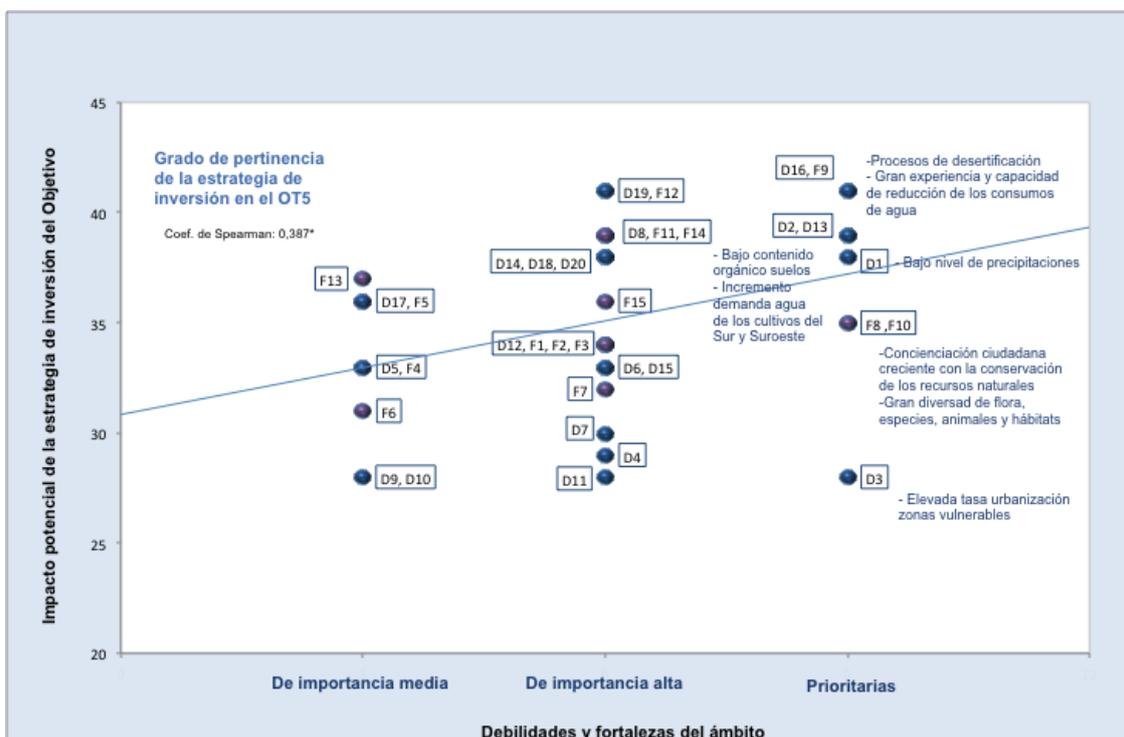
b. Pertinencia global

Atendiendo a los resultados del análisis, la estrategia de inversión presenta una buena adecuación a los retos planteados por este objetivo, y **su grado de pertinencia global, por tanto, es medio-alto** (Gráfico 2.12).

Las prioridades de inversión del resto de OT vinculados al crecimiento sostenible realizan una buena contribución tanto a las debilidades como a las fortalezas observadas en el ámbito de la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos, mostrando una coherencia alta en el bloque del crecimiento sostenible.

Además, las prioridades de inversión de algunos OT del crecimiento inteligente, especialmente el OT3 y, en menor medida, el OT1, reforzarán también los avances en este ámbito.

Gráfico 2.11. Pertinencia de la estrategia de inversión del OT5. “Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos”

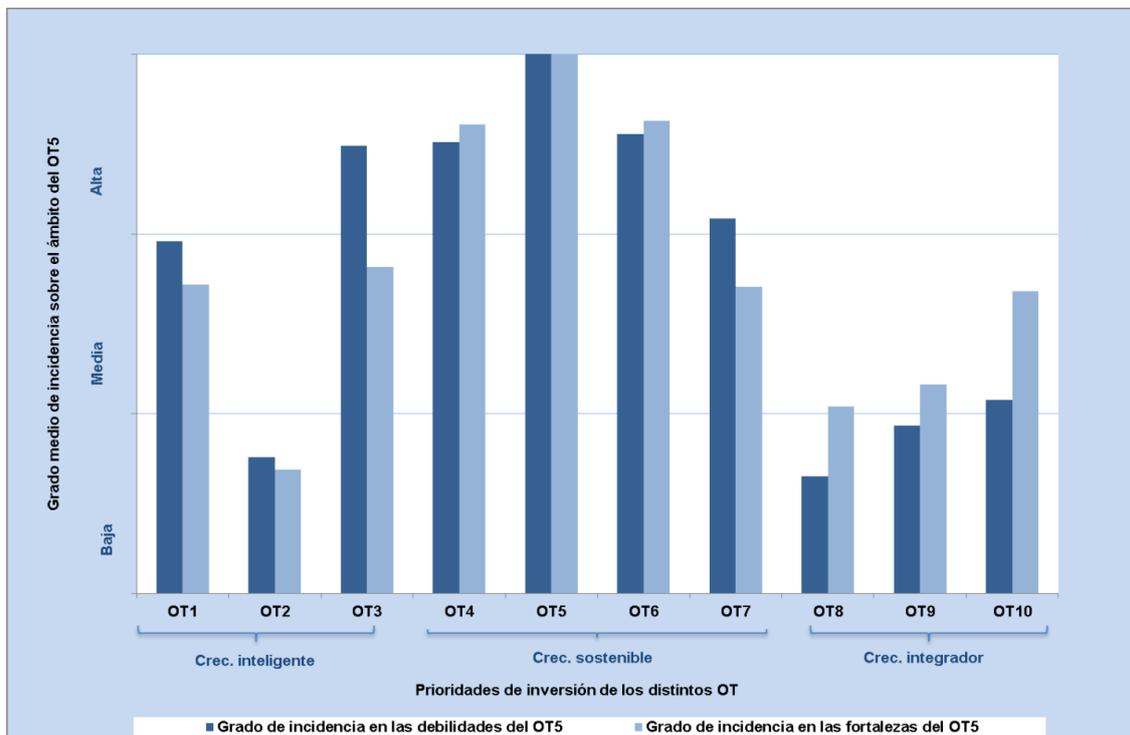


Fuente: Acuerdo de Asociación para España 2014-2020 y elaboración propia

DEBILIDADES		FORTALEZAS	
Debilidad 1	Bajo nivel de precipitaciones en España, lo que limita los recursos hídricos disponibles.	Fortaleza 1	España como país pionero en la UE en disponer de su marco estratégico de adaptación: el PNACC, aprobado en 2006.
Debilidad 2	Bajo contenido orgánico de los suelos.	Fortaleza 2	Buena coordinación entre administraciones: estatal, autonómicas y locales. Disponibilidad de la herramienta AdapteCCA.
Debilidad 3	Elevada tasa de urbanización de ciertas zonas vulnerables.	Fortaleza 3	España ha elaborado el Tercer Programa de Trabajo del PNACC, complementario y sinérgico con la Estrategia Europea de Adaptación.
Debilidad 4	Insuficiencia presupuestaria en la situación actual para acometer las medidas necesarias.	Fortaleza 4	Alta experiencia en la gestión de los riesgos naturales.
Debilidad 5	Resistencia al cambio.	Fortaleza 5	Alta experiencia en el diseño de programas y participación pública asociada.
Debilidad 6	Pérdida de Biodiversidad.	Fortaleza 6	Capacidad de liderazgo e impulso de todas las administraciones hacia la población.
Debilidad 7	Previsibles pérdidas de ecosistemas acuáticos continentales.	Fortaleza 7	Legislación adecuada, con rango europeo y en proceso de implantación.
Debilidad 8	Previsión de formación de problemas para algunos ecosistemas (limitados por el agua, de alta montaña, zonas áridas, etc.)	Fortaleza 8	Concienciación ciudadana crecientes con la conservación y protección de los recursos naturales.
Debilidad 9	Previsión de cambio en migraciones animales, reproducción, desequilibrio entre predadores y sus presas y pérdida florística.	Fortaleza 9	Gran experiencia y capacidad de reducir los consumos de agua más importantes (usos agrarios) mediante modernización de las infraestructuras y equipos de riego, y de sustituir las fuentes convencionales por recursos alternativos menos vulnerables al cambio climático y actualmente infrautilizados (aguas depuradas o desaladas).
Debilidad 10	Desconocimiento del estado de un buen número de hábitats y especies de la red Natura 2000 y escaso número en situación favorable.	Fortaleza 10	Gran diversidad de flora, especies, animales y hábitats de interés.
Debilidad 11	Pocos planes de gestión Natura 2000 aprobados.	Fortaleza 11	Efectos positivos para las producciones agrícolas de algunas zonas (asociado a debilidad en otras).
Debilidad 12	Efectos negativos para las producciones agrícolas de algunas zonas (asociado a fortaleza en otras).	Fortaleza 12	Experiencia en infraestructuras generales y a nivel de parcela para incrementar la eficiencia del agua.
Debilidad 13	Incremento de la demanda de agua de los cultivos en Sur y Suroeste.	Fortaleza 13	Contenidos importantes de m.o. en suelos forestales del Norte y Noroeste.
Debilidad 14	Previsible efecto del cambio climático en plagas, enfermedades (y parásitos) vegetales y animales.	Fortaleza 14	Conocimiento, aunque insuficiente, de la situación respecto a erosión y contenido y materia orgánica del suelo.
Debilidad 15	Ya se muestran efectos del cambio climático en las zonas de montaña.	Fortaleza 15	Disminución del balance de nutrientes en los últimos años.
Debilidad 16	Procesos de desertificación, especialmente como consecuencia de los incendios forestales y de la pérdida de fertilidad en suelos de regadío por salinización y erosión.		
Debilidad 17	Bajo contenido en m.o. del suelo agrario, sobre todo en el Suroeste español.		
Debilidad 18	Existencia de salinidad natural e inducida en los suelos agrarios.		
Debilidad 19	Mayor incidencia de la contaminación por nitratos en aguas subterráneas que la media de la UE.		
Debilidad 20	Elevadas emisiones de Amoniac.		

Fuente: Acuerdo de Asociación para España 2014-2020 y elaboración propia

Gráfico 2.12. Pertinencia de la estrategia de inversión global para elOT5. “Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos”



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

OT6. Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos

a. Pertinencia parcial

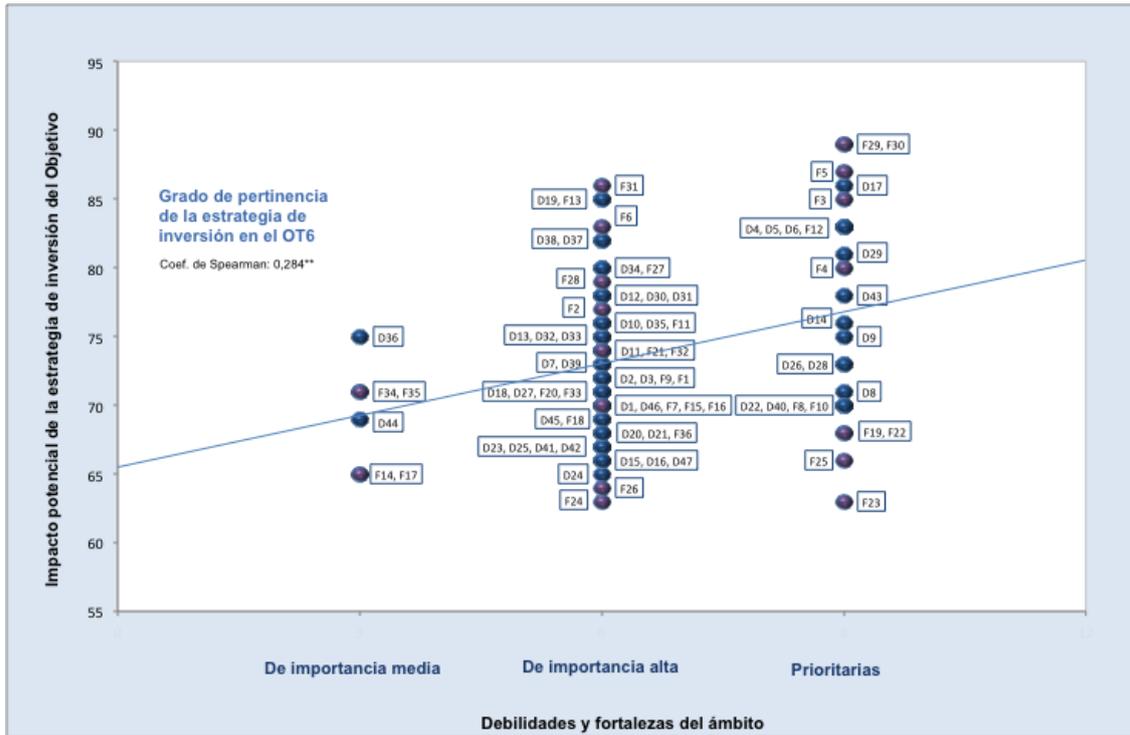
El ámbito del OT6, que tiene como principal finalidad la protección del medio ambiente y la eficiencia en el uso de los recursos naturales, es junto con el del OT3, uno de los más amplios y heterogéneos del Acuerdo de Asociación y engloba campos como el saneamiento y la depuración, los residuos y la gestión del agua, en los que España aún tiene retos importantes que afrontar u otros, como el de biodiversidad o los recursos naturales en los que el país cuenta con activos muy destacados.

Atendiendo a la complejidad señalada, cabe destacar que **la adecuación de la estrategia de inversión a los múltiples retos del OT es conveniente** (Gráfico 2.13). **El grado de pertinencia parcial es medio-alto**, lo que indica que, en general, hay una buena correspondencia entre las principales fortalezas y debilidades del ámbito y el impacto potencial que cabe esperar de las prioridades de inversión.

No obstante, el grado de pertinencia hubiera sido mayor si se hubieran contemplado en mayor medida algunos retos fundamentales del sector pesquero (el desequilibrio entre recursos disponibles y capacidad pesquera; la mayor valorización de las artes tradicionales de pesca de alto valor ecológico y etnológico; y las zonas de alto valor ecológico con enfoques de gestión integrada). Asimismo, algunas de las principales fortalezas del sector forestal como la dotación de recursos forestales o los avances en la política de lucha contra

los incendios podrían haber tenido también un mayor peso en la estrategia. Cabe señalar lo mismo sobre el hecho de que aún haya aglomeraciones no conectadas a sistemas de saneamiento y depuración, un aspecto de urgente atención en la política ambiental nacional.

Gráfico 2.13. Pertinencia de la estrategia de inversión del OT6. “Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos”



Fuente: Acuerdo de Asociación para España 2014-2020 y elaboración propia

DEBILIDADES		FORTALEZAS	
Debilidad 1	Gran variabilidad climatológica en España: zonas que sufren inundaciones y zonas desérticas.	Fortaleza 1	Gestión razonable de recursos hídricos y regeneración-reutilización de las aguas residuales como recurso adicional que alivia a las zonas desérticas.
Debilidad 2	Concentraciones elevadas de materia orgánica, amonio y nitrato en masas de agua.	Fortaleza 2	Las actuaciones de depuración consiguen valores de calidad de las masas de agua.
Debilidad 3	Contaminación difusa por fertilizantes y plaguicidas.	Fortaleza 3	El Plan Nacional de Calidad de las Aguas (PNCA) plantea actuaciones de tratamiento de vertidos cuyo destino son Zonas Sensibles para cumplir con la calidad de las aguas para vida piscícola, de las aguas prepotables y de las aguas para baño.
Debilidad 4	Elevadas presiones sobre las masas de agua superficiales y subterráneas que pueden originar incumplimiento de la Directiva Marco del Agua.	Fortaleza 4	Medidas para el aporte extraordinario de recursos hídricos por regeneración que eviten la sobreexplotación de acuíferos.
Debilidad 5	Incumplimiento de calidad de las aguas para garantizar la vida piscícola, de las aguas prepotables y de las aguas para el baño.	Fortaleza 5	Objetivo del PNCA: cumplimiento de la Directiva. Consecución de tratamiento del 100 % de los vertidos.
Debilidad 6	Sobreexplotación y contaminación de los acuíferos. Intrusión salina.	Fortaleza 6	Colaboración al cumplimiento de numerosos objetivos medioambientales en coordinación con actuaciones de restauración fluvial (DMA, Estrategia de la UE sobre biodiversidad 2020, planes de gestión de espacios Natura2000, Estrategia de la UE para la promoción e implementación de infraestructuras verdes, etc.).
Debilidad 7	Medio biótico muy sensible a la contaminación hídrica.	Fortaleza 7	La productividad de la tierra en regadío es del orden de cinco veces superior a la del secano, pasando a ser del orden de cuarenta veces superior cuando se trata de regadío en invernadero.
Debilidad 8	Aglomeraciones no conectadas a sistemas de saneamiento y depuración.	Fortaleza 8	Existencia de una excelente capacidad técnica y empresarial para abordar actuaciones de modernización de regadíos.
Debilidad 9	Sobrecarga de depuradoras obsoletas en zonas turísticas.	Fortaleza 9	Las Comunidades de Regantes tienen gran tradición, elemento esencial para el éxito del sistema de gobernanza en la gestión del agua.
Debilidad 10	Indisponibilidad de agua en agricultura.	Fortaleza 10	Los regadíos dedicados a producciones hortofrutícolas al aire libre tienen elevada capacidad de generación de empleo. En cultivos protegidos, su capacidad es mayor.
Debilidad 11	Insuficiente aprovechamiento de los lodos tratados para agricultura.	Fortaleza 11	Los nuevos Planes Hidrológicos prevén medidas tales como la reducción de las dotaciones o de la contaminación difusa a las que debe adaptarse el regadío, mediante aumentos en la eficiencia que generen ahorros de agua.
Debilidad 12	Industrias localizadas en zonas de elevada demanda hídrica.	Fortaleza 12	Creciente preocupación de las Administraciones y la población por el medio ambiente.
Debilidad 13	Incremento de la población flotante por efecto del turismo en los consumos y residuos.	Fortaleza 13	El amplio conocimiento hidrológico, existente a nivel de cuenca, fruto de una larga experiencia en gestionar los recursos hídricos a esa escala.
Debilidad 14	Efectos desfavorables sobre el estado de las masas de agua superficiales o subterráneas a causa de las extracciones o de la contaminación difusa agrícola.	Fortaleza 14	Contribuir al desarrollo de los objetivos de la concentración temática (1, 2, 3 y 4).
Debilidad 15	Dificultad de recolección y homogeneización de la información y de la realización de análisis de costes completos.	Fortaleza 15	Mejoras en la gestión de los residuos, en la protección medioambiental y la salud.
Debilidad 16	Distribución competencial compleja.	Fortaleza 16	Aplicar la legislación comunitaria sobre residuos de forma más eficiente.
Debilidad 17	Estrés hídrico al que están sometidos numerosos sistemas de explotación.	Fortaleza 17	Experiencia en la realización de campañas internacionales de formación e investigación.
Debilidad 18	Alto consumo de inputs (fertilizantes, fitosanitarios, etc) en zonas de regadío productivas.	Fortaleza 18	Experiencia en la gestión de zonas de protección pesquera.
Debilidad 19	Importante número de estaciones de control en aguas subterráneas con un nivel superior a 25 y 50 mg/litro de Nitratos. Concentración de una importante cabaña de ganadería intensiva en zonas determinadas suponiendo un problema añadido a los fertilizantes inorgánicos para la calidad de las aguas.	Fortaleza 19	Existencia de zonas de alto valor ecológico con enfoques de gestión integrada.
Debilidad 20	Insuficiencia de recursos en las Administraciones para el desarrollo de las políticas de gestión de residuos.	Fortaleza 20	Sector pesquero fuerte, diverso y con una tradición consolidada.
Debilidad 21	Nuevos costes asociados a la implantación/adaptación de nuevos sistemas de recogida separada y tratamiento.	Fortaleza 21	Mantenimiento de la colaboración internacional para eliminar la pesca INDNR.
Debilidad 22	Desequilibrio entre recursos disponibles y capacidad pesquera.	Fortaleza 22	Supervivencia de artes tradicionales de pesca de alto valor ecológico y etnológico.
Debilidad 23	Falta de homogeneidad de datos y dificultad en el acceso y su difusión.	Fortaleza 23	Importantes recursos forestales en España.
Debilidad 24	Planificación marítima-espacial insuficiente.	Fortaleza 24	Vinculación de los aprovechamientos agroganaderos con gran parte de los servicios forestales (pastizales, dehesas, etc.)
Debilidad 25	Reducción de TAC's y cuotas en stocks sobreexplotadas.	Fortaleza 25	Política de prevención y extinción de incendios
Debilidad 26	Fuerte dependencia socioeconómica de la actividad pesquera en determinadas zonas.	Fortaleza 26	Conocimiento técnico-científico sobre cómo gestionar sosteniblemente las masas forestales Multifuncionalidad de los montes.
Debilidad 27	Necesidad de mejorar la información forestal: adaptación y mitigación del cambio climático, sanidad forestal, establecimiento de redes de alerta temprana, información sobre incendios forestales y consumo de biomasa para fines energéticos.	Fortaleza 27	Los caminos naturales son corredores estratégicos de desarrollo rural, que ponen en valor el patrimonio natural y cultural.
Debilidad 28	Las masas forestales de repoblación requieren de tratamientos selícolas que permitan su evolución y adapten los ecosistemas al cambio climático.	Fortaleza 28	Mejoran el entorno urbano mediante la recuperación y regeneración de muchas zonas abandonadas.
Debilidad 29	Necesidad de reactivar socio-económicamente el sector, especialmente en áreas con potencial de crecimiento (madera, corcho, resina, biomasa).	Fortaleza 29	Promover el desarrollo rural sostenible de las zonas de actuación, utilizando la demanda social de servicios turísticos alternativos.
Debilidad 30	Bajo nivel de planes de gestión de zonas Natura 2000 y otras herramientas para proteger la biodiversidad; baja proporción de superficie forestal protegida. Presiones sobre hábitat de pastos Natura 2000 y falta de conocimiento sobre su conservación.	Fortaleza 30	Gran diversidad de flora, especies, animales y hábitats de interés.
Debilidad 31	Declive de la biodiversidad (según indicador de aves).	Fortaleza 31	Abundancia de Superficies agrarias y forestales asociadas a Natura 2000 y a Sistemas agrarios de alto valor natural. Considerable superficie forestal protegida.
Debilidad 32	Necesidad de disponer de información continua sobre biodiversidad y de sensibilizar a ciertos sectores.	Fortaleza 32	Efectos positivos para las producciones agrícolas de algunas zonas (asociado a debilidad en otras).
Debilidad 33	Pérdida de Biodiversidad.	Fortaleza 33	Experiencia en infraestructuras generales y a nivel de parcela para incrementar la eficiencia del agua.
Debilidad 34	Previsibles pérdidas de ecosistemas acuáticos continentales.	Fortaleza 34	Contenidos importantes de m.o. en suelos forestales del Norte y Noroeste.
Debilidad 35	Previsión de formación de problemas para algunos ecosistemas (limitados por el agua, de alta montaña, zonas áridas, etc.)	Fortaleza 35	Conocimiento, aunque insuficiente, de la situación respecto a erosión y contenido y materia orgánica del suelo.
Debilidad 36	Previsión de cambio en migraciones animales, reproducción, desequilibrio entre depredadores y sus presas y pérdida florística.	Fortaleza 36	Disminución del balance de nutrientes en los últimos años.
Debilidad 37	Desconocimiento del estado de un buen número de hábitats y especies de la red Natura 2000 y escaso número en situación favorable.		
Debilidad 38	Pocos planes de gestión Natura 2000 aprobados.		
Debilidad 39	Efectos negativos para las producciones agrícolas de algunas zonas (asociado a fortaleza en otras).		
Debilidad 40	Incremento de la demanda de agua de los cultivos en Sur y Suroeste.		
Debilidad 41	Previsible efecto del cambio climático en plagas, enfermedades (y parásitos) vegetales y animales.		
Debilidad 42	Ya se muestran efectos del cambio climático en las zonas de montaña.		
Debilidad 43	Procesos de desertificación, especialmente como consecuencia de los incendios forestales y de la pérdida de fertilidad en suelos de regadío por salinización y erosión.		
Debilidad 44	Bajo contenido en m.o. del suelo agrarios, sobre todo en el Suroeste español.		
Debilidad 45	Existencia de salinidad natural e inducida en los suelos agrarios.		
Debilidad 46	Mayor incidencia de la contaminación por nitratos en aguas subterráneas que la media de la UE.		
Debilidad 47	Elevadas emisiones de Amoniaco.		

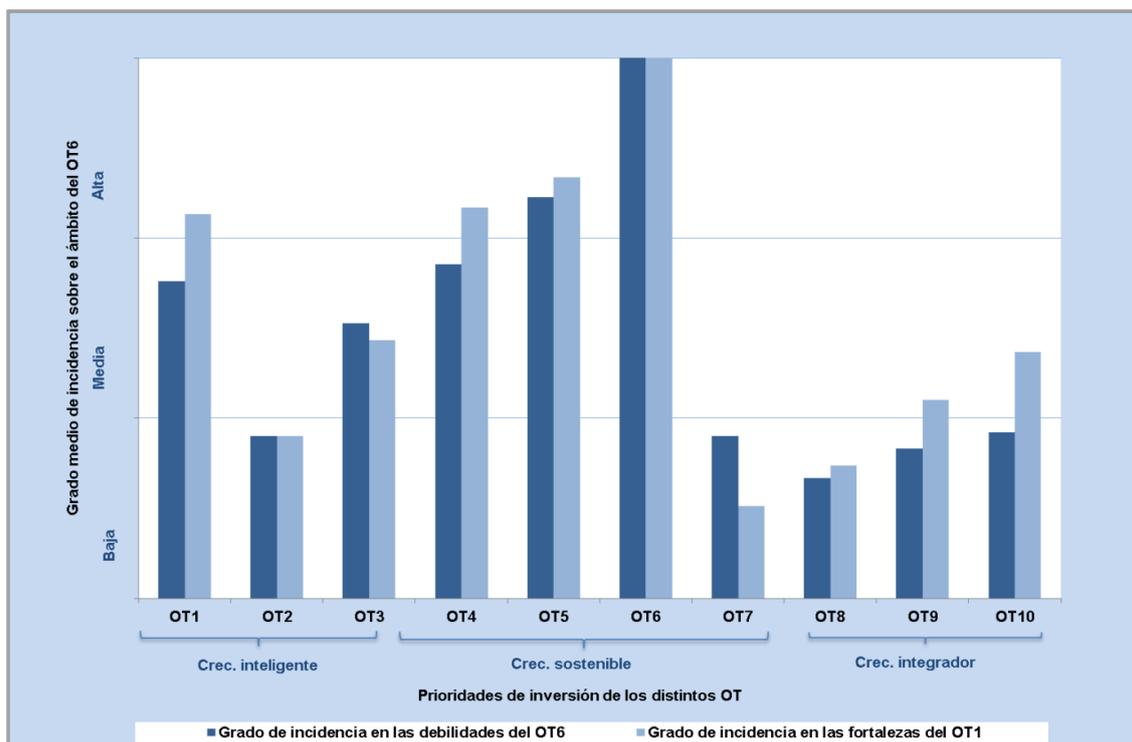
Fuente: Acuerdo de Asociación para España 2014-2020 y elaboración propia

b. Pertinencia global

El grado de pertinencia global de la estrategia de inversión para este OT es medio (Gráfico 2.14). Las prioridades de inversión vinculadas al paso a una economía baja en carbono (OT4), al cambio climático (OT5) y a la

investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación (OT1) reforzarán los avances en el ámbito de este objetivo. Sin embargo, la conexión con los OT dedicados al crecimiento integrador es mucho más débil.

Gráfico 2.14. Pertinencia de la estrategia de inversión global para el OT6. “Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos”



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

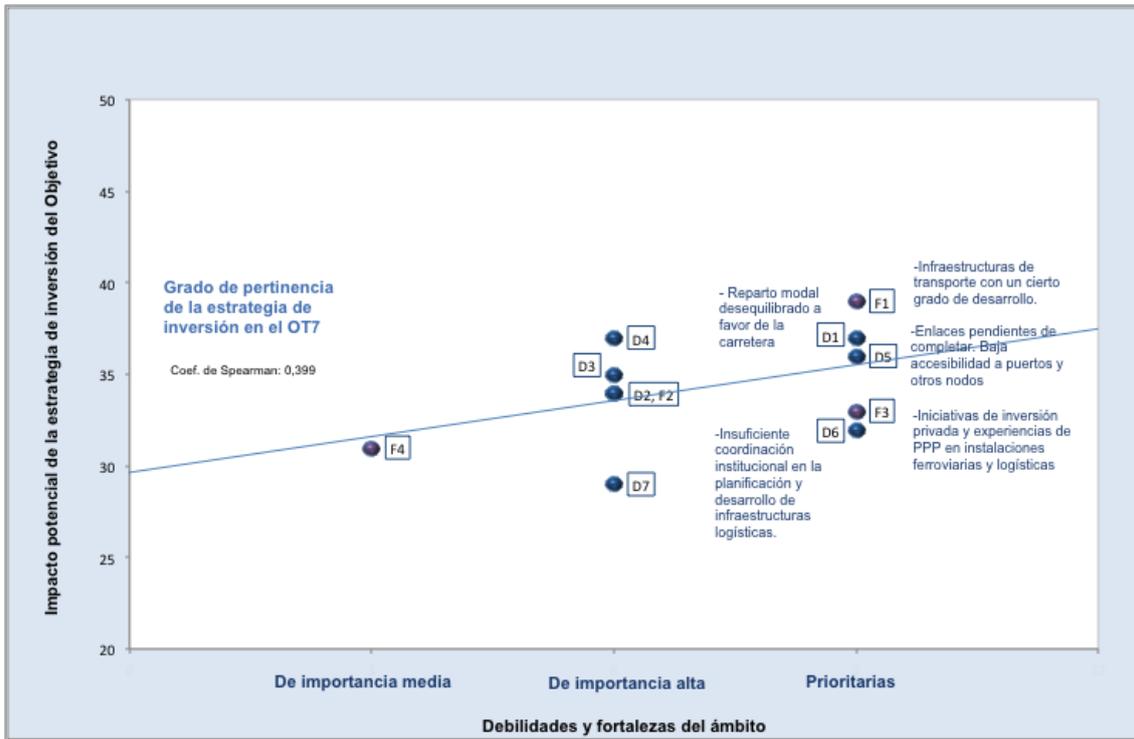
OT7. Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales

a. Pertinencia parcial

El grado de pertinencia de la estrategia de inversión en el OT7 es alto (Gráfico 2.15). Se aprecia una buena selección de las prioridades de inversión ya que éstas apoyan y refuerzan las principales fortalezas, como el grado de desarrollo actual de

las infraestructuras de transporte, y consideran adecuadamente las principales debilidades observadas, como un reparto más equilibrado entre medios de transporte o los enlaces intermodales.

Gráfico 2.15. Pertinencia de la estrategia de inversión del OT7. “Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales”



DEBILIDADES		FORTALEZAS	
Debilidad 1	Reparto modal muy desequilibrado a favor de la carretera.	Fortaleza 1	Infraestructuras de transporte con un cierto grado de desarrollo.
Debilidad 2	Itinerarios de Líneas de Alta Velocidad no cerrados.	Fortaleza 2	Avance en el desarrollo de los principales corredores europeos de mercancías, especialmente el Corredor Mediterráneo.
Debilidad 3	Dificultades de interconexión con Francia.	Fortaleza 3	Iniciativas de inversión privada y experiencias de PPP en instalaciones ferroviarias y logísticas.
Debilidad 4	Baja participación del transporte intermodal.	Fortaleza 4	Liberalización y modernización de los modelos de gestión y organización en todos los modos, promoción de condiciones de competencia leal.
Debilidad 5	Enlaces pendientes de completar. Baja accesibilidad a puertos y otros nodos de transporte y actividad económica.		
Debilidad 6	Insuficiente coordinación institucional en la planificación y desarrollo de infraestructuras logísticas.		
Debilidad 7	Fuerte atomización del sector y falta de cualificación profesional en el sector. Lentitud en el proceso de concentración empresarial.		

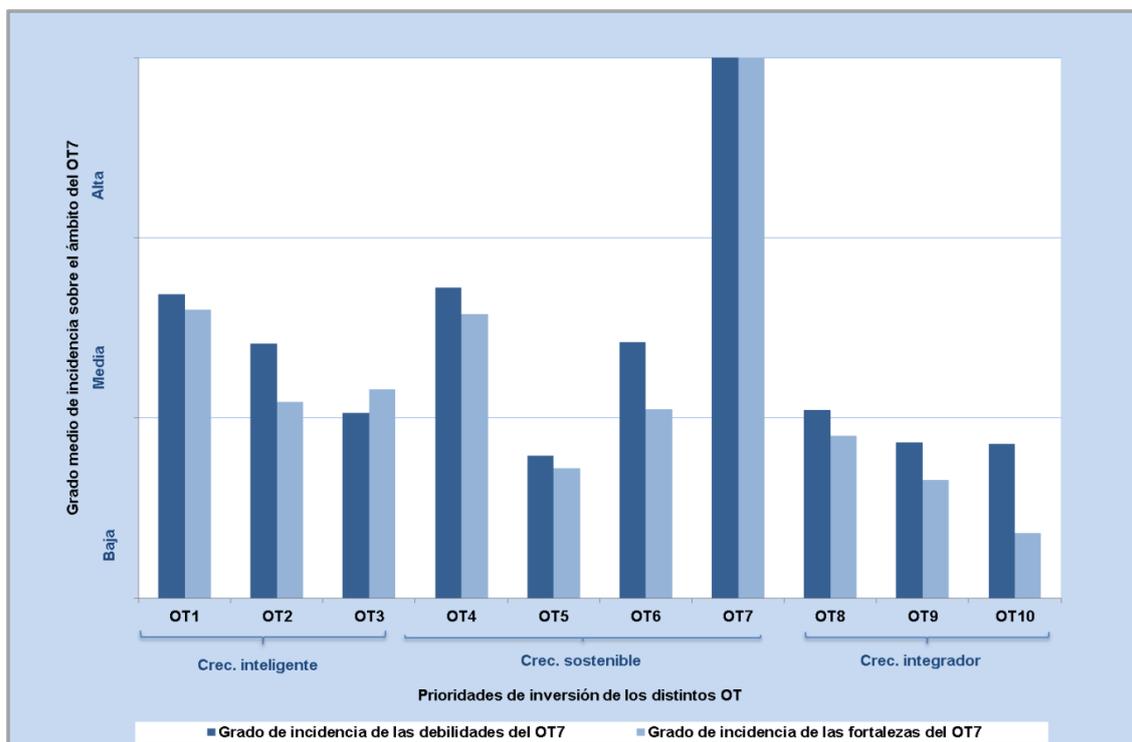
Fuente: Acuerdo de Asociación para España 2014-2020 y elaboración propia

b. Pertinencia global

La adecuación de la Estrategia de inversión global a los retos y necesidades de este OT es **media-baja** (Gráfico 2.16). Aunque las prioridades de inversión dirigidas al paso a una

economía baja en carbono (OT4) y a promover la I+D+i (OT1) incidirán de forma positiva en este OT, en general, la conexión con el resto de OT es limitada.

Gráfico 2.16. Pertinencia de la estrategia de inversión global para el OT7. “Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales”



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

OT8. Promover el empleo y fomentar la movilidad laboral

a. Pertinencia parcial

Este OT es uno de los más importantes en el enfoque estratégico del Acuerdo de Asociación debido a la situación desfavorable que presenta el mercado de trabajo español desde hace décadas, y que se ha visto agravada de manera significativa por la crisis económica de los últimos años.

Atendiendo al análisis de pertinencia, cabe señalar que **la adecuación de las prioridades de inversión a los principales retos observados en el ámbito del empleo es alta** (Gráfico 2.17). Se produce una correspondencia positiva entre las principales debilidades y fortalezas identificadas en el análisis DAFO y los impactos potenciales que cabe esperar de las

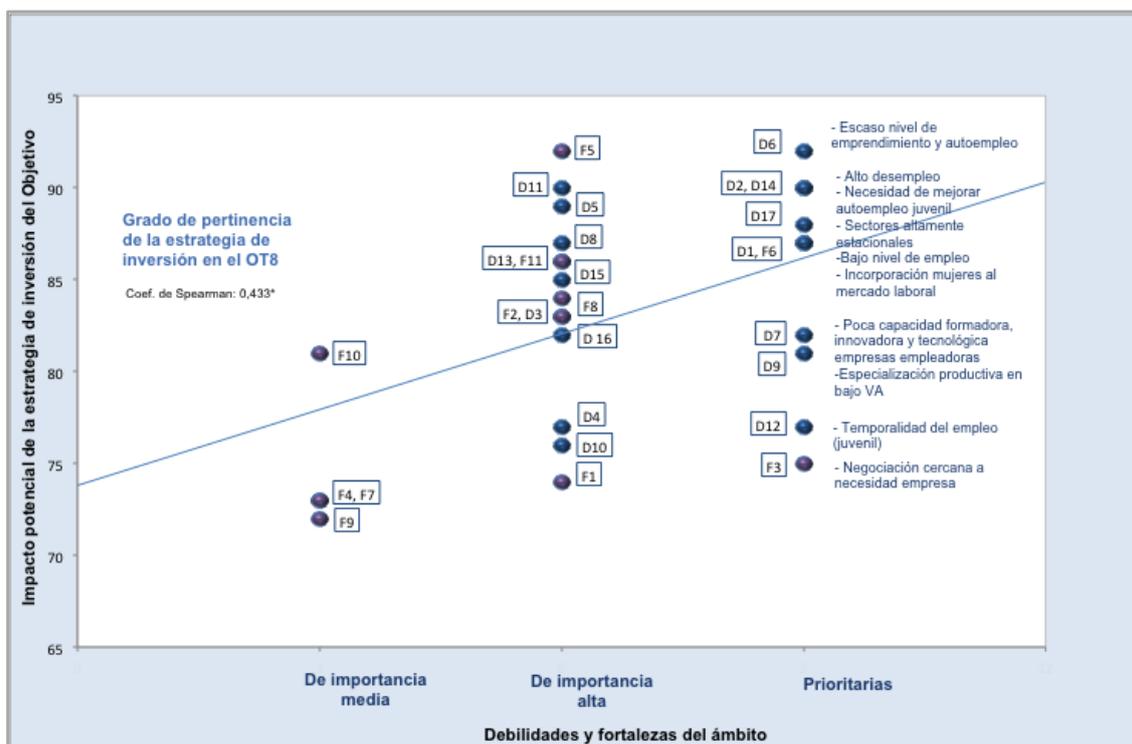
prioridades de inversión y, por tanto, **el grado de pertinencia parcial obtenido es alto.**

La estrategia aborda convenientemente las principales debilidades del ámbito como son el escaso nivel de emprendimiento y autoempleo; el elevado desempleo de larga duración, juvenil, femenino y rural; la necesidad de mejorar los niveles de autoempleo e iniciativa empresarial entre los jóvenes; la alta estacionalidad en sectores como el turístico; y el bajo nivel de empleo. Asimismo, refuerza algunas de las fortalezas más significativas como la acelerada incorporación de las mujeres al mercado laboral, que se refleja en las altas tasas de actividad femenina.

No obstante, algunas debilidades, como la temporalidad del empleo, especialmente del empleo juvenil podrían haber tenido una mayor

consideración en la estrategia, lo que hubiese incrementado su grado de pertinencia parcial.

Gráfico 2.17. Pertinencia de la estrategia de inversión del OT8. “Promover el empleo y fomentar la movilidad laboral”



DEBILIDADES		FORTALEZAS	
Debilidad 1	Bajo nivel de empleo	Fortaleza 1	Marco regulador de las relaciones laborales modernizado
Debilidad 2	Elevado desempleo, de larga duración, juvenil, femenino, rural	Fortaleza 2	Mercado de trabajo más dinámico
Debilidad 3	Dificultades en el acceso al mercado laboral	Fortaleza 3	Negociación más cercana a las necesidades de la empresa
Debilidad 4	Bajo nivel formativo general	Fortaleza 4	Más posibilidades de flexibilidad interna que conserve empleo
Debilidad 5	Dificultades adicionales de acceso al empleo en zonas rurales de baja densidad de población.	Fortaleza 5	Resistencia del sistema de protección social
Debilidad 6	Escaso nivel de emprendimiento y autoempleo	Fortaleza 6	Incorporación de las mujeres al mercado laboral, con altas tasas de actividad
Debilidad 7	Reducido tamaño de mayoría de empresas empleadoras: escasa capacidad formadora, innovadora y tecnológica	Fortaleza 7	Medidas de flexibilidad interna de las empresas para contrarrestar el despido
Debilidad 8	País con mayor tasa de desempleo 15-74 años de la UE en zonas escasamente pobladas y segundo en zonas intermedias y densamente pobladas.	Fortaleza 8	Reciente auge de la Formación Profesional
Debilidad 9	Especialización productiva en actividades de bajoVA e intensidad tecnológica	Fortaleza 9	Capacidad de reacción de los interlocutores sociales para lograr una moderación salarial
Debilidad 10	Alta tasa de abandono escolar	Fortaleza 10	Comportamiento positivo frente a los cambios coyunturales
Debilidad 11	Escasa empleabilidad de los jóvenes, especialmente mujeres con bajo nivel de formación	Fortaleza 11	Experiencia y know how en sectores estratégicos como el turístico
Debilidad 12	Alta temporalidad, empleo juvenil		
Debilidad 13	Difícil acceso al mercado laboral de los grupos en riesgo de exclusión social		
Debilidad 14	Necesidad de mejorar los niveles de autoempleo e iniciativa empresarial entre los jóvenes		
Debilidad 15	Pérdida importante de ocupados 15-20 años entre 2011/12 en las tres tipologías de zonas (EP, I, DP).		
Debilidad 16	Brechas de género en todos los ámbitos		
Debilidad 17	Alta estacionalidad en sectores como el turístico		

Fuente: Acuerdo de Asociación para España 2014-2020 y elaboración propia

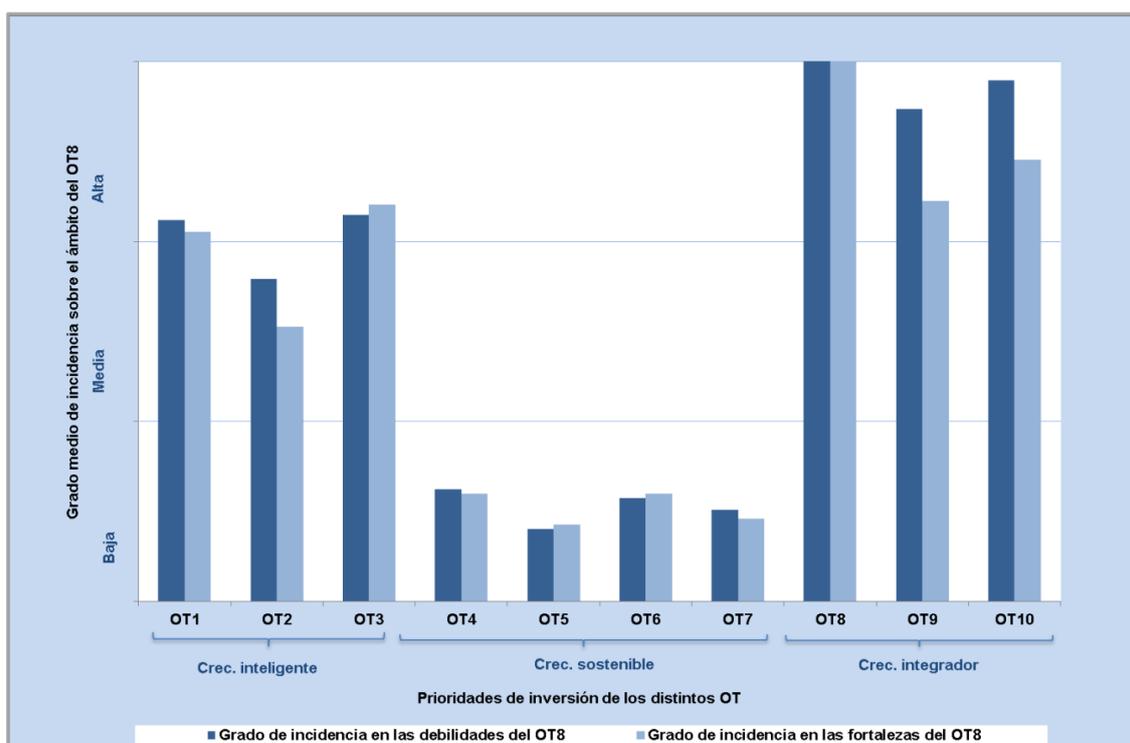
b. Pertinencia global

Atendiendo al análisis realizado, **el grado de pertinencia global de este OT es medio** (Gráfico 2.18). Esto indica que la adecuación del conjunto de la Estrategia de inversión a sus necesidades y retos es significativa, pero que podría haber sido mayor. Se observan sinergias importantes entre este OT y el resto de OT dedicados a conseguir un crecimiento integrador y, en menor medida, se espera también

que las prioridades de inversión de los OT del crecimiento inteligente (sobre todo OT3 y OT1) apoyen los retos de este ámbito.

Sin embargo, la relación con los OT del crecimiento sostenible es muy pequeña, lo que limita las sinergias entre sus prioridades de inversión y los retos en el ámbito del empleo y la formación.

Gráfico 2.18. Pertinencia de la estrategia de inversión global para el OT8. “Promover el empleo y fomentar la movilidad laboral”



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

OT9. Promoción de la inclusión social y reducción de la pobreza

a. Pertinencia parcial

Este OT, al igual que el OT8, resulta clave en el enfoque estratégico del Acuerdo de Asociación. La importancia que el empleo tiene en España como eje distribuidor de renta y oportunidades, ha hecho que la crisis de los últimos años, que ha destruido un volumen muy importante de empleo, haya supuesto también un fuerte impacto negativo sobre las desigualdades sociales y los niveles de pobreza.

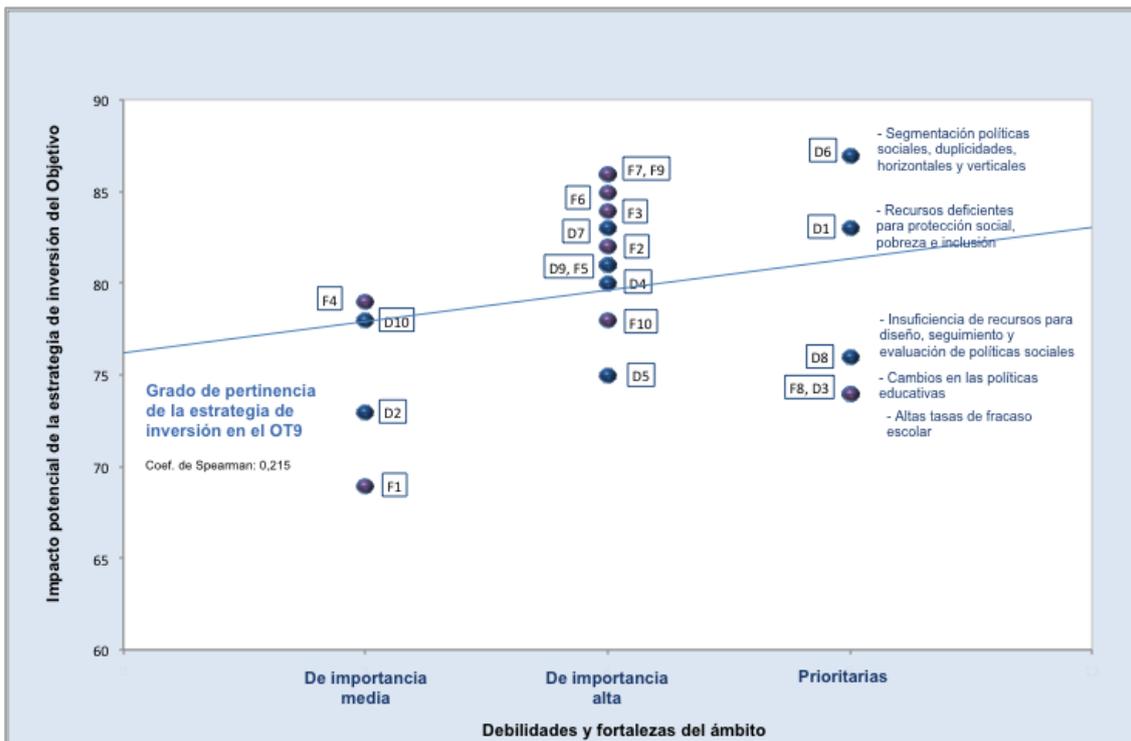
Atendiendo al análisis realizado, cabe señalar que **el grado de pertinencia parcial de la estrategia de inversión en este OT es medio** (Gráfico 2.19). La correspondencia entre el impacto potencial esperado de las prioridades de inversión y los principales retos del ámbito es adecuada, pero podría haber sido mayor. En concreto, algunas debilidades prioritarias como la insuficiencia de recursos para la protección social, la lucha contra la pobreza y la promoción de la inclusión podrían haber tenido una consideración mayor, especialmente si se tiene presente el fuerte aumento del número de personas afectadas por el riesgo de exclusión social y la incorporación de perfiles no habituales (algunos con menores a cargo) al colectivo. Otras

debilidades importantes que podrían haber tenido un mayor protagonismo en la estrategia son las altas tasas de fracaso escolar y la insuficiencia de recursos para un diseño, un seguimiento y una evaluación más oportunos de las políticas sociales, aspecto que es determinante para mejorar su eficacia.

b. Pertinencia global

La adecuación global de la estrategia de inversión del Acuerdo de Asociación a las necesidades y retos planteados en este OT es **media** (Gráfico 2.20). Si bien el resto de OT dirigidos a promover el crecimiento integrador tendrá una incidencia positiva alta en las debilidades y fortalezas de la promoción de la inclusión social y la reducción de la pobreza, el impacto esperado del resto de OT es relativamente bajo. Aunque las prioridades de inversión del ámbito temático de las TIC (OT2) y, en menor medida, las de PYME (OT3) afectarán de forma positiva a los objetivos de este ámbito, su impacto esperado es limitado. Asimismo, se observa un interrelación escasa entre este OT y los OT del crecimiento sostenible, aspecto que ha limitado de forma importante el grado de pertinencia global obtenido por este OT.

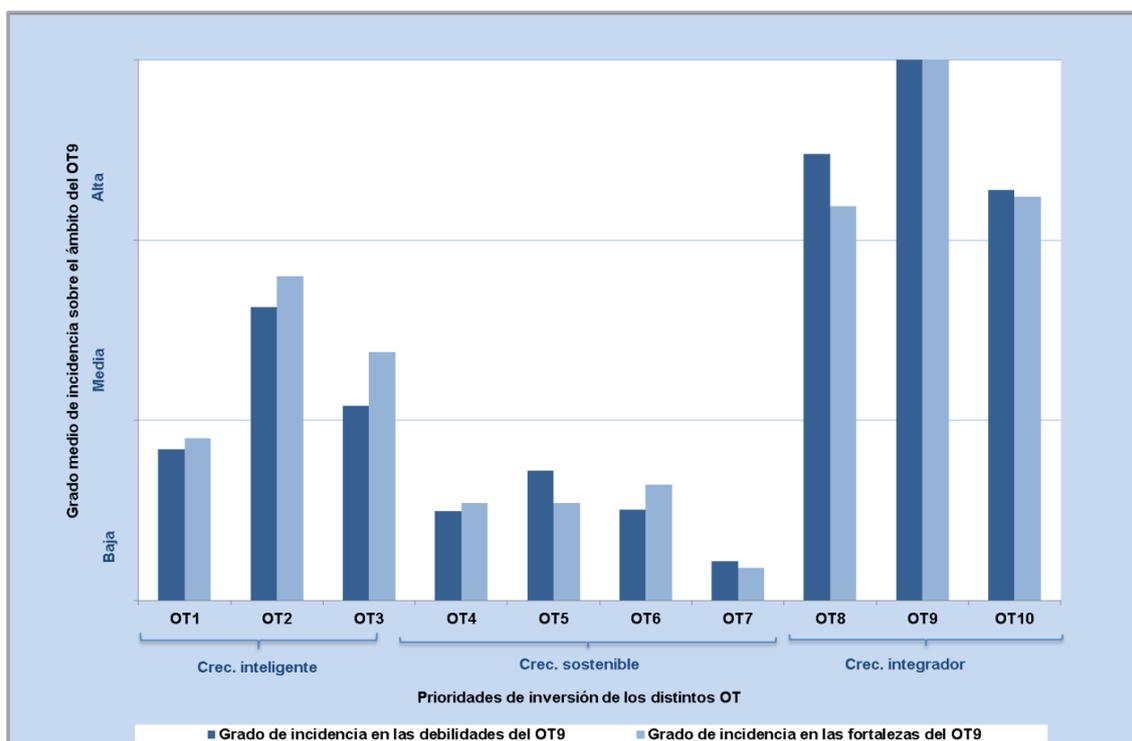
Gráfico 2.19. Pertinencia de la estrategia de inversión del OT9. “Promoción de la inclusión social y reducción de la pobreza”



DEBILIDADES		FORTALEZAS	
Debilidad 1	Recursos deficientes para protección social, lucha contra la pobreza y promoción de la inclusión	Fortaleza 1	Reformas administrativas
Debilidad 2	Desajustes entre políticas educativas necesidades del mercado de trabajo	Fortaleza 2	Desarrollo de programas y planes de acción con los grupos más vulnerables
Debilidad 3	Altas tasas de fracaso escolar sin alternativas para personas no cualificadas	Fortaleza 3	Nuevo Plan Nacional de Inclusión Social (2013-2016)
Debilidad 4	Escasez de recursos para las políticas activas de empleo	Fortaleza 4	Sistema público de prestaciones sociales
Debilidad 5	Decrecimiento de los niveles de cobertura social, especialmente para los no contribuyentes	Fortaleza 5	Planes específicos dirigidos a los grupos más vulnerables
Debilidad 6	Segmentación y compartimentación de las políticas sociales	Fortaleza 6	Papel activo de la iniciativa social
Debilidad 7	Déficits en la planificación e implementación de las políticas sociales	Fortaleza 7	Partenariado entre administraciones y entidades sociales
Debilidad 8	Insuficiencia de recursos en la administración para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas sociales	Fortaleza 8	Cambios en las políticas educativas
Debilidad 9	Sistema de protección social desequilibrado en intensidad y en coberturas	Fortaleza 9	Experiencia programas de empleo dirigidos a grupos vulnerables con recursos del FSE
Debilidad 10	Distribución inadecuada del gasto social, con peso mayor de dimensión protectora que inversora	Fortaleza 10	Sistemas de cooperación entre la administración Central y las CCAA

Fuente: Acuerdo de Asociación para España 2014-2020 y elaboración propia

Gráfico 2.20. Pertinencia de la estrategia de inversión global para el OT9. “Promoción de la inclusión social y reducción de la pobreza”



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

OT10. Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente

a. Pertinencia parcial

Los indicadores internacionales referidos a los sistemas educativos presentan valores desfavorables para el sistema educativo nacional en la última década. Este sector debe hacer frente a ciertos retos muy relevantes como el fracaso escolar y la mejora de los resultados académicos. Por otra parte, el crecimiento del desempleo y, de manera especial, del desempleo de larga duración, plantea nuevas necesidades a las que es necesario dar respuesta a través de la formación de los trabajadores. En esta línea, para afrontar el problema del colectivo de jóvenes “ni ni”- que no estudian ni trabajan-, colectivo que ha adquirido un tamaño considerable en los últimos años debido a la crisis, es necesario

implementar políticas proactivas y específicas que incidan en su reincorporación al sistema educativo y/o al empleo.

El análisis indica que **el grado de pertinencia en este objetivo es alto** (Gráfico 2.21). Se observa un **buen ajuste entre las prioridades de inversión seleccionadas y las principales debilidades y fortalezas del ámbito**. La estrategia potencia el diferencial académico alcanzado por las mujeres españolas y aborda adecuadamente la necesidad de mejorar los resultados académicos del sistema, el aumento de las tasas en educación secundaria, las altas tasas de abandono escolar y la situación particular de los jóvenes “ni ni”. No obstante, una mayor consideración de

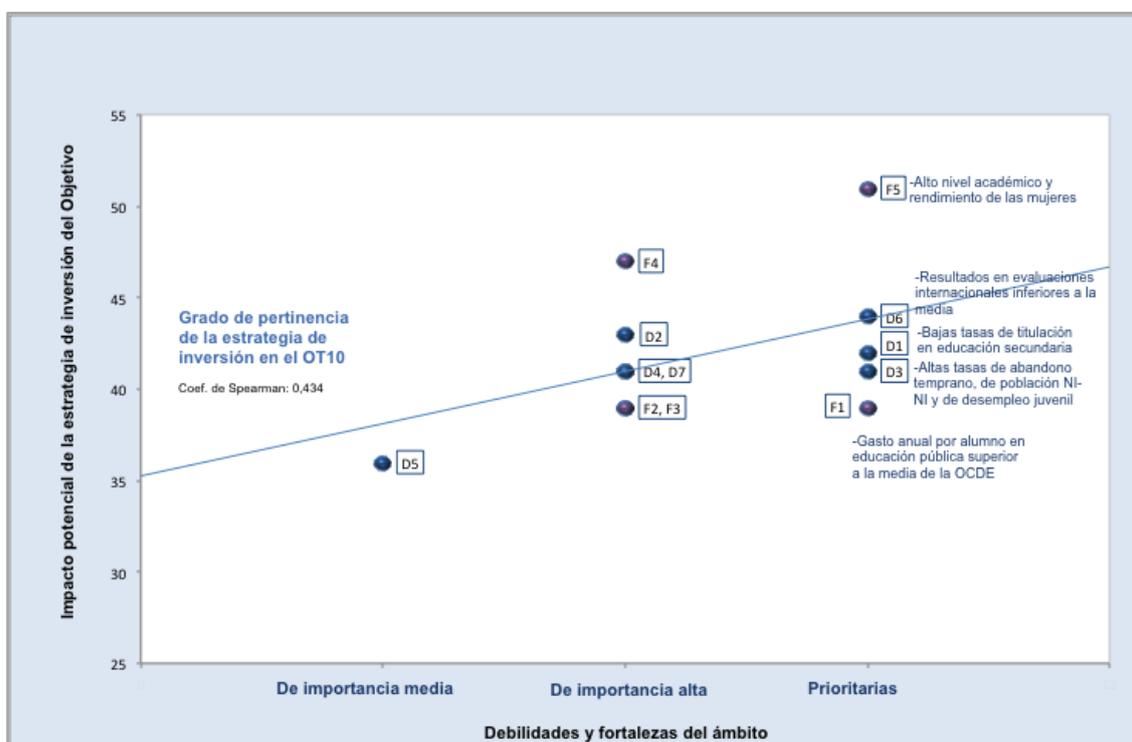
estas debilidades habría mejorado también la pertinencia parcial en este OT.

b. Pertinencia global

En relación con la incidencia esperada de la Estrategia de inversión conjunta, de todo el Acuerdo de Asociación, sobre este objetivo, cabe señalar que **el grado de pertinencia global del mismo es medio-alto**(Gráfico 2.22). Las PI de todos los OT relacionados

con el crecimiento integrador contribuirán de forma muy significativa a las debilidades y fortalezas de este ámbito, lo que confirma una adecuada cohesión de este bloque. Asimismo, la estrategia de algunos OT dirigidos a promover un crecimiento inteligente, en especial el OT2 (Mejorar el uso y calidad de las TIC y el acceso a las mismas) y, en menor medida el OT1, muestran sinergias también significativas con la de este OT.

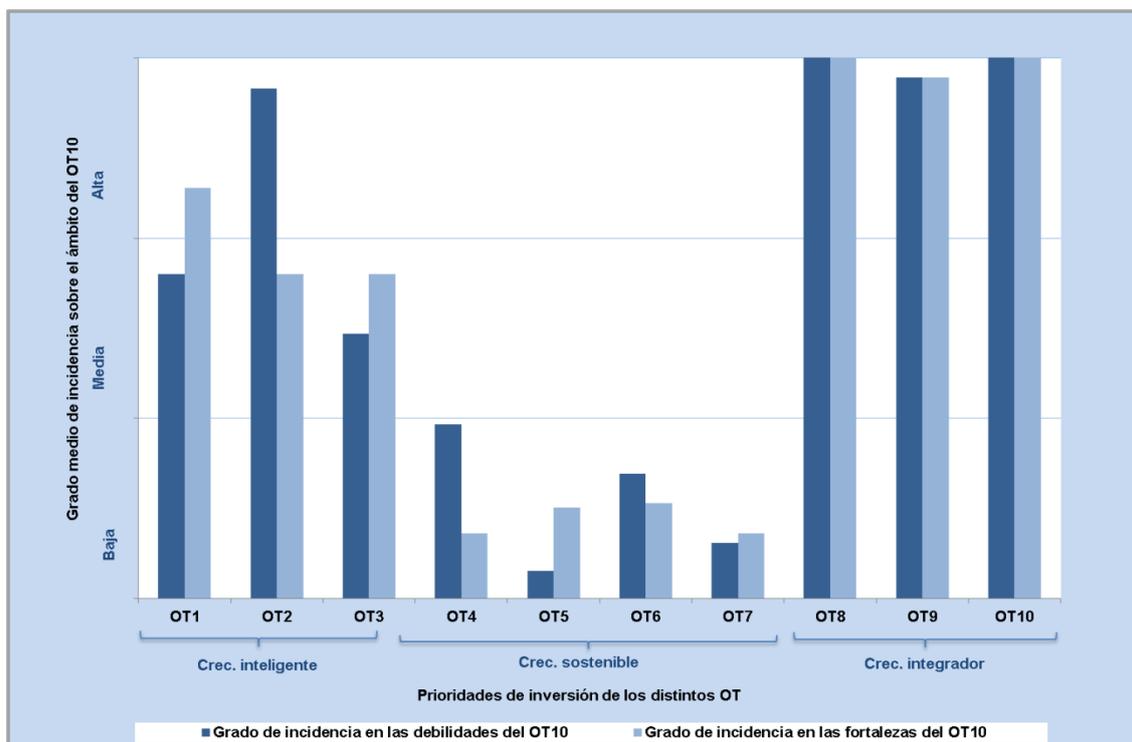
Gráfico 2.21. Pertinencia de la estrategia de inversión del OT10. “Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente”



DEBILIDADES		FORTALEZAS	
Debilidad 1	Bajas tasas de titulación en educación secundaria (65% en la horquilla 25-34 años frente al 82% de la OCDE).	Fortaleza 1	Gasto anual por alumno en la educación pública un 21% superior al de la media de la OCDE.
Debilidad 2	Bajas tasas de graduación en formación profesional (40,8% frente a 53,5% de la media europea).	Fortaleza 2	El número de alumnos por profesor es de 10,1 en España frente a 13,7 en la OCDE
Debilidad 3	Alta tasa de abandono temprano de la educación y la formación, de población NI-NI y de desempleo juvenil.	Fortaleza 3	El salario de los profesores españoles es más elevado que el de la media de la OCDE, superior en 783 US\$.
Debilidad 4	España no dispone de una evaluaciones externas estandarizadas. 24 de los 34 países de la OCDE sí las poseen.	Fortaleza 4	Calidad y talento del capital humano español.
Debilidad 5	Escasa autonomía de centros docentes.	Fortaleza 5	Alto nivel académico y rendimiento de las mujeres
Debilidad 6	Resultados en evaluaciones internacionales inferiores a la media, en particular en lengua, matemáticas y ciencias.		
Debilidad 7	Segregación por sexo del mercado de trabajo que condicionan la elección de itinerarios educativos y de carreras profesionales.		

Fuente: Acuerdo de Asociación para España 2014-2020 y elaboración propia

Gráfico 2.22. Pertinencia de la estrategia de inversión global para elOT10. “Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente”



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

2.2. Análisis de la coherencia externa del Acuerdo de Asociación

En este apartado, se expone el análisis de la **coherencia de la estrategia seguida en el Acuerdo de Asociación con los principales planes, políticas y estrategias llevadas a cabo tanto en el ámbito nacional como en el comunitario.** Para ello ha sido necesario examinar los siguientes elementos:

- La relación de los Objetivos Temáticos seleccionados en el Acuerdo de Asociación para España con las directrices y los objetivos principales de la Estrategia Europa 2020 (EU 2020) y las recomendaciones específicas

para España 2012-2015 (apartado 2.2.1).

- La relación de dichos Objetivos Temáticos con las prioridades de actuación establecidas en el Programa Nacional de Reformas (PNR) (apartado 2.2.2).

Además se ha procedido a evaluar la coherencia entre los Objetivos Temáticos y los programas europeos H2020, COSME, LIFE, CEF y ERASMUS (apartado 2.2.3).

2.2.1. La coherencia externa a nivel de la UE

Para analizar la coherencia de los Objetivos Temáticos del Acuerdo de Asociación y los planes, políticas y estrategias a nivel europeo que tienen lugar en el mismo periodo y en los mismos ámbitos que el Acuerdo, se ha utilizado una matriz de cruce de los Objetivos Temáticos con los objetivos/directrices de los planes, políticas y estrategias. Para ello se ha escogido el siguiente sistema de puntuación que determina el grado de coherencia entre objetivos:

- Grado de coherencia elevado = 5 puntos
- Grado de coherencia pertinente = 3 puntos
- Grado de coherencia bajo = 0 puntos

A continuación, se exponen las distintas estrategias comunitarias sobre las que se ha procedido a evaluar la coherencia externa: la estrategia EU2020 y los objetivos de la estrategia EU2020 para el caso de España a través de sus retos principales.

LA ESTRATEGIA EU2020

La Estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador establece las metas y los objetivos compartidos que deben gobernar la actuación de los Estados miembros y de la Unión Europea. Esta estrategia se materializa en cinco objetivos:

- Objetivo 1: el 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada

- Objetivo 2: el 3 % del PIB de la UE debería ser invertido en I+D
- Objetivo 3: debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía (incluido un incremento al 30 % de la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello)
- Objetivo 4: el porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 % y al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos
- Objetivo 5: el riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos

Tal y como puede verse en Tabla 2.3, de manera general, puede decirse que los objetivos de la estrategia EU 2020 se ven cubiertos por los Objetivos Temáticos seleccionados por España para su Acuerdo de Asociación en más de un 75% y de manera individual la mayoría de los objetivos de la estrategia en algo más del 70%, lo que asegura una amplia cobertura de los objetivos estratégicos por parte de los Objetivos Temáticos del Acuerdo de Asociación.

Los objetivos estratégicos mejor cubiertos, en un 80%, son los relativos al incremento de la inversión en I+D sobre el total del PIB de la economía y al cumplimiento del objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía.

Tabla 2.3. Coherencia con la Estrategia EU 2020

Objetivos Temáticos del Acuerdo de Asociación	Objetivos de la Estrategia Europa 2020					Grado de coherencia entre objetivos
	Objetivo 1: Empleo para el 75% de las personas de 20 a 64 años	Objetivo 2: Inversión del 3% del PIB en I+D	Objetivo 3: Objetivo 20/20/20	Objetivo 4: Educación	Objetivo 5: Luchar contra la pobreza y la exclusión social	(AA – EU2020)
	OT1	3	5	5	3	3
OT2	3	5	3	5	3	76%
OT3	5	5	3	3	5	84%
OT4	3	5	5	3	3	76%
OT5	3	3	5	3	3	68%
OT6	3	3	5	3	3	68%
OT7	3	5	5	0	3	64%
OT8	5	3	3	5	5	84%
OT9	5	3	3	5	5	84%
OT10	5	3	3	5	5	84%
Grado de coherencia entre objetivos	76%	80%	80%	70%	76%	76%

Fuente: Elaboración propia

LOS OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EU2020 PARA EL CASO DE ESPAÑA

Los objetivos de la estrategia EU 2020 son comunes a todos los Estados Miembros, sin embargo, para garantizar que cada uno de ellos adapte la estrategia a su situación particular, la Comisión propone que los objetivos generales se traduzcan en objetivos y trayectorias nacionales. En este caso, los retos más apremiantes para España, según las

Recomendaciones específicas para España en relación con la Estrategia 2020 ²⁴ se concretan en ciertos aspectos como la sostenibilidad de las finanzas públicas, conseguir un sistema fiscal eficiente, realizar ajustes en el sector financiero, mejorar la situación del mercado laboral en nuestro país, atajar las debilidades estructurales de España en cuanto a educación,

²⁴COM (2013) 359 final.

promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza, acelerar las reformas para subsanar las deficiencias del entorno empresarial, reformar el sector energético y mejorar la calidad de la administración pública.

Estos desafíos pueden resumirse en los siguientes retos:

- Reto 1: elevado desempleo juvenil y total, la baja productividad laboral y el aumento de la pobreza y la exclusión social
- Reto 2: poca competitividad de las PYME y su escasa presencia en los mercados internacionales
- Reto 3: débil sistema de investigación e innovación, así como la insuficiente participación en el mismo del sector privado

- Reto 4: uso ineficiente de los recursos naturales

Para valorar la contribución de los Objetivos Temáticos del Acuerdo de Asociación a la estrategia EU2020 para el caso de España se ha seguido la misma metodología que en el caso anterior, y a partir de la matriz de cruce presentada en la siguiente tabla (Tabla 2.4) se puede concluir que todos los retos están cubiertos adecuadamente por los Objetivos Temáticos, con un grado de vinculación de sus prioridades de inversión respecto a los retos superior al 65% en todos los Objetivos Temáticos, excepto en el caso del OT6 (43,75%) y OT7 (58%).

Tabla 2.4. Coherencia con los retos más apremiantes para España según la estrategia EU2020

Objetivos Temáticos y prioridades de inversión	Fondo	Retos más apremiantes para España según la E.E. 2020				Grado de vinculación/ Intensidad	Nº de Retos cubiertos por PI	Media del grado de vinculación de las PI de un OT con respecto a los retos	Nº Medio de Retos atendidos por el OT	
		Reto 1	Reto2	Reto 3	Reto 4					
OT1	PI.1.1.	FEDER	5	5	5	5	20	4	100%	4
	PI.1.2.	FEDER	5	5	5	5	20	4		
	PI.1.3.	FEADER	5	5	5	5	20	4		
	Contribución de la estrategia de inversión del OT a los retos de la EE 2020		100%	100%	100%	100%				
OT2	PI.2.1.	FEDER	5	5	5	3	18	4	93%	4
	PI.2.2.	FEDER	5	5	5	3	18	4		
	PI.2.3.	FEDER	5	5	5	3	18	4		
	PI.2.4.	FEADER	5	5	5	5	20	4		
	Contribución de la estrategia de inversión del OT a los retos de la EE 2020		100%	100%	100%	70%				
OT3	PI.3.1.	FEDER	5	5	5	3	18	4	84,25%	4
	PI.3.2.	FEDER	5	5	5	3	18	4		
	PI.3.3.	FEDER	5	5	5	5	20	4		
	PI.3.4.	FEDER	5	5	5	5	20	4		

	PI.3.5.	FEADER	3	3	3	5	14	4		
	PI.3.6.	FEADER	3	3	3	5	14	4		
	PI. 3.7.	FEMP	3	3	3	5	14	4		
	Contribución de la estrategia de inversión del OT a los retos de la EE 2020		83%	83%	83%	83%				
OT4	PI.4.1.	FEDER	3	3	3	5	14	4	71,25%	4
	PI.4.2.	FEDER	3	3	3	5	14	4		
	PI.4.3.	FEDER	3	3	3	5	14	4		
	PI.4.4.	FEDER	3	3	3	5	14	4		
	PI.4.5.	FEDER	3	3	3	5	14	4		
	PI.4.6.	FEDER	3	3	5	5	16	4		
	PI.4.7.	FEDER	3	3	3	5	14	4		
	PI.4.8.	FEADER	3	3	3	5	14	4		
	Contribución de la estrategia de inversión del OT a los retos de la EE 2020		60%	60%	65%	100%				
OT5	PI.5.1.	FEDER	3	3	3	5	14	4	65,00%	3
	PI.5.2.	FEDER	3	3	3	5	14	4		
	PI.5.3.	FEADER	0	0	0	5	5	1		
	PI. 5.4.	FEADER	3	5	5	5	18	4		
	PI. 5.5.	FEADER	3	3	3	5	14	4		

		Contribución de la estrategia de inversión del OT a los retos de la EE 2020		48%	56%	56%	100%				
OT6	PI.6.1.	FEDER	0	0	0	5	5	1	43,75%	1,75	
	PI.6.2.	FEDER	0	0	0	5	5	1			
	PI.6.3.	FEDER	0	0	0	5	5	1			
	PI.6.4.	FEDER	0	0	0	5	5	1			
	PI.6.5.	FEDER	0	0	0	5	5	1			
	PI.6.6.	FEDER	3	3	3	5	14	4			
	PI.6.7.	FEDER	3	3	3	5	14	4			
	PI.6.8.	FEADER	3	3	3	5	14	4			
	PI.6.9.	FEADER	0	0	0	5	5	1			
	PI.6.10.	FEMP	0	3	3	5	11	3			
	PI.6.11.	FEMP	0	3	3	5	11	3			
	PI.6.12.	FEMP	0	3	3	5	11	3			
			Contribución de la estrategia de inversión del OT a los retos de la EE 2020		15%	30%	30%	100%			
OT7	PI.7.1.	FEDER	0	3	0	5	8	2	58,00%	3	
	PI.7.2.	FEDER	3	3	0	5	11	3			
	PI.7.3.	FEDER	3	3	3	5	14	4			
	PI.7.4.	FEDER	0	3	3	5	11	3			
	PI.7.5.	FEDER	3	3	3	5	14	4			

	Contribución de la estrategia de inversión del OT a los retos de la EE 2020		36%	60%	36%	100%				
OT8	PI.8.1.	FSE	5	5	3	0	13	3	77,08%	3
	PI.8.2.	FSE	5	5	3	0	13	3		
	PI.8.3.	FSE	5	5	5	5	20	4		
	PI.8.4.	FSE	5	5	3	0	13	3		
	PI.8.5.	FSE	5	5	5	5	20	4		
	PI.8.6.	FSE	5	5	0	0	10	2		
	PI.8.7.	FSE	5	5	3	3	16	4		
	PI.8.8.	FEDER	5	5	5	5	20	4		
	PI.8.9.	FEDER	5	5	5	5	20	4		
	PI.8.10.	FEDER	5	5	5	5	20	4		
	PI.8.11.	FEDER	5	5	0	0	10	2		
	PI.8.12.	FEADER	5	5	0	0	10	2		
	Contribución de la estrategia de inversión del OT a los retos de la EE 2020		100%	100%	62%	47%				
OT9	PI.9.1.	FSE	5	3	3	0	11	3	65,00%	3
	PI.9.2.	FSE	5	0	0	0	5	1		
	PI.9.3.	FSE	5	0	0	0	5	1		
	PI.9.4.	FSE	5	0	0	0	5	1		
	PI.9.5.	FSE	5	5	5	3	18	4		

	PI.9.6.	FSE	5	5	5	3	18	4		
	PI.9.7.	FEDER	5	5	5	3	18	4		
	PI.9.8.	FEDER	5	3	3	3	14	4		
	PI.9.9.	FEDER	5	3	3	3	14	4		
	PI.9.10	FEDER	5	3	3	5	16	4		
	PI.9.11.	FEADER	5	5	3	5	18	4		
	Contribución de la estrategia de inversión del OT a los retos de la EE 2020			100%	54%	54%	40%			
OT10	PI.10.1.	FSE	5	5	5	3	18	4	85,00%	4
	PI.10.2.	FSE	5	5	5	3	18	4		
	PI.10.3.	FSE	5	5	5	3	18	4		
	PI.10.4.	FSE	5	5	5	3	18	4		
	PI.10.5.	FEDER	5	5	5	3	18	4		
	PI.10.6.	FEADER	3	3	3	3	12	4		
	Contribución de la estrategia de inversión del OT a los retos de la EE 2020			93%	93%	93%	60%			

Fuente: Elaboración propia

2.2.2. La coherencia externa a nivel nacional

La Estrategia Europa 2020 constituye el marco de referencia para la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros de la UE. Establece un ciclo que se extiende hasta el año 2020, a partir de dos instrumentos básicos: los Programas Nacionales de Reformas y las Directrices Integradas 2020, referencia para diseñar los Programas nacionales de reformas.

Evaluar la coherencia externa implica asimismo analizar la consistencia de la estrategia del Acuerdo de Asociación con el Plan Nacional de Reformas, que se presenta como un programa ambicioso que incorpora medidas para mejorar la eficiencia, flexibilidad y competitividad de distintos ámbitos de la economía española y para facilitar el crecimiento y la creación de empleo (Tabla 2.5).

Tabla 2.5. Plan Nacional de Reformas y Acuerdo de Asociación

TIPO	MEDIDA	OBJETIVO TEMÁTICO
AGS 1. PROSEGUIR UN SANEAMIENTO FISCAL DIFERENCIADO Y FAVORECEDOR DEL CRECIMIENTO		
Eje 1. MEJORA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA: AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y LUCHA CONTRA LA MOROSIDAD	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.	No aplica
	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF)	
	Fondo de Liquidez Autonómica	
	Plan de erradicación de la morosidad	
	Plan de pago a proveedores	
Eje 2. MEDIDAS DE CONSOLIDACIÓN FISCAL	Medidas de austeridad presupuestaria en la Administración General del Estado.	No aplica
	Modificación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.	
	Modificación del Impuesto sobre renta de no residentes.	
	Modificación del Impuesto sobre bienes inmuebles.	
	Modificación del Impuesto sobre sociedades.	
	Modificación del Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.	
	Modificación del Impuesto sobre las labores del tabaco.	
EJE 3. MEJORA DE LA EFICIENCIA Y CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO	Continuación de las reformas en el Sistema Nacional de Salud	No aplica

	Reforma farmacéutica	
	Reforma del Sistema de Atención a la Dependencia	
	Regulación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.	
EJE 4. LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL Y LABORAL	Plan de prevención y lucha contra el fraude fiscal.	No aplica
	Plan anual de Control Tributario	
	Creación de la Oficina Nacional de Fiscalidad Internacional	
	Plan de Lucha contra el Empleo Irregular y el Fraude	
AGS 2. RESTABLECER LAS CONDICIONES NORMALES DE PRÉSTAMO A LA ECONOMÍA		
AGS 3. FOMENTAR EL CRECIMIENTO Y LA COMPETITIVIDAD ACTUAL Y FUTURA		
EJE 1. AUMENTAR LA FLEXIBILIDAD DE LA ECONOMÍA	Ley de Desindexación de la Economía Española	No aplica
EJE 2. GARANTIZAR UN ENTORNO FAVORABLE A LOS EMPRENDEDORES, FACILITANDO EL INICIO Y EL DESARROLLO DE PROYECTOS EMPRESARIALES Y APOYANDO SU INTERNACIONALIZACIÓN	Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y Plan de Racionalización Normativa	OT3. Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas.
	Aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad a los medios de intervención de los municipios	OT11. Mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública
	Ley de Apoyo al Emprendedor y su Internacionalización	
	Ley de Colegios y Servicios Profesionales	
	Reforma del Gobierno Corporativo	
EJE 3. CAPITAL HUMANO	Reforma educativa	OT10. Invertir en la educación, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente
	Planes para la reducción del abandono escolar	
EJE 4. IMPULSO A LA INNOVACIÓN Y A LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS	Agenda Digital para España	OT2. Mejorar el uso y la calidad de las TIC y el acceso a las mismas
	Investigación, Desarrollo e Innovación	
EJE 5. GARANTIZAR UN FUNCIONAMIENTO COMPETITIVO Y EFICIENTE DE LOS MERCADOS	Nuevo marco de supervisión de la competencia y los mercados	OT3. Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas.

	Reforma energética	OT6 Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos
	Impulsar la competencia en el sector de carburantes	
	Liberalización del transporte ferroviario de viajeros	
	Mejora de la regulación del transporte terrestre	
	Nuevo modelo de gestión de infraestructuras aeroportuarias	
EJE 6. MEJORAR LA EFICIENCIA Y COMPETITIVIDAD DE LOS SISTEMAS LOGÍSTICOS	Nuevo marco de planificación estratégica: el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda	OT7. Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales
	Impulso a la Intermodalidad	
EJE 7. CRECIMIENTO RESPETUOSO CON EL MEDIO AMBIENTE Y LUCHA CONTRA LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO	Modificación de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación	OT5. Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos
	Proyecto de Ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas	OT6. Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos
	Plan Sectorial de Turismo y Biodiversidad	
	Plan Nacional de Mejora de la Calidad del Aire	
EJE 8. IMPULSAR LA COMPETITIVIDAD DE LOS SECTORES	Nuevo modelo de política de suelo y vivienda	OT3. Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas.
	Plan Estatal para la regeneración urbana y el alquiler	
	Plan Nacional e Integral de Turismo.	
	Ley de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria	
	Creación de un Código de Buenas Prácticas Mercantiles.	
	Estrategia de apoyo a las Industrias Culturales y Creativas.	
EJE 9. LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO Y LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA CRISIS	Seguimiento de la reforma del mercado laboral	OT 8. Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral.

	Políticas activas de empleo: una nueva estrategia orientada a mejorar la capacidad de inserción profesional, en particular de los más jóvenes	OT9. Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza
	Inclusión social	
AGS 5. MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA		
EJE 1. RACIONALIZACIÓN Y ELIMINACIÓN DE DUPLICIDADES	Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local	Medidas para mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública
	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)	
EJE 2. TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno	Medidas para mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública
EJE 3. IMPULSO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y REDUCCIÓN DE CARGAS	Séptimo Acuerdo de Consejo de Ministros sobre reducción de cargas administrativas	Medidas para mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública
EJE 4. MEJORAR LA CALIDAD, INDEPENDENCIA Y EFICIENCIA DE LOS SISTEMAS JUDICIALES	Profesionalización de la carrera judicial	Medidas para mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública
	Nueva organización del sistema judicial y del reparto de asuntos judiciales	
	Reforma del sistema de tasas judiciales	
	Potenciar la solución extrajudicial de conflictos	

Fuente: Plan Nacional de Reformas

Para analizar la coherencia de los Objetivos Temáticos del Acuerdo de Asociación y el Plan Nacional de Reformas, se ha utilizado la misma metodología que en el apartado anterior (Tabla 2.6).

Tabla 2.6. Coherencia con el PNR 2013

Objetivos Temáticos del Acuerdo de Asociación	EJES DEL PLAN NACIONAL DE REFORMAS 2013													Grado de vinculación
	AGS 3. FOMENTAR EL CRECIMIENTO Y LA COMPETITIVIDAD ACTUAL Y FUTURA									AGS 5. MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA				
	Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4	Eje 5	Eje 6	Eje 7	Eje 8	Eje 9	Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4	
OT 1	5	5	5	5	5	5	0	5	5	0	0	5	0	69%
OT 2	5	5	5	5	5	5	0	5	5	0	0	5	0	69%
OT 3	5	5	5	5	5	5	3	5	5	0	0	0	0	66%
OT 4	5	0	5	5	3	5	5	5	3	0	0	0	0	55%
OT 5	0	0	5	5	3	3	5	3	3	0	0	0	0	42%
OT 6	0	0	0	3	5	3	5	3	3	0	0	0	0	34%
OT 7	0	0	0	3	3	5	5	3	3	0	0	0	0	34%
OT 8	5	5	5	3	3	5	0	3	5	0	0	0	0	52%
OT 9	3	3	3	3	3	0	0	3	5	0	0	0	0	35%
OT 10	5	3	3	3	3	0	0	3	3	0	0	0	0	35%
Medidas para mejorar la eficiencia y modernización de la Adm. Pública	5	5	3	3	3	3	3	3	5	5	5	5	5	
Grado de vinculación	69%	56%	71%	78%	75%	71%	47%	75%	82%	9%	9%	27%	9%	
	69%									14%				

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, hay que tener en cuenta que la AGS1 y la AGS2 del PNR hacen referencia a medidas de carácter macroeconómico que no tienen relación con la EU2020, por lo que no han sido tenidas en cuenta en el análisis. Sin embargo, en lo que respecta al resto de medidas se observa que las principales líneas de

actuación del PNR están en línea con los objetivos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador del Acuerdo de Asociación, destacando el alto grado de vinculación de la AGS3 (69%), fomentar el crecimiento y la competitividad actual y futura, con respecto a los Objetivos Temáticos del Acuerdo de Asociación.

2.2.3. La coherencia externa con otros programas

De acuerdo al Position Paper, en la fase de programación deberán buscarse sinergias no solamente entre los Fondos EIE, sino también con otros instrumentos de la UE tales como **Erasmus para todos, Horizonte 2020 y Programa para el Cambio y la Innovación Sociales, Programa para la Competitividad de las Empresas y para las PYME (COSME), el Programa LIFE y el Mecanismo «Conectar Europa».**

Es importante garantizar la coordinación a nivel nacional y/o a nivel autonómico, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y determinar

los ámbitos en los que es necesario un apoyo financiero adicional de diferentes fondos o instrumentos y promover la integración de mejores prácticas y acciones innovadoras identificadas a escala de la UE, nacional y autonómica.

Con el fin de expresar el grado de vinculación de los programas citados con respecto a los programas Horizonte 2020 con respecto a los Objetivos Temáticos seleccionados, se utilizan los siguientes indicadores de intensidad color azul:

Azul intenso ●	Azul medio ●	Azul claro ●
-----------------------	---------------------	---------------------

El color más intenso expresa una vinculación más fuerte entre el programa y el Objetivo Temático, el azul medio, recoge un impacto de segunda vuelta, y el azul claro representa impactos de carácter débil.

H2020

El programa Horizonte 2020, también denominado “Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020)”, proporciona un marco estratégico común para la financiación de la investigación y la innovación por parte de la Unión y actúa como vehículo para la movilización de la inversión privada, la creación de nuevas oportunidades de empleo y la garantía del crecimiento sostenible y la competitividad de Europa a largo plazo.

El objetivo general del Horizonte 2020 se fundamenta en la contribución a la construcción de una economía basada en el conocimiento y la innovación en toda la Unión movilizando una

financiación adicional suficiente de la investigación, el desarrollo y la innovación. De esta manera, respalda la aplicación de la estrategia Europa 2020 y otras políticas de la Unión, así como la realización y el funcionamiento del Espacio Europeo de Investigación (EEI).

Este objetivo general se perseguirá a través de tres prioridades que se refuerzan mutuamente y estarán dedicadas a una ciencia excelente, liderazgo industrial y retos sociales.

Horizonte 2020 integra por primera vez todas las fases desde la generación del conocimiento hasta las actividades más próximas al mercado: investigación básica, desarrollo de tecnologías, proyectos de demostración, líneas piloto de fabricación, innovación social, transferencia de tecnología, pruebas de concepto, normalización, apoyo a las compras públicas pre-comerciales, capital riesgo y sistema de garantías.

El Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT) pasa a formar parte de Horizonte 2020 y a través de sus comunidades de conocimiento (KIC) integra actividades de investigación, formación y creación de empresas.

Los objetivos estratégicos del programa H2020 son:

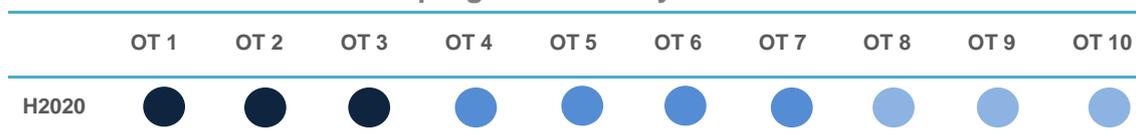
- Crear una ciencia de excelencia que refuerce la posición de la UE en el panorama científico mundial, mediante el apoyo a investigadores europeos del más alto nivel, su formación, su movilidad y su cualificación.
- Desarrollar tecnologías y sus aplicaciones para mejorar la competitividad europea, apoyando tecnologías clave para la industria como son las TIC, la nanotecnología, la fabricación avanzada, la biotecnología y el espacio.
- Investigar en las grandes cuestiones que afectan a los ciudadanos europeos: salud, alimentación y agricultura incluyendo las ciencias del mar, energía, transporte, clima y materias primas.

El papel que juegan las PYME en este programa marco es importante ya que hay muchas actividades desarrolladas para ellas a través de su participación en los proyectos colaborativos de los Retos sociales y de Tecnologías, a lo que se destina como mínimo un 20% de la asignación del programa que, a nivel europeo, supone una cantidad global de 76.880 M€.

Adicionalmente, estas empresas tienen a su disposición el denominado "instrumento PYME" que puede financiar desde la evaluación del concepto y su viabilidad al desarrollo, demostración y replicación en el mercado y alcanzando incluso apoyos para la comercialización con servicios de ayuda para rentabilizar la explotación de los resultados.

El programa Horizonte 2020 tiene una especial relación con los Objetivos Temáticos 1, 2 y 3, más vinculados al crecimiento inteligente (Gráfico 2.23). Si bien es cierto que, como el apoyo a la innovación va a potenciarse en sectores como la salud, alimentación, energía, transporte, clima y materias primas, los Objetivos Temáticos de la sostenibilidad ambiental también van a verse afectados por estas inversiones.

Gráfico 2.23. Vinculación del programa H2020 y los OT del AA



Fuente: Elaboración propia

COSME, Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (2014-2020)

A través del Reglamento COM (2011) 834 final, la Comisión propone la implantación de un «Programa para la Competitividad de las Empresas y para las PYME» (COSME), con una asignación total de 2.500 millones EUR para el período 2014-2020.

COSME se presenta como un medio de abordar los principales fallos del mercado que limitan el crecimiento de las empresas de la Unión, en particular de las PYME. En lo que se refiere a la competitividad y el emprendimiento, los principales retos que siguen teniendo ante sí las empresas de la Unión son mejorar su acceso a la financiación, entre otras cosas, demostrando su solvencia, aunque tienen difícil el acceso al capital-riesgo.

Por otra parte deben mejorar su escaso espíritu emprendedor, ya que solamente al 45% de los ciudadanos europeos le gustaría trabajar por cuenta propia, frente al 55 %, por ejemplo, en los Estados Unidos.

Un entorno empresarial que no fomenta la creación de empresas y su crecimiento, caracterizado por una fragmentación persistente de la normativa y un exceso de burocracia.

La capacidad limitada de las PYME para adaptarse a una economía baja en carbono, la dificultad para adaptarse al cambio climático y eficiente en el uso de la energía y de los recursos, debido a unos medios financieros y una pericia limitados. La capacidad limitada de las PYME para abrirse a mercados extranjeros, dentro y fuera del mercado único.

Los objetivos del programa son:

- Mejorar el acceso de las PYME a la financiación en forma de capital y de deuda a través de intermediarios financieros.
- Mejorar el acceso de las empresas a los mercados. La Red Europa Empresa (Enterprise Europe Network) prestará servicios de apoyo para facilitar la expansión de las empresas dentro y fuera de la Unión Europea y financiará la cooperación industrial internacional para reducir las diferencias entre la UE y sus principales socios comerciales.
- Mejorar las condiciones generales para la competitividad y la sostenibilidad de las empresas, en particular las PYME, incluido en el sector turístico.
- Promover el emprendimiento: Se trata de desarrollar las habilidades y actitudes emprendedoras, especialmente entre los nuevos emprendedores, los jóvenes y las mujeres.

Sin embargo, además de apoyar la internacionalización, la competitividad y la cultura empresarial, COSME es ante todo un instrumento financiero que permitirá mejorar el acceso a la financiación de las PYME, destinando a este concepto más del 60% del presupuesto total del programa que, a nivel europeo es de 2,3 billones de euros.

El programa COSME tiene una especial relación con el Objetivo Temático 3 (Gráfico 2.24), dedicado íntegramente a las PYME. Es razonable pensar que una mejora sustancial en la situación de las

pequeñas y medianas empresas conllevará mejoras en el resto de áreas cubiertas por los demás Objetivos Temáticos. Sin embargo el programa COSME apoyará las PYME y

potenciará el uso de instrumentos financieros, a lo que la Comisión da especial importancia en el período 2014-2020.

Gráfico 2.24. Vinculación del programa COSME y los OT del AA



Fuente: Elaboración propia

LIFE, Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima

El programa LIFE se presenta como un instrumento específico de financiación en materia de política de medio ambiente y acción para el clima que viene a completar y a combinar el resto de instrumentos de financiación de la UE que pueden no contemplar todas las necesidades medioambientales y climáticas específicas.

El objetivo del Programa LIFE es servir de catalizador para promover la implementación e integración de los objetivos medioambientales y climáticos en otras políticas y en la práctica de los Estados miembros. Se hace énfasis especial en una mejor gobernanza, ya que ello está estrechamente relacionado con la mejora de la implementación.

Los objetivos generales del Programa LIFE que contribuirán al desarrollo sostenible y al logro de los objetivos y metas de la Estrategia Europa 2020, se realizarán a través de dos subprogramas, “Medio Ambiente” y “Acción para el Clima”, y son los siguientes:

- Contribuir a la transición hacia una economía eficiente en el uso de los recursos, hipo carbónica y a la

protección y mejora de la calidad del medio ambiente, así como a frenar e invertir la pérdida de biodiversidad

- Mejorar el desarrollo, la implementación y la observancia de la política y la legislación medioambientales y climáticas de la Unión, y catalizar y fomentar la incorporación e integración de los objetivos medioambientales y climáticos en otras políticas de la Unión y en la práctica de los sectores público y privado, incluso aumentando su capacidad
- Apoyar una mejor gobernanza medioambiental y climática a todos los niveles.

El programa LIFE tiene una especial relación con los Objetivos Temáticos 4, 5 y 6 directamente relacionados con la sostenibilidad ambiental (Gráfico 2.25).

Gráfico 2.25. Vinculación del programa LIFE y los OT del AA



Fuente: Elaboración propia

CEF, mecanismo “Conectar Europa”

A través del Reglamento COM(2011) 665 final, la Comisión Europea también ha establecido el llamado Mecanismo «Conectar Europa» que determina las condiciones, métodos y procedimientos para proporcionar ayuda financiera de la Unión a las redes transeuropeas a fin de apoyar proyectos en el campo de las infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones.

El Mecanismo «Conectar Europa» permitirá la preparación y ejecución de proyectos de interés común en el marco de la política de las redes transeuropeas en los sectores de la energía, los transportes y las telecomunicaciones. En particular, apoyará la ejecución de proyectos de desarrollo y construcción de infraestructura nueva o de mejora de infraestructura existente en los campos de los transportes, la energía y las telecomunicaciones. Sus principales objetivos son:

- Contribuir a un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo mediante el desarrollo de redes transeuropeas de altas prestaciones, beneficiando así a toda la Unión Europea en términos de competitividad y cohesión económica, social y territorial dentro del mercado único y creando un entorno más propicio a la inversión privada y pública gracias a una combinación de instrumentos financieros y apoyo directo de la

Unión, y explorando las sinergias entre los distintos sectores. La consecución de este objetivo se medirá por el volumen de inversión pública y privada en proyectos de interés común, en particular los realizados a través de los instrumentos financieros previstos en el presente Reglamento.

- Permitir a la Unión lograr sus objetivos de reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, de aumento del 20% de la eficiencia energética y de incremento de la cuota de energías renovables hasta el 20 % de aquí a 2020, garantizando al mismo tiempo una mayor solidaridad entre los Estados miembros.

Además de los objetivos generales, el Mecanismo «Conectar Europa» deberá contribuir a la consecución de los objetivos específicos sectoriales siguientes:

En el ámbito del transporte, el Mecanismo «Conectar Europa» apoyará proyectos de interés común que persigan los siguientes objetivos²⁵:

- Eliminar los cuellos de botella y construir los enlaces pendientes. La consecución de este objetivo se medirá por el número de conexiones transfronterizas nuevas o mejoradas y de cuellos de botella

²⁵Especificados en mayor detalle en el artículo 4 del Reglamento (UE) n° 1316/2013 [Orientaciones para la RTE-T].

eliminados en las vías de transporte que se hayan beneficiado del Mecanismo «Conectar Europa».

- Garantizar transportes sostenibles y eficientes a largo plazo. La consecución de este objetivo se medirá por la longitud de la red ferroviaria convencional y la red ferroviaria de alta velocidad en la UE-27.
- Optimizar la integración y la interconexión de los modos de transporte y reforzar la interoperabilidad de los servicios de transporte. La consecución de este objetivo se medirá por el número de puertos y aeropuertos conectados a la red ferroviaria.

En el ámbito de la energía, el Mecanismo «Conectar Europa» apoyará proyectos de interés común que persigan los siguientes objetivos²⁶:

- Promover la mayor integración del mercado interior de la energía y la interoperabilidad de las redes eléctrica y de gas a través de las fronteras, velando también por que ningún Estado miembro quede aislado de la red europea. La consecución de este objetivo se medirá por el número de proyectos que conecten efectivamente las redes de los Estados miembros y que eliminen los cuellos de botella internos.
- Reforzar la seguridad de abastecimiento de la Unión. La consecución de este objetivo se medirá por la evolución de la robustez y seguridad del sistema y de las operaciones en él realizadas,

²⁶ Especificados en mayor detalle en el Reglamento (UE) n°1316/2013.

así como por el número de proyectos que permitan diversificar las fuentes, los países y las vías de suministro.

- Contribuir al desarrollo sostenible y a la protección del medio ambiente, en particular promoviendo la integración de la energía de fuentes renovables en la red de transporte y el desarrollo de redes de dióxido de carbono. La consecución de este objetivo se medirá por el volumen de energías renovables transportadas desde la producción hasta los grandes centros de consumo e instalaciones de almacenamiento y por el volumen total de emisiones de CO2 evitadas gracias a la construcción de proyectos que se hayan beneficiado del Mecanismo «Conectar Europa».

En el ámbito de las telecomunicaciones, el Mecanismo «Conectar Europa» preverá acciones destinadas a apoyar proyectos de interés común que persigan los siguientes objetivos²⁷:

- Acelerar el despliegue de redes de banda ancha rápidas y ultrarrápidas y su adopción, en particular por las pequeñas y medianas empresas (PYME). La consecución de este objetivo se medirá por el nivel de cobertura de las redes de banda ancha y ultrarrápidas de banda ancha y por el número de hogares abonados a conexiones de banda ancha de velocidad superior a 100 Mbps.
- Promover la interconexión y la interoperabilidad de los servicios

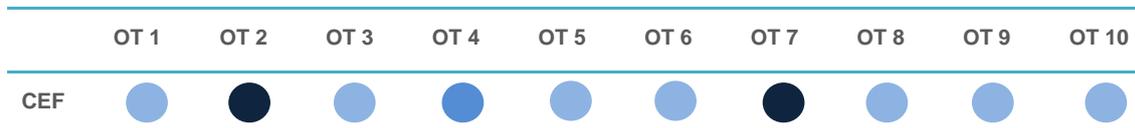
²⁷ Especificados en mayor detalle en el Reglamento (UE) no XXXX/2012 [Orientaciones INFSO].

públicos nacionales en línea, así como el acceso a esas redes. La consecución de este objetivo se medirá por el porcentaje de ciudadanos y empresas que utilicen servicios públicos en línea y por la

disponibilidad transfronteriza de esos servicios.

El programa CEF tiene una especial relación con los Objetivos Temáticos 2 y 7 (Gráfico 2.26).

Gráfico 2.26. Vinculación del programa CEF y los OT del AA



Fuente: Elaboración propia

ERASMUS para todos

“Erasmus para todos” es el Programa de educación, formación, juventud y deporte de la Unión. El objetivo del mismo es apoyar a todos los sectores de la educación (en concreto, la educación superior, la educación y formación profesionales y el aprendizaje de adultos, la educación escolar y la juventud) con una perspectiva de aprendizaje permanente.

De esta manera, el programa se centra en tres tipos de acciones clave, en concreto la movilidad transnacional e internacional por motivos de aprendizaje de estudiantes, jóvenes, profesores y personal, la cooperación para la innovación y las buenas prácticas entre instituciones educativas, así como a través de la cooperación con organismos activos en el ámbito de la juventud y el apoyo a las agendas políticas, incluido el apoyo al desarrollo de capacidades en terceros países,

entre ellos los países candidatos a la adhesión, con un énfasis especial en los países vecinos y el dialogo internacional sobre políticas.

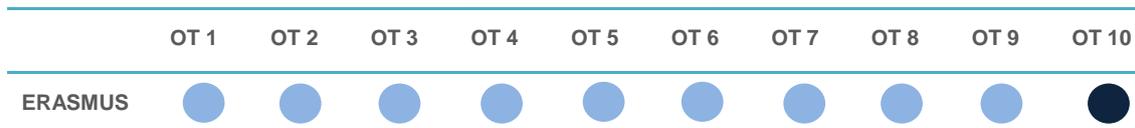
Además, el programa introduce un nuevo instrumento financiero, en concreto, un mecanismo de garantía de préstamos, a fin de permitir que los estudiantes estudien su curso de máster en otro país europeo.

En particular, tiene como objetivo contribuir a alcanzar los siguientes objetivos principales de Europa 2020:

- Reducir las tasas de abandono escolar
- Incrementar el porcentaje de la población de entre 30 y 34 años que finaliza la enseñanza superior.

El programa ERASMUS tiene una especial relación con el Objetivo Temático 10 (Gráfico 2.27).

Gráfico 2.27. Vinculación del programa ERASMUS y los OT del AA



Fuente: Elaboración propia

Como conclusión es posible señalar que todos los Objetivos Temáticos que España ha decidido incluir en su Acuerdo de Asociación se ven reforzados con Programas Marco como los que se acaban de exponer. Para cada uno de los Objetivos Temáticos, excepto para el 8 y el 9, es posible

encontrar un programa de especial incidencia sobre la materia que abarca dicho objetivo. No obstante, para los Objetivos Temáticos 8 y 9, pueden verse reforzados por otras actuaciones adicionales como la YEI (Iniciativa de Empleo Juvenil).

2.3. Análisis de la coherencia interna del Acuerdo de Asociación

En este capítulo se desarrolla el estudio de la coherencia interna del Acuerdo de Asociación. Este análisis tiene como fin detectar las sinergias entre los Objetivos Temáticos del Acuerdo, es decir, medir el grado en que unos Objetivos influyen sobre los otros para alcanzar el objetivo general de la intervención.

La evaluación de las sinergias entre los Objetivos Temáticos del Acuerdo de Asociación implica examinar la capacidad de cada Objetivo para influir sobre el logro del resto de Objetivos, bien por influencia²⁸ (la consecución de un Objetivo permite alcanzar otros Objetivos del Acuerdo) o bien por sensibilidad²⁹ (la consecución de otros Objetivos permite alcanzar el Objetivo en cuestión).

Para analizar estos efectos se empleará la metodología recomendada en la *Guía para la Evaluación del Desarrollo Socioeconómico* que consiste en la construcción de una matriz en la que se valoran las interrelaciones entre los diferentes Objetivos Temáticos. Para ello, se asigna un valor a cada cruce (1, 3 y 5³⁰) en función de la intensidad de interrelación entre los Objetivos.

Así, esta matriz permite obtener, por filas, la intensidad y vinculación funcional entre los Objetivos Temáticos, esto es, el grado de influencia de un Objetivo sobre el resto. Del mismo modo, pero por columnas, permite determinar en qué medida un Objetivo

se ve influenciado por los demás, determinando, por tanto, el grado de sensibilidad de este objetivo.

Este análisis permite clasificar los Objetivos en cuatro grupos jerárquicos:

- **Objetivos estratégicos**, son aquellos con una valoración superior a la media tanto en influencia como en sensibilidad. Por tanto, constituyen objetivos clave de la estrategia por su elevado potencial multiplicador.
- **Objetivos influyentes**, son aquellos que tienen una elevada capacidad de influencia (superior a la media), pero un menor grado de sensibilidad (inferior a la media). Éstos pueden considerarse objetivos con elevado grado de influencia.
- **Objetivos sensibles**, son aquellos con una sensibilidad mayor que la media pero con influencia inferior a la media. Por tanto, su desarrollo o éxito depende en buena parte del cumplimiento o el logro de los otros objetivos, por lo que representan un elevado grado de dependencia del resto.
- **Objetivos independientes**, son aquellos que por sus propias características presentan un mayor grado de independencia (baja influencia y sensibilidad respecto a la media).

A continuación, se presenta la matriz simétrica de sinergias entre los Objetivos Temáticos del Acuerdo de Asociación (Tabla 2.7):

²⁸Mide el impacto que tiene sobre otros OT.

²⁹Mide el impacto que otros OT tienen sobre él.

³⁰ El valor 1 determina una intensidad de interrelación débil, el valor 3 moderada y el 5 intensa.

Tabla 2.7. Matriz de sinergias entre Objetivos Temáticos.

	OT1	OT2	OT3	OT4	OT5	OT6	OT7	OT8	OT9	OT10	Cómo influye (influencia)
	OT1		5	5	5	5	5	3	3	3	5
OT2	5		5	3	3	3	3	3	1	3	29
OT3	5	5		3	3	5	1	3	3	1	29
OT4	5	1	1		5	5	5	3	1	1	27
OT5	3	1	3	5		5	5	3	1	3	29
OT6	3	3	3	5	5		5	3	1	1	29
OT7	3	1	1	5	5	5		3	1	1	25
OT8	5	5	5	3	3	3	3		5	5	37
OT9	3	3	5	1	1	1	1	5		5	25
OT10	5	5	5	5	3	3	3	5	5		39
Cómo es influido (sensibilidad)	37	29	33	35	33	35	29	31	21	25	30,8

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2.28. Representación gráfica de las sinergias entre Objetivos Temáticos.



Fuente: Elaboración propia

Conforme a esta matriz de sinergias y a su correspondiente gráfico, se puede desarrollar la siguiente clasificación de

los Objetivos Temáticos del Acuerdo de Asociación (Tabla 2.8):

Tabla 2.8. Clasificación de los Objetivos Temáticos bajo el análisis de coherencia interna.

Objetivos estratégicos	Objetivos influyentes	Objetivos sensibles	Objetivos independientes
OT1 y OT8	OT10	OT3, OT4, OT5 y OT6	OT2, OT7 y OT9

Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, **cabe destacar que todos los Objetivos Temáticos mantienen algún tipo de interrelación entre ellos**, ya sea de manera débil, moderada o intensa. Estas sinergias favorecen el funcionamiento del Acuerdo de Asociación y la consecución del objetivo general de la intervención.

Sin embargo, existen dos Objetivos Temáticos que, tanto por su influencia sobre el resto, así como por su sensibilidad a la hora de ser influidos por otros Objetivos, obtienen un carácter estratégico. Estos son el OT1 (potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación) y el OT8 (promover el empleo y fomentar la movilidad laboral). Estos objetivos están dirigidos, principalmente, a combatir las necesidades más importantes identificadas en el diagnóstico inicial. En este sentido, y tal como se observa en el análisis de la pertinencia, son dos de los objetivos que incidían de manera más notable sobre las debilidades y fortalezas identificadas.

En el otro extremo, se encuentran aquellos objetivos que, dado su grado de influencia y sensibilidad, se determinan como independientes, es

decir, su consecución no depende en gran medida del logro de otros, así como su éxito no contribuye, intensamente, al cumplimiento del resto. Estos son el OT2 (mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones), OT7 (promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales) y el OT9 (promoción de la inclusión social y reducción de la pobreza).

Finalmente, se sitúan aquellos Objetivos Temáticos que se ven influidos, en mayor medida, por la consecución del resto, como lo son el OT3 (mejorar la competitividad de las pymes, del sector agrícola y del sector de la pesca y acuicultura), OT4 (favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores), OT5 (promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos) y OT6 (proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos) y, por último, un objetivo que influye, intensamente, en el éxito de otros, como lo es el OT10 (invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente).

2.4. Análisis del enfoque territorial

El Reglamento de Disposiciones Comunes solicita a los Estados miembros, en el punto 6 de su Anexo I, que en la programación tengan en cuenta las características geográficas o demográficas del país. Este aspecto resulta fundamental para conseguir de una manera más eficaz un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, puesto que los mayores desafíos sociales a los que se enfrenta la Unión Europea en la actualidad (mundialización, cambio demográfico, degradación medioambiental, migración, cambio climático, uso de la energía y consecuencias económicas y sociales de la crisis) pueden tener un impacto diferente según las regiones y sus características.

En particular, los Estados miembros deberán reflejar los problemas específicos de las ciudades, zonas urbanas y rurales, litorales y pesqueras, regiones ultraperiféricas, las regiones más septentrionales con muy baja densidad de población, las regiones insulares, transfronterizas y de montaña y, en general, cualquier zona que sufra desventajas geográficas o demográficas específicas.

Resulta por tanto de gran importancia que la evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación realice un análisis del enfoque territorial realizado y observe la pertinencia de la Estrategia de inversión para afrontar los retos territoriales del país.

El análisis de los aspectos territoriales del Acuerdo de Asociación puede ser planteado desde distintos puntos de vista. Por un lado es posible diagnosticar el alcance territorial de la

estrategia del Acuerdo según la **división administrativa** del territorio³¹. En este caso, las actuaciones y las estrategias planteadas en los Programas Operativos regionales y plurirregionales deben tener en cuenta las disparidades propias de sus regiones y estar en sintonía tanto con las estrategias de los Programas plurirregionales, como con la estrategia global del propio Acuerdo de Asociación. En este sentido sólo si los PO tienen en cuenta este aspecto, la programación para el 2014-2020 lo tendrá, ya que desde el análisis inicial del Acuerdo de Asociación esta aseveración quedaría incompleta.

Otra de las posibles divisiones a nivel territorial es la clasificación entre **zonas rurales y urbanas**. En lo que respecta a las zonas urbanas, el Acuerdo de Asociación ha preparado un eje de desarrollo urbano sostenible³², en el que se plantean actuaciones integradas en entornos urbanos delimitados³³, actuaciones específicas en el ámbito de la Economía baja en carbono y otras actuaciones apoyadas por las Comunidades Autónomas. Por otro lado, en lo que respecta a las zonas rurales, éstas se verán fuertemente apoyadas por el FEADER y por proyectos tales como el LEADER (para el que el propio FEADER deberá destinar un mínimo del 5% de la dotación de cada uno de sus PDR³⁴).

³¹En el caso de España es a nivel NUTS2.

³²Eje 13 del Acuerdo de Asociación.

³³Parecido a la iniciativa comunitaria URBAN.

³⁴Programa de Desarrollo Rural del FEADER, que equivale a los Programas Operativos de los otros Fondos.

Cabe señalar que las estrategias de Desarrollo Local Participativo podrán ser aplicadas en territorios rurales y en zonas pesqueras del litoral marítimo e incluirán términos municipales de pequeño tamaño afectados por problemas de despoblamiento, envejecimiento, masculinización, declive económico, dificultades de reposición laboral o paro y déficit de servicios públicos, especialmente relacionados con poblaciones en riesgo de exclusión social. Sin embargo, estas estrategias se podrán extender a zonas urbanas de mayor densidad, cuando las estrategias justifiquen las relaciones de complementariedad y sinergias urbano-rurales.

El Acuerdo de Asociación también analiza las particularidades de las regiones transfronterizas, montañosas, poco pobladas y predominantemente rurales, metropolitanas, costeras, así como las islas y las regiones ultraperiféricas. Para ello realiza un análisis DAFO de cada una de las tipologías de territorio en sus tres dimensiones: la dimensión física y medioambiental, la dimensión económica y la competitividad y la dimensión social, para que sirva como base del **análisis territorial específico posterior que deben desarrollar los Programas Operativos.**

En cualquier caso, debe destacarse la inclusión en el Acuerdo de un eje específico para Canarias como región ultraperiférica ³⁵ que, por sus características, cuenta con una dotación adicional específica destinada a compensar los costes adicionales que dificultan su desarrollo.

El alcance territorial es por tanto un aspecto que se ha tenido en cuenta durante la elaboración del Acuerdo de Asociación al hacer el diagnóstico del país considerando las particularidades de cada región, pero deben ser las regiones las que completen el análisis en la elaboración de sus Programas Operativos y Programas de Desarrollo Rural.

³⁵Eje 12 del Acuerdo de Asociación.

2.5. Evaluación de las 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 justificar³⁶ 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.

³⁶Además algunas condiciones ex ante han de comprobarse a nivel PO o PDR.

2.6. El 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 y promover el desarrollo sostenible. Asimismo, será conveniente cerciorarse del cumplimiento del principio de Asociación y gobernanza multinivel, señalado en el artículo 5 del RDC.

En lo concerniente a este último principio, las tareas del evaluador deben centrarse en comprobar el cumplimiento de los preceptos señalados en el Código de Conducta del Partenariado ³⁷ relativos a la adecuada identificación y consulta de los agentes principales para el Acuerdo de Asociación, y a las relaciones de gobernanza que han tenido lugar a lo largo del proceso de adopción del Acuerdo. No obstante, dada la amplitud e importancia de la gobernanza y el partenariado otorgada en el periodo de programación 2014-2020, ha sido necesario dedicar un capítulo íntegro (Capítulo 5) al análisis de este principio, razón por la cual la evaluación del mismo se excluye del presente apartado remitiéndose al citado capítulo 5 de la evaluación ex ante.

En lo que respecta a los principios de igualdad de oportunidades y desarrollo sostenible, en el Anexo I del

Reglamento de Disposiciones Comunes, apartado 5, quedan señaladas las directrices que deben seguir los Estados Miembros para cumplir con los mismos. El equipo evaluador ha revisado los principios ligados a la protección del medioambiente, así como la igualdad de oportunidades y no discriminación.

Para evaluar estos requisitos, se ha desarrollado una valoración de cómo los principales aspectos del Acuerdo de Asociación los tienen en cuenta, así como una justificación de la misma.

Los principales aspectos del Acuerdo de Asociación son: la estrategia, la gobernanza, los indicadores asociados a los grandes resultados y las asignaciones financieras.

³⁷C(2013) 9651 final.

2.6.1. Protección medioambiental

Según los Reglamentos, los Estados miembros se asegurarán de que las inversiones realizadas con el apoyo de los Fondos del EIE tomen en consideración el potencial de reducción del cambio climático y hagan frente a los efectos del cambio climático y las

catástrofes naturales tales como el aumento del riesgo de inundaciones, olas de calor y fenómenos meteorológicos extremos.

En la Tabla 2.9 se valora el principio horizontal de sostenibilidad ambiental en el Acuerdo de Asociación:

Tabla 2.9. Integración del principio de desarrollo sostenible en el Acuerdo de Asociación

	ESTRATEGIA	GOBERNANZA	INDICADORES	ASIGNACIONES FINANCIERAS
INTENSIDAD	Alta	Alta	Alta	Alta
APRECIACIÓN	Los Objetivos Temáticos 4, 5, 6 y 7 presentan una casi perfecta alineación con el desarrollo sostenible.	Numerosos organismos, públicos y privados relacionados con el medio ambiente han sido consultados en el proceso de elaboración del Acuerdo	Se han introducido diversos indicadores relacionados con el crecimiento sostenible	Se conocen asignaciones financieras por OT
	Los Objetivos Temáticos 1, 2 y 3 presentan una integración elevada y los Objetivos 8, 9 y 10 presentan numerosas medidas que integran el principio en su estrategia			

Fuente: Elaboración propia

2.6.2. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y no discriminación

La aplicación de los Fondos EIE debe tender a eliminar las desigualdades y promover la igualdad entre hombres y mujeres, así como a combatir la discriminación basada en el sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

En la Tabla 2.10 se valora el principio horizontal de igualdad de oportunidades y no discriminación en el Acuerdo de Asociación:

Tabla 2.10. Integración del principio de igualdad de oportunidades y no discriminación en el Acuerdo de Asociación

	ESTRATEGIA³⁸	GOBERNANZA	INDICADORES	ASIGNACIONES FINANCIERAS
INTENSIDAD	Baja	Media	Media	Baja
APRECIACIÓN	Hay muy pocas prioridades de inversión y elementos del DAFO ligados al análisis desde una perspectiva de igualdad entre hombres y mujeres y casi todo se concentra en el OT 9, cuando debería de ser un análisis más transversal.	Se ha consultado a organismos muy relacionados con los temas de igualdad pero la participación de la mujer desde un punto de vista sectorial no está recogida en el Acuerdo de una manera transversal.	Aunque los indicadores relacionados con personas que se presentan en el Acuerdo de Asociación se han calculado por sexo, no se han presentado en el documento, si bien los programadores han desagregado los indicadores calculados para el diagnóstico inicial y que serán de fácil seguimiento durante la evaluación en el período 2014-2020	No se puede hacer ninguna aproximación al desglose por sexos.

Fuente: Elaboración propia

³⁸ Los PO y PDR deberán tener en consideración de una manera especial este principio.

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**³⁹. 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 deberían presentar una desagregación por género⁴⁰, lo que permitiría estimar mejor las

asignaciones financieras que toman en consideración este principio.

A modo de conclusión se puede decir que los principios horizontales y los objetivos políticos transversales presentados en el Acuerdo de Asociación, deberán ser desarrollados con más detalle en los Programas Operativos

³⁹ Nos referimos a estrategia, indicadores, asignación financiera y gobernanza.

⁴⁰ 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.

2.7. Análisis de la complementariedad y sinergias entre las actuaciones financiadas por los fondos estructurales entre sí y de estos con FEADER y FEMP

El capítulo 2 del Acuerdo de Asociación detalla los mecanismos de coordinación definidos para el periodo de programación 2014-2020 entre los distintos instrumentos del Marco Financiero Plurianual (MFP) que desarrollan las políticas de la Unión incluidos los Fondos EIE. El objetivo es que todos los instrumentos financieros de la Unión Europea en las diferentes políticas contribuyan, junto con las políticas nacionales, de forma coordinada al logro de los objetivos de España y la Unión.

Las autoridades responsables de la gestión de cada instrumento y en especial las autoridades de gestión de los Fondos EIE, deben actuar coordinadamente en la materialización de las estrategias y objetivos del Acuerdo de Asociación y de los Programas Operativos en todo el período de programación, que, si bien se trata de un modelo que ya viene funcionando en períodos anteriores, deberá potenciarse con el fin de tener en cuenta a los nuevos Fondos

FEADER y FEMP incluidos en este Acuerdo de Asociación.

Las **áreas de coordinación** pueden verse reflejadas en la Tabla 13 del Acuerdo, donde se presentan las sinergias entre los instrumentos financiación del Marco Financiero Plurianual y los Fondos EIE.

Además, se establecen las siguientes **estructuras para facilitar la coordinación entre los Fondos EIE y las políticas nacionales y europeas**: comité de coordinación de Fondos EIE, comité de evaluación, comités de seguimientos de los programas, redes de comunicación y redes temáticas.

El equipo evaluador ve positivamente la labor puesta en marcha al inicio del período de programación en cuanto a posibles sinergias y complementariedades entre las actuaciones financiadas por FEDER y FSE junto con FEADER y FEMP, pero deberá revisarse durante el desarrollo del mismo.



Capítulo III. Indicadores, seguimiento y evaluación

3.1. Introducción

Tal y como señalábamos en el apartado 1.1, la evaluación de políticas públicas tiene por objeto identificar y valorar, ya sea de una manera cuantitativa o cualitativa, los efectos que éstas tienen sobre la población objetivo para la que se diseñaron y en qué medida resuelven los problemas de partida. En este sentido, la incorporación de **indicadores** al desarrollo de un proyecto financiado con fondos públicos permitirá 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.

Son varios los tipos de indicadores que se utilizan durante la intervención pública en función del momento del desarrollo del proyecto. Se pueden identificar tres momentos principales: desde que se diseña la programación (*el antes*), cuando se implementan las actuaciones (*el durante*) y hasta que se evalúan los resultados intermedios y finales (*el después*) (Gráfico 3.1).

Con respecto a las etapas iniciales del desarrollo de la estrategia (*el antes*), el programador debe hacer un buen diagnóstico regional y/o sectorial de la situación de partida y utilizar **indicadores de contexto**. Asimismo debe plantearse grandes resultados a conseguir a través de su estrategia y que suelen medirse a partir de **indicadores estratégicos**⁴¹.

Una vez que el programador ha establecido sus prioridades de

intervención, que terminan por concretarse en actuaciones, es necesario medir la evolución de la parte operativa a través de **indicadores de gestión o indicadores operativos**, donde se pueden destacar, los **indicadores financieros**, ligados al gasto que se va realizando, y los **indicadores de producto**, que miden la cantidad que se va produciendo. Estos indicadores se enmarcarían en la fase intermedia (*el durante*).

Para finalizar (*el después*), el programador debe cuantificar los resultados obtenidos a partir de su intervención, resultados que deben ser más concretos que los definidos en las estrategias iniciales. En esta fase se pueden distinguir dos tipos de indicadores, los **indicadores de resultado** y los de **impacto**, que buscan medir el resultado a más largo plazo que los primeros.

El uso de estos indicadores permite tener una visión clara y completa del desarrollo de la estrategia general y las actuaciones concretas. Conocer bien las fases del desarrollo de un proyecto financiado con fondos públicos es crucial para poder hacer un buen seguimiento a través de los indicadores.

⁴¹Que recogen resultados generales.

Gráfico 3.1. Identificación de las fases de un proyecto financiado con fondos públicos



Fuente: Elaboración propia

3.2. Los indicadores en el período de programación 2014-2020

En este apartado se analizan los indicadores en el nuevo período de programación haciendo especial hincapié en las diferencias entre Fondos. Si bien es cierto que en líneas generales todos siguen la estructura de indicadores que se ha presentado en la introducción, las diferencias en cuanto a las especificaciones de los Reglamentos en función del Fondo hacen de este apartado uno de los más heterogéneos de la programación 2014-2020.

En este sentido, los indicadores globales para todos los Fondos EIE están recogidos en el apartado 1.3 del Acuerdo de Asociación y en el 3.3 del presente documento. Son, fundamentalmente, indicadores estratégicos⁴², es decir, miden grandes

resultados y a través de éstos se puede seguir la evolución de las actuaciones conjuntas durante todo el período de programación.

Sin embargo, todos los indicadores de la fase operativa y de resultados se desarrollarán en cada uno de los Programas Operativos, aunque aquí se mencionan las particularidades a las que se enfrentan cada uno de ellos desde el principio.

El uso de indicadores para el seguimiento y la evaluación de los Fondos EIE ha existido desde los primeros períodos de programación, aunque es en el período 2014-2020 donde van a cobrar mayor importancia, debido al enfoque a resultados que se presenta en los Reglamentos. Hasta ahora el seguimiento y la evaluación se

⁴²Los indicadores estratégicos, que recogen el impacto de las grandes líneas de actuación ya existían en el período 2007-2013. Los

Reglamentos identificaban indicadores estratégicos como tal, pero no ocurre lo mismo con los nuevos Reglamentos.

hacían, fundamentalmente, a través de los indicadores ligados a la gestión de las actuaciones (indicadores operativos) y, por ello, se prestaba especial atención a las cuantías gastadas y productos desarrollados⁴³, pero bajo la estrategia Europa 2020 y el enfoque a resultados, los indicadores que valoran los resultados de las actuaciones cobran especial importancia.

En la fase de diagnóstico de los Programas Operativos se ven ciertas disparidades en cuanto al uso de indicadores de contexto. Al igual que los indicadores estratégicos, los indicadores de contexto ya existían en el período anterior, pero no ocurre por igual para todos los Fondos EIE en el período 2014-2020. En realidad, todos los Fondos EIE han utilizado indicadores de contexto en su análisis de disparidades para elaborar el Acuerdo de Asociación, pero ni FEDER ni FSE tendrán que presentarlos formalmente en sus Programas Operativos, si bien FEADER y FEMP sí tendrán que hacerlo⁴⁴.

En cuanto a la fase operativa, la terminología empleada es bastante variada entre los Fondos EIE, aunque se puede ajustar al esquema común propuesto en el Gráfico 3.1. A continuación se complementa la

información de ese gráfico con los distintos nombres que se dan a los indicadores en los Reglamentos del período 2014-2020 según el Fondo y la fase del proyecto en el que se sitúan (Gráfico 3.2).

⁴³Los productos desarrollados varían en función del tipo de actuaciones que desarrollan cada uno de los Fondos EIE: personas que reciben cursos de formación para mejorar su inserción en el mercado laboral, kilómetros de carreteras construidas, superficie agraria bajo proyectos de mejora de la calidad del suelo, proyectos que apoyan la innovación y competitividad de la pesca, número de patentes nuevas creadas, etc.

⁴⁴En algunos casos el indicador de contexto y resultado/impacto coinciden de manera que se pueda establecer un efecto causal entre la situación de partida y la situación final tras la intervención de los Fondos.

Gráfico 3.2. Clasificación y terminología de los indicadores en el periodo de programación 2014-2020 teniendo en cuenta diferente nomenclatura por Fondo



Fuente: Elaboración propia

A modo de ejemplo, un indicador de realización para el FSE es un indicador de output para el FEMP, pero el significado es el mismo. Para el FEADER los indicadores target en algunos casos se refieren al producto generado (output) y en otros casos más al resultado obtenido, aunque ya cuentan con indicadores de resultado. Además, los Fondos FEMP y FEADER disponen de metodologías elaboradas por la Comisión más exhaustivas y detalladas que FEDER y FSE.

De acuerdo al Reglamento de Disposiciones Comunes, cada prioridad de inversión de los Programas Operativos deberá fijar indicadores para evaluar cómo avanza la ejecución del programa en la consecución de los objetivos, como base del seguimiento, la evaluación y el examen del rendimiento. Tales indicadores serán: indicadores financieros relacionados con el gasto asignado, indicadores de

productos obtenidos con las operaciones apoyadas e indicadores de resultados relacionados con la prioridad.

Por otro lado, cabe resaltar que, además de la clasificación que se puede hacer de los indicadores según la etapa del proyecto, éstos también se pueden clasificar en función de la **obligatoriedad** o no exigida por la Comisión a través de los Reglamentos, habiendo indicadores que deben calcularse de manera obligatoria (**indicadores comunes**, según legislación del período 2014-2020⁴⁵) y otros que pueden ser específicos de cada programa (**indicadores específicos**). Por ello, un indicador puede ser común y de producto, específico y de resultado, etc.

⁴⁵ Son los indicadores core del período 2007-2013.

Junto con el enfoque a resultados del nuevo período, otro de los aspectos clave para la evaluación y el seguimiento de los Fondos EIE es el **Marco de Rendimiento**, mecanismo por el cual la Comisión podrá llevar a cabo correcciones financieras en caso de incumplimiento de los hitos intermedios y metas finales

establecidos por los responsables de cada Programa Operativo.

En este sentido, las evaluaciones ex ante de los Programas Operativos deberán comprobar si los valores previstos cuantificados de los indicadores son realistas, habida cuenta de la ayuda prevista de los Fondos EIE.

3.3. Análisis de los indicadores del Acuerdo de Asociación

En el Acuerdo de Asociación, como ya se ha señalado en el punto anterior, se presenta una batería de indicadores de carácter estratégico que tratan de medir los grandes resultados esperados como consecuencia de la intervención de los Fondos EIE para el período de programación 2014-2020.

Estos indicadores se exponen por Objetivo Temático hasta un total de 34, existiendo, al menos, un indicador por resultado esperado. Se establece un valor base como punto de partida (último dato disponible), así como el cambio esperado o meta para el año 2020⁴⁶. La Tabla 3.1 recoge los 34 indicadores propuestos en el Acuerdo de Asociación, los Objetivos Temáticos y resultados esperados a los que se asocian, así como el valor base y el valor objetivo.

Cabe destacar que el equipo evaluador ha trabajado intensamente con la D.G. Fondos para la elaboración de esta tabla siguiendo las recomendaciones planteadas que, fundamentalmente, han sido:

- Determinar el **número adecuado de indicadores** que, por un lado, recojan la estrategia del país y

permitan su seguimiento durante todo el período, y por otro, no sean excesivos ni redundantes entorpeciendo las revisiones del Acuerdo de Asociación.

- Especificar **valores iniciales y valores objetivo** para todos ellos, aunque en algunos no ha sido posible determinar los valores iniciales por el momento.
- Comprobar el cumplimiento de una serie de **propiedades deseables** para asegurar la idoneidad y consistencia de los indicadores. En principio los Reglamentos requieren: pertinencia, claridad y realismo, pero el equipo evaluador ha decidido incorporar más propiedades a la evaluación tal y como se presenta en la Tabla 3.2.

⁴⁶De manera cuantitativa o cualitativa.

Tabla 3.1. Indicadores estratégicos y principales resultados esperados del Acuerdo de Asociación

Indicador	Objetivo Temático	Resultado esperado	Valor base	Objetivo 2020
1.1.1. Gasto en I+D en % del PIB	OT1. Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación	Fortalecer el sistema de I+D+i y en particular la participación del sector privado, a través de la transferencia de conocimiento y la innovación empresarial, y en línea con la estrategia española de I+D+i y las estrategias regionales de especialización inteligente.	1.30% (2012)	Mejorar el valor actual avanzando hacia el objetivo del 2% (UE2020)
1.1.2. Porcentaje del gasto total en I+D financiado por el sector privado			45.6% (2012)	Incrementar la participación del sector privado en la inversión en I+D hasta alcanzar el 60% en 2020.
1.1.3. Porcentaje de empresas que realizan innovaciones tecnológicas sobre total de empresas activas de 10 o más asalariados			13.22% (2010-2012)	Incrementar el porcentaje de empresas que realizan innovaciones tecnológicas avanzando hacia el objetivo de la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 de alcanzar el 25% en 2020.
2.1.1. Población con cobertura de más de 30 Mbs	OT2. Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas	Mejorar la conectividad digital a través del despliegue de redes y la mejora de la accesibilidad, uso y calidad TIC	59% (2013)	Alcanzar el objetivo del 100% en 2020 (Agenda Digital para España y Agenda Digital para Europa)
2.1.2. Hogares con acceso de más de 100Mbs			0.4% (2012)	Alcanzar el 50% de hogares que hayan contratado servicios de banda ancha con velocidades superiores a los 100 Mbps en 2020 (Agenda Digital para España y Agenda Digital para Europa)
2.1.3. Porcentaje de personas de 16 a 74 años que usan Internet de forma regular (al menos 1 vez por semana en los últimos 3 meses)			66% (2013)	Mejorar el valor actual hasta alcanzar el 75% en 2015 (Agenda Digital para España) y superar dicho objetivo en 2020
2.1.4. Porcentaje de personas de 16 a 74 años que nunca han accedido a Internet			24.4% (2013)	Reducir ese porcentaje por debajo del 15% en 2015 (Agenda Digital para España y Agenda Digital para Europa) y reducir dicho objetivo en 2020
2.2.1. Porcentaje de PYME que realizan ventas online	Desarrollar la economía digital orientada al sector privado y las soluciones e-administración		12.1% (2013)	Mejorar el valor actual hasta alcanzar el 33% en 2015 (Agenda Digital para España) y superar dicho objetivo en 2020
2.2.2. Porcentaje de personas de 16 a 74 años que utilizan servicios de administración electrónica			44% (2013)	Mejorar el valor actual hasta alcanzar el 50% en 2015 (Agenda Digital para España) y superar dicho objetivo en 2020

3.1.1. Población de empresas	OT3. Mejorar la competitividad de las PYMES, del sector agrícola (en el caso del FEADER) y del sector de la pesca y acuicultura (en el caso del FEMP)	Potenciar el espíritu emprendedor y la creación de nuevas empresas	3.146.570 (2013)	Aumentar el número de empresas activas; revertir la tendencia descendente.
3.1.2. Tasa de supervivencia de empresas en el primer año de vida			77% (empresas nacidas en 2010)	Aumentar la tasa de supervivencia
3.2.1. Población de empresas de más de 10 asalariados		Mejorar la viabilidad y competitividad de las PYME, a través de su crecimiento, internacionalización, innovación y acceso a financiación	136.664 (2013)	Aumentar el número de empresas de más de 10 asalariados
3.2.2. Número de empresas exportadoras (ICEX)			38.763 (2010)	Aumentar el número de empresas exportadoras; revertir la tendencia descendente
4.1.1. Porcentaje de energías renovables en el consumo final de energía	OT4. Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores	Aumentar la proporción de energías renovables en el consumo final de energía así como en todos los modos del sector transporte	15.1% (2011)	Aumentar la proporción de energías renovables avanzando hacia el objetivo del 20% (UE2020)
4.1.2. Porcentaje de energías renovables en todos los modos del sector del transporte			5.9% (2011)	Aumentar la proporción de energías renovables en todos los modos del sector transporte, avanzando hacia el objetivo del 10% (UE2020)
4.2.1. Ahorro energético		Aumentar el ahorro y la eficiencia energética	121.3 MTEP (2012)	Avanzar en el objetivo de lograr un ahorro energético del 20% en 2020; ello implica alcanzar una reducción de 25,20 MTEP de consumo de energía primaria en 2020 (UE2020)
4.3.1. Emisiones de gases de efecto invernadero		Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero	126.43 (Año base 1990=100) (2011)	Avanzar en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores difusos (no cubiertas por el régimen de comercio de los derechos de emisión) en un 10% en el año 2020 con respecto al dato de 2005 de 154.22 (UE2020)
5.1.1. Planes de adaptación al cambio climático y actuaciones paliativas y preventivas	OT5. Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos	Avanzar en la elaboración e implementación de los planes de adaptación al cambio climático, así como de actuaciones paliativas y preventivas	No disponible	Avance y desarrollo de los mismos
5.2.1. Superficie acogida a medidas de carácter medioambiental (Art. 21 28, 29, 30, 31 y 34 del Reglamento 1305/2013)		Mejorar los ecosistemas relacionados con la agricultura y silvicultura	No disponible	Aumentar
6.1.1. Cumplimiento de las directivas de residuos y agua	OT6. Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los	Avanzar en el cumplimiento del acervo medioambiental de la Unión en materia de residuos y gestión del agua	No disponible	Avance
6.1.2. Incremento de la eficiencia del uso del agua en agricultura en proyectos beneficiarios de programas de			No disponible	Avance

desarrollo rural	recursos			
6.2.1. Objetivos de la PPC y de la PMI		Avanzar en el logro de los objetivos de la Política Pesquera Común y la Política Marítima Integrada	No disponible	Avance en el cumplimiento de sus objetivos
7.1.1. Km de redes TEN-T	OT7. Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales	Avanzar en el desarrollo de los corredores TEN y sus conexiones con la red secundaria	No disponible	Aumentar
8.1.1. Tasa de empleo	OT8. Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral	Mejorar el empleo, así como su calidad, especialmente el empleo de los jóvenes	59.3% (2012)	Avanzar hacia el objetivo de una tasa de empleo del 74% en 2020 (UE2020)
8.1.2. Tasa de desempleo juvenil			55.7% (2013)	Reducir la tasa actual
8.2.1. Tasa de desempleo de los trabajadores/as de menor cualificación		Mejorar, en particular, el empleo de media y alta cualificación	34% (2012)	Avanzar
8.2.2. Porcentaje del empleo de media y alta cualificación en el empleo total			78.97% (2012)	Aumentar por encima del valor actual
9.1.1. Porcentaje de personas con riesgo de pobreza o exclusión social	OT9. Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza	Reducir la población en riesgo de pobreza o exclusión social, incluyendo las zonas rurales	28.2% (2012)	Avanzar hacia el objetivo de reducir en 1,4-1,5 millones el número de personas en situación de riesgo (UE2020)
9.1.2. Porcentaje de hogares con todos los activos parados			14.11% (2013)	Reducir ese porcentaje
9.2.1. Número de entidades de la economía social (CEPES)		Promover la economía social	42.684 (2012)	Avance
10.1.1. Tasa de abandono escolar prematuro	OT10. Invertir en educación, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente	Reducir el abandono escolar prematuro	24.9% (2012)	Avanzar en la reducción del abandono escolar prematuro hacia el objetivo del 15% (UE2020)
10.1.2. Porcentaje de población mayor de 16 años con educación secundaria finalizada			23.7% (2012)	Aumentar
10.2.1. Tasa de titulación en la enseñanza superior		Aumentar la proporción de personas con titulación en enseñanza superior	40.1% (2012)	Avanzar en el incremento de la tasa de titulación en la enseñanza superior hacia el objetivo del 44% (UE2020)
10.3.1. Trabajadores en formación continua		Mantener y/o aumentar el número de trabajadores en formación continua	10.7% (2012)	Aumentar

Fuente: Acuerdo de Asociación de España 2014-2020

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

En este sentido, el Reglamento de Disposiciones Comunes en su artículo 55 señala que las evaluaciones ex ante valorarán “*la pertinencia y claridad de los indicadores del programa propuestos*”, así como “*si los valores previstos cuantificados de los indicadores son realistas, habida cuenta de la ayuda prevista de los fondos EIE*”. Además, se hace referencia a la necesidad de valorar “*la idoneidad de los procedimientos de seguimiento del programa y de recogida de los datos necesarios para llevar a cabo evaluaciones*” y la “*idoneidad de los hitos seleccionados para el marco de rendimiento*”. Si bien es cierto que el artículo 55 se refiere a las evaluaciones ex ante de los Programas Operativos, las propiedades son igualmente deseables para los indicadores que se presentan en el Acuerdo de Asociación.

Todo ello, unido a la revisión de diferente bibliografía sobre el papel del evaluador a la hora de analizar el sistema de indicadores⁴⁷, se traduce en el planteamiento de una serie de propiedades teóricas y prácticas por parte del equipo evaluador que se recogen en la Tabla 3.2 y que serán objeto de evaluación para los 34 indicadores propuestos en el Acuerdo de Asociación.

⁴⁷Destacan las diferentes guías de evaluación ex ante y el documento de la Comisión: “Outcome indicators and targets: towards a new system of monitoring and evaluation in EU cohesion policy”; High Level Group Reflecting on Future Cohesion Policy (2011).

Las propiedades teóricas están relacionadas tanto con la política que el indicador trata de explicar como con el cálculo matemático y las propiedades estadísticas de éste. En cambio, las propiedades prácticas se encuentran relacionadas con la fuente estadística y con la evolución de aquel en el tiempo. Finalmente, también se destacan otras propiedades relacionadas con la unicidad del indicador y con la participación de los diferentes agentes en su elaboración.

Tabla 3.2. Propiedades deseables de los indicadores del Acuerdo de Asociación

Clasificación		Propiedad	Definición
Propiedades teóricas	Relacionadas con la política que explica	Pertinencia	Los indicadores reflejan el grado de cumplimiento de las operaciones y los objetivos de cada Objetivo Temático al que pertenece el indicador, captando, por ende, el impacto directo de aquel sobre éste. Su valor debe de estar influenciado de manera directa y en la medida de lo posible por las acciones financiadas en el Objetivo Temático.
		Pertinencia: Crecimiento Inteligente	Los indicadores reflejan el grado de cumplimiento de las operaciones y los objetivos de aquellos Objetivos Temáticos a los que no pertenece el indicador y que están relacionados con el Crecimiento Inteligente, captando, por ende, el impacto indirecto de aquellos sobre el indicador.
		Pertinencia: Crecimiento Sostenible	Los indicadores reflejan el grado de cumplimiento de las operaciones y los objetivos de aquellos Objetivos Temáticos a los que no pertenece el indicador y que están relacionados con el Crecimiento Sostenible, captando, por ende, el impacto indirecto de aquellos sobre el indicador.
		Pertinencia: Crecimiento Integrador	Los indicadores reflejan el grado de cumplimiento de las operaciones y los objetivos de aquellos Objetivos Temáticos a los que no pertenece el indicador y que están relacionados con el Crecimiento Integrador, captando, por ende, el impacto indirecto de aquellos sobre el indicador.
		Relevancia	Los indicadores son idóneos con respecto al resultado esperado para el que se han propuesto, logrando capturar la esencia de un determinado resultado.
	Relacionadas con el cálculo matemático y las propiedades estadísticas	Normativo	Los indicadores tienen una interpretación normativa y clara. Es decir, existe acuerdo en que un movimiento en una dirección particular o dentro de un cierto rango es un resultado favorable o desfavorable.
		Robusto	Los indicadores son fiables, estadísticamente validados, en la medida de lo posible, en base a las normas y metodologías reconocidas internacionalmente.
		Claridad	Los indicadores tienen un título claro y una definición inequívoca y fácil de entender. Es decir, deben de ser de fácil comprensión, libres de complejidades.
		Factible	Los indicadores deben de ser construidos, en la medida de lo posible, en base a las estadísticas disponibles. Su medición no debe suponer una carga excesiva a los gestores de los Fondos.
		Nivel de desagregación	Los indicadores deben permitir establecer análisis a nivel regional. Por ello, es deseable que los indicadores presenten, al menos, una desagregación a nivel NUTS-2.
		Frecuencia	Los indicadores recogen la frecuencia de medición del indicador,
		Unidad de medida	Los indicadores cuentan con una unidad de medida adecuada e interpretable fácilmente.
	Propiedades prácticas	Relacionadas con la fuente estadística del indicador	Coste

		Confiabilidad	Los indicadores son dignos de confianza, independiente de quien realice la medición. La base estadística de los indicadores debe estar en condiciones de ser auditada y examinada por observadores externos.
	Relacionadas con la evolución del indicador	Meta	El indicador tiene claramente una meta o referencia para cuantificar la consecución de un determinado resultado.
		Realista/alcanzable	Los valores previstos cuantificados de los indicadores son realistas, habida cuenta de la ayuda prevista de los Fondos EIE.
Otras propiedades		No redundancia	Los indicadores deben ser únicos y no repetitivos.
		Participación	La elaboración de los indicadores debe involucrar en el proceso a todos los actores relevantes.

Fuente: Elaboración propia en base al Reglamento de Disposiciones Comunes, Outcomeindicators and targets, High LevelGroupReflectingonFutureCohesionPolicy (2011) y a las guías de evaluación ex ante.

Una vez definidas las diferentes propiedades deseables para el sistema de indicadores del Acuerdo de Asociación, el equipo evaluador valorará si un determinado indicador cumple la propiedad, la cumple moderadamente o no la cumple, tal y como se refleja en la Tabla 3.3. Así, lo deseable es que los diferentes

indicadores cumplan todas las propiedades, al menos, de manera moderada. En el caso de que alguna propiedad no se cumpla, el programador debería plantearse si ese indicador es bueno para el seguimiento de la actuación de los Fondos EIE o quizás debería sustituirse por otro.

Tabla 3.3. Leyenda para la comprobación de las propiedades deseables de los indicadores del Acuerdo de Asociación

El indicador sí cumple la propiedad	El indicador cumple moderadamente la propiedad	El indicador no cumple la propiedad

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, y aplicando esta metodología, el equipo evaluador obtiene una serie de porcentajes verticales que nos permiten hablar del número de indicadores que cumplen una determinada propiedad, así como también se puede plantear el análisis en términos horizontales y analizar el cumplimiento de diferentes propiedades por parte de un determinado indicador.

La Tabla 3.4 recoge la evaluación de las propiedades teóricas y la Tabla 3.5 hace lo mismo para las propiedades prácticas y para el resto de propiedades. A continuación de cada

una de ellas se destacan varios comentarios que complementan la información presentada en las tablas.

Antes de comenzar con el análisis, cabe destacar que los indicadores 5.1.1, 5.2.1, 6.1.1, 6.1.2, 6.2.1 y 7.1.1, correspondientes a los Objetivos Temáticos 5, 6 y 7, no han sido definidos ni calculados en la actual versión del Acuerdo de Asociación, con las consecuencias negativas que esto supone en términos de seguimiento y evaluación. Para poder realizar la evaluación del conjunto de indicadores, el equipo evaluador ha obviado estos indicadores a la hora de obtener los

porcentajes verticales asociados a las propiedades relacionadas con el cálculo matemático y las propiedades estadísticas, así como a las propiedades prácticas y otras propiedades. En cualquier caso, se recomienda al programador definir y calcular, lo antes posible, estos

indicadores, ya que son esenciales para valorar la evolución de aquellos Objetivos Temáticos relacionados con lo que se conoce como crecimiento sostenible bajo la estrategia Europa 2020.

Tabla 3.4. Análisis del sistema de indicadores para el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020: propiedades teóricas

Propiedades teóricas												
	Relacionadas con la política que el indicador explica					Relacionadas con el cálculo matemático y las propiedades estadísticas del indicador						
Indicador	Pertinencia	Pertinencia (crecimiento inteligente)	Pertinencia (crecimiento sostenible)	Pertinencia (crecimiento integrador)	Relevancia	Normativo	Robusto	Claridad	Factible	Nivel de desagregación	Frecuencia	Unidad de medida
Indicador 1.1.1		CRECIMIENTO INTELIGENTE										
Indicador 1.1.2												
Indicador 1.1.3												
Indicador 2.1.1												
Indicador 2.1.2												
Indicador 2.1.3												
Indicador 2.1.4												
Indicador 2.2.1												
Indicador 2.2.2												
Indicador 3.1.1												
Indicador 3.1.2												
Indicador 3.2.1												
Indicador 3.2.2												
Indicador 4.1.1			CRECIMIENTO SOSTENIBLE									
Indicador 4.1.2												
Indicador 4.2.1												
Indicador 4.3.1												
Indicador 5.1.1							-	-	-	-	-	-

Indicador 5.2.1						-	-	-	-	-	-	-
Indicador 6.1.1						-	-	-	-	-	-	-
Indicador 6.1.2			CRECIMIENTO SOSTENIBLE			-	-	-	-	-	-	-
Indicador 6.2.1						-	-	-	-	-	-	-
Indicador 7.1.1						-	-	-	-	-	-	-
Indicador 8.1.1				CRECIMIENTO INTEGRADOR								
Indicador 8.1.2												
Indicador 8.2.1												
Indicador 8.2.2												
Indicador 9.1.1												
Indicador 9.1.2												
Indicador 9.2.1												
Indicador 9.2.1												
Indicador 9.2.1												
Indicador 10.1.1												
Indicador 10.1.2												
Indicador 10.2.1												
Indicador 10.3.1												

Fuente: Elaboración propia

A continuación se presentan algunos comentarios que se desprenden del análisis de la tabla anterior, y que tienen que ver con las propiedades teóricas relacionadas con la política que el indicador explica:

- En primer lugar, **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. Así, los indicadores del 1.1.1 al 3.2.2, correspondientes a los Objetivos Temáticos 1, 2 y 3 se enmarcan dentro de lo que se conoce como crecimiento inteligente, los indicadores del 4.1.1 al 7.1.1, correspondientes a los Objetivos Temáticos 4, 5, 6 y 7, se sitúan dentro del crecimiento sostenible y los indicadores del 8.1.1 al 10.3.1, correspondientes a los Objetivos Temáticos 8, 9 y 10 se encuadran dentro del crecimiento integrador.
- En relación a lo anterior, varios de los indicadores asociados al crecimiento inteligente, también resultan pertinentes para reflejar el grado de cumplimiento de las operaciones y los objetivos de aquellos Objetivos Temáticos a los que no pertenece el indicador y que están relacionados con el crecimiento sostenible e integrador. Así, por ejemplo, el indicador 1.1.1 (gasto en I+D en % del PIB) y el indicador 1.1.3 (porcentaje de empresas que realizan innovaciones tecnológicas sobre total de empresas activas de 10 o más asalariados) también capturan, moderadamente, el impacto indirecto de los Objetivos Temáticos enmarcados dentro del crecimiento sostenible e integrador.
- En el caso de los indicadores relacionados con el crecimiento sostenible, el equipo evaluador considera que están, principalmente, enfocados a capturar el impacto directo de los Objetivos Temáticos enmarcados en el crecimiento sostenible y solo el indicador 6.2.1 (objetivos de la PPC y de la PMI) recoge, moderadamente, el impacto indirecto de los Objetivos Temáticos asociados al crecimiento integrador.
- Para los indicadores enmarcados dentro del crecimiento integrador, también se destaca que, varios de ellos, son capaces de capturar, moderadamente, el impacto indirecto de los Objetivos Temáticos asociados al crecimiento inteligente y sostenible, tal y como refleja la tabla 3.4 para los indicadores 8.2.2 (porcentaje del empleo de media y alta cualificación en el empleo total), 10.1.1 (tasa de abandono escolar prematuro), 10.1.2 (porcentaje de población mayor de 16 años con educación secundaria finalizada), 10.2.1 (tasa de titulación en la enseñanza superior) y 10.3.1 (trabajadores en formación continua).
- Por otro lado, **el equipo evaluador considera 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.

En cuanto a las propiedades teóricas relacionadas con el cálculo matemático y las propiedades estadísticas del indicador, el equipo evaluador destaca:

- Que **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 14% restante corresponde a los indicadores 2.1.1 (población con cobertura de más de 30Mbs), 2.1.2 (hogares con acceso de más de 100Mbs) 3.2.2 (número de empresas exportadoras) y 9.2.1 (número de entidades de la economía social), 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**, es decir, han sido construidos en base a las estadísticas disponibles, suponiendo una carga leve a los gestores. En cualquier caso, hay que señalar que los indicadores 2.1.1, 2.1.2, 3.2.2 y 9.2.1 cumplen moderadamente con esta propiedad, puesto que su información proviene de fuentes de información secundarias de las que se desconoce su mantenimiento a lo largo del tiempo. 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.
- En cuanto 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 financiado por el sector privado), 2.1.2 (hogares con acceso de más de 100Mbs), 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, y solo en el caso de los indicadores 2.1.1, 2.1.2, 3.2.2 y 9.2.1 no se

cuenta con información en este aspecto.

- 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.

Tabla 3.5. Análisis del sistema de indicadores para el Acuerdo de Asociación de España 2014-2020: propiedades prácticas y otras

Indicador	Propiedades prácticas					Otras propiedades	
	Relacionadas con la fuente estadística del indicador		Relacionadas con la evolución del indicador			No redundancia	Participación
	Coste	Confiabilidad	Meta	Valor meta 2020	Realista / Alcanzable		
Indicador 1.1.1				2%			
Indicador 1.1.2				60%			
Indicador 1.1.3				25%			
Indicador 2.1.1				100%			
Indicador 2.1.2				50%			
Indicador 2.1.3				Superar el 75%			
Indicador 2.1.4				Reducir por debajo del 15%			
Indicador 2.2.1				Superar el 33%			
Indicador 2.2.2				Superar el 50%			
Indicador 3.1.1				Aumentar			
Indicador 3.1.2				Aumentar			
Indicador 3.2.1				Aumentar			
Indicador 3.2.2				Aumentar			
Indicador 4.1.1				20%			
Indicador 4.1.2				10%			
Indicador 4.2.1				Reducción de 25,20 MTEP			
Indicador 4.3.1				Reducción del 10% respecto a 2005			
Indicador 5.1.1	-	-	-	Avance y desarrollo de los mismos	-	-	-

Indicador 5.2.1	-	-	-	Aumentar	-	-	-
Indicador 6.1.1	-	-	-	Avance	-	-	-
Indicador 6.1.2	-	-	-	Avance	-	-	-
Indicador 6.2.1	-	-	-	Avance en el cumplimiento	-	-	-
Indicador 7.1.1	-	-	-	Aumentar	-	-	-
Indicador 8.1.1				74%			
Indicador 8.1.2				Reducir la tasa actual			
Indicador 8.2.1				Reducir la tasa actual			
Indicador 8.2.2				Aumentar			
Indicador 9.1.1				Reducción en 1,4-1,5 millones			
Indicador 9.1.2				Reducir			
Indicador 9.2.1				Avance			
Indicador 10.1.1				15%			
Indicador 10.1.2				Aumentar			
Indicador 10.2.1				44%			
Indicador 10.3.1				Aumentar			

Fuente: Elaboración propia

Algunos comentarios de interés acerca del cumplimiento de las propiedades prácticas y de otras propiedades son los siguientes:

- **El 100% de los indicadores han supuesto un coste que está en correlación con los la ayuda prevista por parte de los fondos.**

En este sentido, la disponibilidad de fuentes de información públicas para todos ellos, tal y como se señalaba bajo el cumplimiento de la factibilidad de los indicadores, evita cualquier tipo de coste monetario en su obtención, si bien para el caso de los indicadores 2.1.1 (población con cobertura de más de 30Mbs), 2.1.2 (hogares con acceso de más de 100Mbs), 3.2.2 (número de empresas exportadoras) y 9.2.1 (número de entidades de la economía social), habría que tener cierta precaución acerca de su disponibilidad futura.

- De la misma manera, **el 100% de los indicadores son confiables**, aunque de nuevo para el caso de los indicadores 2.1.1, 2.1.2, 3.2.2 y 9.2.1 la no obtención de la información desde una fuente primaria, sino a través de los diferentes informes que organizan y gestionan la información, dificulta la disposición de la base estadística de cara a ser auditada y examinada por observadores externos. Por ello, se ha valorado moderadamente el cumplimiento de esta propiedad.
- Por otro lado, **el 100% de los indicadores constan de una metatanto** en niveles numéricos, como cualitativos. En el caso de que la meta sea cualitativa, es decir, que no se disponga de una

cifra específica o un rango de valores, se ha valorado el cumplimiento de la propiedad de manera moderada, como ocurre para el caso de los indicadores 3.1.1 (población de empresas), 3.1.2 (tasa de supervivencia de empresas en el primer año de vida), 11 (población de empresas de más de 10 asalariados), 3.2.2 (número de empresas exportadoras), 8.1.2 (tasa de desempleo juvenil), 8.2.1 (tasa de desempleo de los trabajadores/as de menor cualificación), 8.2.2 (porcentaje del empleo de media y alta cualificación en el empleo total), 9.1.2 (porcentaje de hogares con todos los activos parados), 9.2.1 (número de entidades de la economía social) 10.1.2 (porcentaje de población mayor de 16 años con educación secundaria finalizada) y 10.3.1 (trabajadores en formación continua).

- **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, **se puede decir 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, se considera 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.
- Por último, **todos los indicadores cumplen con la no redundancia y**

la participación de todos los actores relevantes en su proceso de obtención y cálculo.

Además, y para finalizar con el análisis, se valora positivamente la posible desagregación por género en aquellos indicadores donde la unidad estadística es el individuo, incorporándose, de esta manera, el principio horizontal de igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación. En este sentido, y durante el proceso de generación de la batería de indicadores, el equipo

evaluador se aseguró de que todos aquellos indicadores en los que intervengan personas podían desagregarse por sexo (aunque en el Acuerdo de Asociación no se hayan presentado de manera explícita).

Igualmente, cabe destacar que aquellos indicadores relacionados con el crecimiento sostenible (indicadores del 4.1.1 al 6.2.1), recogen la incorporación del principio horizontal de desarrollo sostenible.

3.4. El seguimiento y la evaluación en el período 2014-2020

A lo largo de la ejecución de los Fondos EIE, las autoridades de gestión deben cumplir dos tareas esenciales: el seguimiento y la evaluación de los Programas Operativos (PDR en el caso del FEADER), así como del Acuerdo de Asociación.

3.4.1. Seguimiento

Mediante el seguimiento se pretende detectar si existen los recursos necesarios para las diferentes actuaciones y si la entrega de los productos o servicios previstos está en marcha según lo planificado. Las obligaciones de seguimiento del nuevo periodo aparecen recogidas en los siguientes artículos del reglamento:

Por un lado, el **artículo 52** del Reglamento de Disposiciones Comunes indica que se deben realizar **dos informes de evolución estratégica** lo largo de todo el periodo 14-20 que analicen la contribución de los Fondos EIE a los objetivos de la UE2020. Para ello, cada Estado miembro debe presentar a la Comisión un informe de evolución **sobre la ejecución del Acuerdo de**

El **seguimiento** tiene como objetivo asegurar la eficiencia del programa en términos de **productos** obtenidos, mientras que la **evaluación** pretende analizar si se han producido los efectos deseados en cuanto a **resultados** se refiere.

Asociación al 31 de diciembre de 2016 y al 31 de diciembre de 2018, respectivamente ⁴⁸. El informe de evolución contendrá la información y la evaluación sobre los siguientes aspectos:

- Los cambios en las necesidades de desarrollo del Estado miembro desde la adopción del Acuerdo de Asociación.
- Los avances en la implementación de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, en particular con respecto a los hitos fijados para cada programa en el marco de rendimiento y la ayuda empleada

⁴⁸Los informes habrán de presentarse en 2017 y 2019.

para cumplir con los objetivos relacionados con el cambio climático.

- Si las acciones emprendidas para cumplir las condiciones ex ante que no se cumplían en el momento de adoptarse el contrato de asociación se han realizado conforme al calendario establecido.
- La aplicación de los mecanismos que garantizan la coordinación entre los Fondos EIE y otros instrumentos de financiación de la Unión y nacionales, así como con el BEI.
- La ejecución del enfoque integrado sobre el desarrollo territorial, o un resumen de la ejecución de los enfoques integrados basados en los programas.
- Las acciones encaminadas a reforzar la capacidad de las

3.4.2. Evaluación

Una de las grandes modificaciones que se han producido en el periodo 2014-2020, en comparación con periodos previos, es su marcada orientación a la obtención de resultados, para lo que será imprescindible la realización de evaluaciones.

La evaluación es un concepto más amplio que el de seguimiento, ya que añade el enfoque estratégico al de gestión. Existen diferentes tipos de evaluación, pero resulta imprescindible comprender que los cambios en los (indicadores de) resultados se deben tanto a las acciones cofinanciadas con los Fondos EIE, como a otro tipo de factores.

Teniendo en cuenta el carácter estratégico y global del Acuerdo de

autoridades de los Estados miembros para administrar y utilizar los Fondos.

- Las acciones planeadas y las metas correspondientes de los programas para reducir la carga administrativa de los beneficiarios.

Por otro lado, el **artículo 50** de Reglamento, establece que los **informes de ejecución** que se realizarán anualmente desde 2016 hasta 2023, son relativos al grado de ejecución del **programa**, por lo que no afecta al seguimiento del Acuerdo de Asociación.

Con respecto a los informes de ejecución estratégica del Acuerdo de Asociación, el equipo evaluador recomienda realizarlos anualmente, especialmente en la segunda mitad del período, cuando las operaciones que se desarrollen al principio puedan empezar a producir resultados visibles.

Asociación resulta técnicamente muy complejo el poder realizar una evaluación del mismo. Además, los artículos 54 y 56 del Reglamento establecen que deberán llevarse a cabo evaluaciones para mejorar la calidad del diseño y la ejecución de los programas (no del Acuerdo en general), así como para valorar su eficacia, eficiencia e impacto. El impacto de los programas se evaluará, de acuerdo con el cometido propio de cada Fondo EIE, en relación con los objetivos fijados en la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y con el producto interior bruto (PIB) y el desempleo, cuando proceda.

El equipo evaluador entiende que la evaluación de las actuaciones

financiadas por la política de cohesión corresponde fundamentalmente a los Programas Operativos (y PDR en el FEADER) pero no al Acuerdo de

Asociación. El seguimiento de éste permitirá comprobar si los grandes resultados se consiguen.

Capítulo IV. Planteamiento financiero del Acuerdo de Asociación



España va a recibir alrededor de 36.000 ⁴⁹ 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 la 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.

⁴⁹Esta cifra será superior cuando se conozcan las asignaciones de FEMP.

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

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 importancia⁵⁰ 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**(Gráfico 4.1).

Para interpretar el gráfico se debe tener en cuenta por un lado que el eje de ordenadas está midiendo para cada OT, su importancia estratégica dentro de la DAFO país, y por otro, que el volumen de cada esfera representa el porcentaje de financiación que recibe del presupuesto total. Lo deseable en términos de coherencia en las

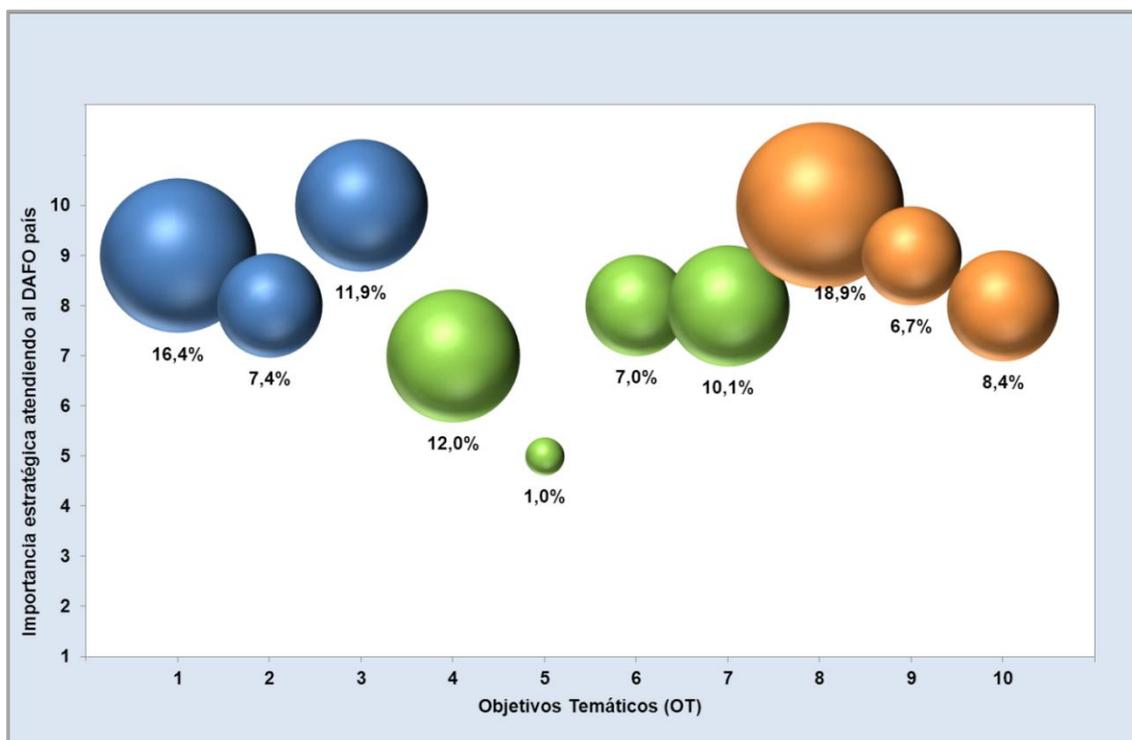
asignaciones financieras, es que las esferas más voluminosas se encuentren situadas en la parte superior del gráfico, indicando de esta manera que se ha dotado en mayor medida a los OT más estratégicos.

De acuerdo a este razonamiento se puede decir que 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.

⁵⁰ 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.

Gráfico 4.1. Importancia estratégica de los distintos OT para España y participación en las asignaciones financieras



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

4.2. Porcentajes de financiación requeridos por los Reglamentos

Más allá de la concentración de recursos financieros en aquellas prioridades más relevantes resultantes del diagnóstico inicial y que se evaluarán en el capítulo V de Gobernanza, 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 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, se supera el 20%⁵¹, puesto que**

⁵¹ El 20% se calcula sobre el total FSE del Estado Miembro, excluyendo la YEI (943, 5 millones de euros).

algunas Comunidades Autónomas van a programar más de este porcentaje en el OT9.

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, representan 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 el desarrollo urbano integrado⁵² siguiendo **requisitos reglamentarios**.

⁵² Asignación que sumada a las acciones singulares supone un importe total similar al destinado a los municipios en el período actual.

A photograph of a modern conference room. The room features a long, dark conference table with several blue leather chairs arranged around it. In the background, there is a large whiteboard and a wall-mounted air conditioner. The room is well-lit with recessed ceiling lights. The overall color scheme is dominated by blue and white.

Capítulo V. Gobernanza y estructura de la programación

5.1. Introducción

Desde hace casi tres décadas, y coincidiendo con el fenómeno de la globalización en el que muchas veces los ciudadanos sienten la toma de decisiones por parte de las administraciones muy alejadas, vienen desarrollándose una serie de principios, conocidos con el nombre de *Nueva Gobernanza* cuyo objetivo es conseguir el buen gobierno y el fortalecimiento de las instituciones democráticas a través de la participación de los numerosos agentes implicados tanto a nivel de la administración pública, las empresas privadas y la sociedad civil.

En Europa estos principios se han puesto de manifiesto en el “Libro Blanco de la Gobernanza”, cuyas ideas se fundamentan en “apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, proponiéndose, también, los de legitimidad democrática y subsidiariedad”.

El art. 5 del Reglamento de Disposiciones Comunes establece que para el desarrollo del Acuerdo de Asociación y para cada uno de los Programa Operativos (y PDR en el caso del FEADER), los Estados miembros deben organizar una asociación con las autoridades regionales, locales y urbanas y otras autoridades públicas competentes, los interlocutores económicos y sociales y los organismos que representen a la sociedad civil⁵³. Esta asociación debe estar presente no sólo en la preparación inicial de los programas sino durante su ejecución, seguimiento y evaluación.

Por tanto, el planteamiento de una evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación de España para el período 2014-2020 sin tener en cuenta los principios de gobernanza, restaría valor al análisis.

En particular, en este capítulo del documento, el equipo evaluador ha verificado que durante los trabajos de elaboración del Acuerdo de Asociación se ha cumplido con los preceptos enunciados en el Código de Conducta del Partenariado (ver capítulo II).

El capítulo V se articula de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan algunas de las nuevas medidas para el período 2014-2020 (5.2) que buscan la máxima eficiencia en la intervención de los Fondos EIE, como son la concentración de recursos, la reducción de cargas administrativas y la simplificación, la proporcionalidad en las asignaciones financieras, la descentralización y la incorporación de agentes privados al tramo nacional, así como el uso de instrumentos financieros que consigan un efecto multiplicador de los Fondos.

Posteriormente, en el apartado 5.3 se presenta el modelo de gestión de los Fondos en España y los recursos humanos asignados para desarrollar su labor; para terminar, en el apartado 5.4, se describen y verifican los mecanismos de comunicación de los partners presentes en el Acuerdo y se da respuesta a las preguntas de ¿quién ha participado? (descripción de los participantes), ¿cuándo? (a través de las reuniones que han celebrado) y ¿cómo?, identificando las conexiones entre los agentes involucrados.

⁵³Incluidos los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos encargados de promover la igualdad y la no discriminación.

5.2. Evaluación de algunas medidas para la buena gobernanza

Con el objetivo de dar respuesta a los retos de la Política de Cohesión para el período 2014-2020, la Comisión ha propuesto una serie de cambios relevantes en el diseño y la ejecución de esta política, que influyen notablemente sobre la propuesta de modelo de gestión a desarrollar.

Entre los cambios esenciales se pueden destacar la **concentración** de recursos, la **simplificación**, para que España simplifique el modelo actual de gestión al reducir el número de Programas Operativos y organismos intermedios, la **descentralización**, con el fin de conseguir un modelo de gestión más descentralizado, con mayor protagonismo de las regiones, **eficiencia en la gestión**, mediante la implantación de soluciones de e-Gobierno, **reducción de cargas** y **mejora de la capacidad administrativa**, la posible incorporación de **agentes privados** en la aportación del tramo nacional y un mayor uso de **instrumentos financieros** para apalancar las inversiones y compensar el ajuste presupuestario de las Administraciones.

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. Por un lado, se tienen en cuenta las recomendaciones generales por Fondo del Position Paper con respecto a los Programas Operativos, que son fundamentalmente ofrecer flexibilidad para que cada Estado miembro determine los programas que mejor se adapten a su organización institucional, además de que se recomienda una reducción del número de programas y por tanto los correspondientes costes administrativos en relación con la ejecución de los mismos (así como la reducción del número de organismos intermedios). Y por otro, se revisa el sistema actual de gestión de los Fondos EIE, donde se aprecian las disparidades que existen entre ellos.

Se presentan oportunidades de mejora y medidas que buscan la simplificación administrativa, de manera general y por cada uno de los Fondos EIE, por lo que, en cierta medida se puede decir que España sí ha iniciado los trabajos de **reducción de cargas administrativas y simplificación** en los Fondos EIE por parte de los Reglamentos de cara al 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.

Con respecto al principio de **concentración**, los Reglamentos establecen que han de ser las regiones más desarrolladas o en transición las obligadas a incorporarlo en su programación. En España, para el periodo 2014-2020, todas las regiones, salvo Extremadura, se sitúan entre las regiones más desarrolladas o en transición, lo que hará que el perfil inversor⁵⁴ de las regiones españolas cambie sustancialmente en este período, con un mayor énfasis en los Objetivos Temáticos 1, 2, 3 y 4, en línea con las prioridades de la UE 2020. En el caso del FSE, el principal reto es la lucha contra el desempleo, especialmente el desempleo juvenil, con el apoyo de la Iniciativa de

⁵⁴Especialmente FEDER.

Empleo Juvenil que tiene una dotación de 2.400 millones de euros. Sin embargo, en el caso del FEADER, no existe la concentración temática, aunque es necesario asignar al menos un 5% a los grupos de acción local y al menos un 30% a operaciones relacionadas con medioambiente y clima.

Los PO y PDR tendrán que tener en cuenta estos requisitos.

La **participación de los agentes privados en el tramo nacional** es otra de las novedades de la programación del nuevo período. También en el apartado 2.6⁵⁵ del Acuerdo de Asociación, se detalla qué Fondos EIE permiten esta participación, restringiéndose al caso del FSE y FEMP (FEDER y FEADER no lo permiten), si bien es cierto que en el momento de elaboración de este documento no se conoce la participación real que habrá después en los PO y PDR.

Los **instrumentos financieros** adquieren mayor relevancia en el período 2014-2020 y España hará uso de ellos en el próximo período de programación, aprovechando la experiencia acumulada en el período 2007-2013 a través de entidades como el ICO o el CDTI en la Administración central, así como por parte de varias CCAA⁵⁶. En concreto, en el ámbito de actuación del FEDER se pondrán en marcha instrumentos financieros para apoyar actuaciones en los ámbitos de I+D+i, competitividad de las PYME y eficiencia energética y fomento de las energías renovables. Desde el FSE, está prevista la posible utilización de instrumentos financieros una vez que se inicien los Programas Operativos, con especial interés en programas de microcréditos que, en principio, es la opción de instrumento financiero que mejor encaje presenta en la programación 2014-2020 del FSE.

Finalmente se puede decir que el principio de **proporcionalidad** se ha aplicado tanto en la justificación de las condiciones ex ante, por incorporar justificación en aquellas condiciones de los OT que finalmente van a tener una aportación financiera significativa, como en líneas generales en las asignaciones financieras de los OT del Acuerdo de Asociación en función de su carácter estratégico detectado en el DAFO país.

⁵⁵En concreto en el punto 2.6.2.

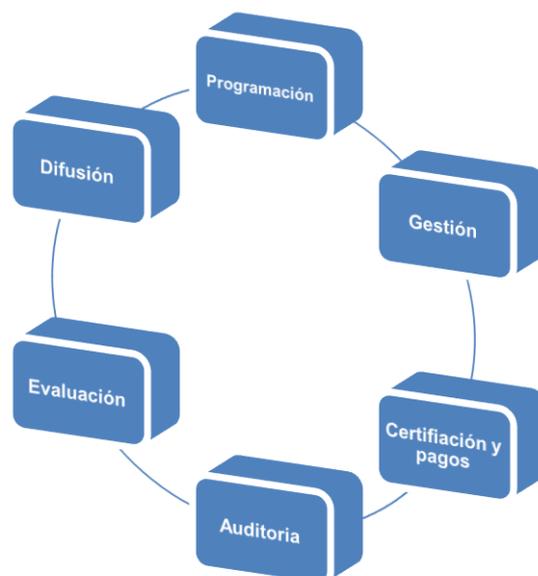
⁵⁶Apartado 1.1.3.9 del Acuerdo de Asociación.

5.3. Evaluación de los RR.HH. y de la capacidad administrativa utilizados durante la elaboración del Acuerdo de Asociación

5.3.1 Modelo de gestión de los Fondos EIE en el período 2014-2020

Las tareas principales que han de desarrollarse en los Fondos EIE son las de programación, gestión, certificación y pagos, evaluación, auditoría y difusión (Gráfico 5.1).

Gráfico 5.1. Trabajos a desarrollar en la gestión de un Fondo



Fuente: Elaboración propia

Para la primera de ellas, la aplicación del principio de gobernanza es esencial, ya que en la elaboración de los programas las autoridades de gestión deben contar con especialistas que se encarguen de hacer un buen diagnóstico sobre el que establecer luego las prioridades de inversión. En muchos casos son las mismas autoridades de gestión las que terminan por elaborar los programas que después se encargarán de gestionar.

Con respecto a la evaluación, la situación es variable en función del Fondo. Normalmente los Fondos dedican recursos a las evaluaciones que solicita la Comisión pero sólo en algunos casos se desarrollan evaluaciones específicas.

La difusión es también un elemento crucial para dar a conocer a todos los beneficiarios potenciales las características de las ayudas ofrecidas por la política de cohesión y es por ello que la Comisión ha hecho especial hincapié de cara al nuevo período en que se refuerce este aspecto.

Sin embargo, las tareas de gestión, certificación y pagos y auditoría representan el grueso de las tareas a desarrollar dentro de cada Fondo EIE, teniendo cada uno sus particularidades que pasamos a ver:

FEDER

Tal y como puede comprobarse en el Acuerdo de Asociación, existen 19 PO regionales y 3 PO plurirregionales gestionados por el FEDER.

Cada Comunidad y Ciudad Autónoma españolas tiene un Programa Operativo regional con carácter multisectorial, ya que invierte en diversos sectores de la economía regional. La aportación no comunitaria a los programas se desglosa en un tramo nacional, financiado por la AGE y las corporaciones locales, y un tramo autonómico financiado por la Comunidad Autónoma.

Además de los programas regionales, existen 3 Programas Operativos plurirregionales que cubren la totalidad del territorio español, aunque su distribución financiera se distribuye con mayor concentración en las regiones objetivo menos desarrolladas y en transición⁵⁷. En este caso invierten en sectores específicos. Los PO plurirregionales del período 2014-2020 son:

- PO de crecimiento inteligente
- PO de crecimiento sostenible
- PO iniciativa PYME

La **Autoridad de Gestión** es, tanto en los PO regionales como en los plurirregionales, la AGE, a través de la SG de Administración del FEDER de la DG de Fondos Comunitarios (DGFC). En el caso de los PO regionales, existe una colaboración estrecha entre AGE y las CC.AA. designando a estas últimas Organismos Intermedios. El peso de cada CC.AA. en la gestión varía en función de las regiones, llegando en algunos a la co-gestión, aunque formalmente la responsabilidad última recae sobre la AGE. En el caso de los PO plurirregionales, existe una coordinación de las actuaciones de la AGE con las realizadas en el mismo ámbito por las CC.AA., con el fin de evitar duplicidades y de cumplir la distribución financiera regional de estos programas. La coordinación se materializa en el ámbito de los Comités de Seguimiento y mediante la participación en las redes sectoriales.

La **Autoridad de Certificación y Pagos** del FEDER recae en la AGE en todos los casos, y se materializa a través de la SG de Certificación y Pagos de la DGFC. La Autoridad de Gestión recopila la certificación de las distintos Organismos Intermedios y la traslada a la Autoridad de Certificación y Pagos quien formaliza la solicitud de reembolso a la Comisión tras realizar las verificaciones correspondientes. Una vez recibidos los retornos en el Tesoro, la Autoridad de Certificación y Pagos elabora la propuesta de pago a los distintos organismos intermedios.

Y finalmente, la **Autoridad de Auditoria** recae en la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) que, por razones de competencia, tiene establecidos procedimientos de coordinación con las Intervenciones generales de las CCAA, responsables de la verificación del gasto en su propio ámbito.

⁵⁷La AGE financia la parte nacional del programa en un 100%.

FSE

Como en el caso del FEDER, existen 19 PO regionales y 3 PO plurirregionales gestionados por el FSE.

Existen 19 Programas Operativos regionales, uno para cada Comunidad y Ciudad Autónoma españolas, de carácter multisectorial, pues invierten en diversos ámbitos como el emprendimiento, la empleabilidad, la inclusión social, la igualdad, el capital humano, etc. La aportación no comunitaria a los Programas Regionales es aportada al 100% por las Comunidades Autónomas.

Además, existen 3 Programas Operativos plurirregionales⁵⁸ que cubren la totalidad del territorio español y son de carácter temático:

- PO de Empleo, Formación y Educación
- PO de Empleo Juvenil
- PO de Fomento de la Inclusión social

La contribución nacional de los PO plurirregionales la aportan los organismos intermedios, públicos (AGE) o privados (estos últimos a través de distintas fuentes de financiación, tales como convenios con otros organismos y/o financiación bancaria, por ejemplo).

La **Autoridad de Gestión** es, tanto en los PO regionales como en los plurirregionales, la AGE, a través de la Unidad Administradora del FSE (UAFSE) del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Tanto en el caso de PO regionales como plurirregionales, existe un acuerdo de delegación de funciones que traslada gran parte de las funciones de la Autoridad de Gestión a las CC.AA., por lo que puede decirse que la gestión del FSE en la práctica se lleva a cabo de forma bastante descentralizada. La UAFSE mantiene funciones más cualitativas, como la elegibilidad o el seguimiento de las actuaciones.

Al contrario que en el caso FEDER, los PO plurirregionales del FSE cuentan, entre sus organismos intermedios, con organismos públicos (Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE, ISM, IMSERSO, etc.) y entidades privadas (Escuela de Organización Industrial, INCYDE, ONCE).

La **autoridad de Certificación y Pagos** recae en la AGE para todos los casos y se materializa a través de la Unidad Administradora del FSE (UAFSE) del Ministerio de Empleo y SS. La Autoridad de gestión recopila la certificación de los distintos Organismos Intermedios y la traslada a la Autoridad de Pagos quien formaliza la solicitud de retorno a la Comisión tras realizar las verificaciones correspondientes. Una vez recibidos los retornos en el Tesoro, la UAFSE elabora la propuesta de pago a los distintos organismos intermedios.

La **Autoridad de Auditoría** recae en la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y las Intervenciones regionales de las CC.AA., al igual que en el FEDER.

⁵⁸Existe también un PO de Asistencia Técnica.

FEADER

En España existen 17 programas de desarrollo rural, uno por cada Comunidad Autónoma y un programa nacional.

Los PDR regionales son de carácter multisectorial, pues sus prioridades se orientan al aumento de la competitividad de la agricultura y silvicultura, la mejora del medio ambiente y medio rural y la mejora de la calidad de vida y diversificación de la actividad económica en cada región. La contribución no comunitaria de los PDR Regionales la realizan las CCAA⁵⁹. Sin embargo, la contribución nacional del PDR nacional es aportada al 100% por la AGE.

La **Autoridad de Gestión** en los PDR regionales es cada una de las CC.AA., generalmente las Consejerías de Agricultura y Desarrollo Rural y en algún caso, las de Economía y Hacienda. En el caso del PDR nacional la gestión se lleva a cabo por parte de la SG de Fomento del Desarrollo del Medio Rural del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA)

En España, **cada CC.AA.** ha designado **un único organismo pagador para los gastos del FEAGA y del FEADER**. El FEGA actúa como coordinador de los Organismos Pagadores (RD 521/2006, de 28 de abril). Los organismos pagadores de las CCAA remiten semanalmente al FEGA sus previsiones de pagos en función de las certificaciones que les han remitido las autoridades de gestión, y el FEGA pre-financia con fondos del Tesoro a las CCAA. Dicha prefinanciación incluye el importe FEADER y la participación de la AGE en el tramo nacional, de manera que al recibir los reembolsos comunitarios de esos pagos, estos se quedan en el Tesoro.

La **Autoridad de Auditoria**, al igual que en el FEDER y el FSE, corresponde a las Intervenciones de las CCAA y la IGAE.

FEMP

Existe un Programa plurirregional para el Sector Pesquero donde la cofinanciación nacional es aportada por las CC.AA. y la AGE, en porcentajes distintos en función del tipo de región⁶⁰.

La **Autoridad de Gestión** recae sobre la D.G. de Ordenación Pesquera, del MAGRAMA, realizando funciones similares a las del resto de Fondos EIE. Se han designado varios Organismos Intermedios para realizar algunas de las funciones de la Autoridad de Gestión, como son la S.G. de Gestión de Política Estructural, la S.G. de Control e Inspección, la S.G. de Economía Pesquera, la S.G. de Promoción Alimentaria, la S.G. de Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, y 19 CC.AA. y Ciudades Autónomas.

La **Autoridad de Certificación y Pagos** del FEMP es el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) del MAGRAMA, responsable de la certificación a la Comisión de las declaraciones de gastos y de efectuar las solicitudes de pago. La Autoridad de Certificación y Pagos ha designado, a su vez, Organismos Intermedios de

⁵⁹Aunque la AGE puede participar en un porcentaje muy pequeño.

⁶⁰También cuenta con una partida de cofinanciación privada.

Certificación, que son la S.G. de Regulación de Mercados, la Unidad Adjunta a la Dirección del Instituto Social de la Marina y las 19 CC.AA. y Ciudades Autónomas.

La **Autoridad de Auditoria**, al igual que en los otros Fondos EIE, recae en la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) que, por razones de competencia, tiene establecidos procedimientos de coordinación con las Intervenciones generales de las CCAA, responsables de la verificación del gasto en su propio ámbito.

En líneas generales se puede decir que los modelos de gestión de los Fondos EIE son dispares, especialmente en lo que respecta a la actividad de gestión y a la tipología de los programas, con mayores similitudes entre el FEDER y FSE. El Fondo que se gestiona de manera más centralizada es el FEDER mientras que el FSE, FEADER y FEMP presentan una gestión con mayor delegación de funciones en las CC.AA. En el FSE y en el FEMP se permite la participación de agentes privados en el tramo nacional pero no así en el FEDER y FEADER.

Hasta ahora no se han producido sinergias efectivas entre los fondos y la gestión, el seguimiento y la evaluación han sido actividades independientes para las que no han existido mecanismos de coordinación y tampoco se comparten las aplicaciones informáticas de gestión, ni los indicadores ni los procedimientos.

Sin embargo, en el capítulo 2.1 del Acuerdo de Asociación se detallan los mecanismos de coordinación definidos para el periodo de programación 2014-2020. Por un lado, desde un punto de vista financiero, con respecto a los distintos instrumentos del Marco Financiero Plurianual (MFP) que desarrollan las políticas de la Unión incluidos los Fondos EIE, con el objetivo de que todos ellos contribuyeran de forma coordinada al logro de los objetivos de España y la Unión. El nuevo modelo, si bien se trata de un modelo que ya viene funcionando en periodos anteriores, deberá potenciarse con el fin de tener en cuenta a los nuevos Fondos FEADER y FEMP incluidos en el 2014-2020.

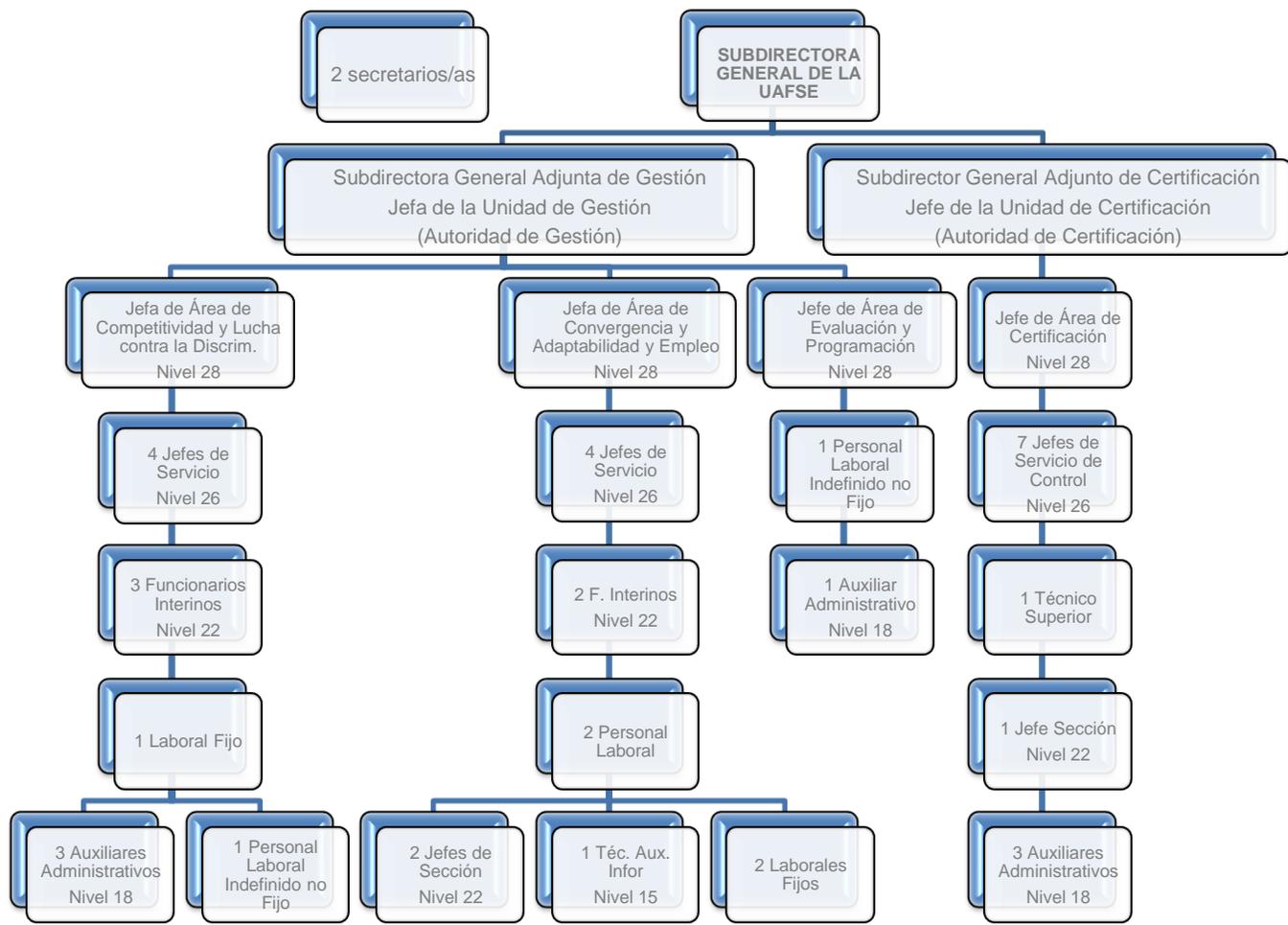
Por otro, con respecto a la **gestión** común de todos los Fondos EIE, se señalan en el mismo capítulo las estructuras de coordinación previstas, como son el Comité de Coordinación de Fondos, el Comité de evaluación, los Comités de Seguimiento de los programas, las redes de comunicación y las redes temáticas.

5.3.2 Recursos humanos disponibles para ese modelo de gestión

Para poder llevar a cabo las tareas relacionadas con gestión y, en algunos casos, certificación y control que se han descrito en el apartado anterior, los Fondos EIE disponen de los siguientes RR.HH (Gráficos 5.2, 5.3 y 5.4).

A falta de recibir información del FEADER, la UAFSE cuenta con 48 personas para las tareas de gestión y certificación y FEDER con unas 170 (158 funcionarios y 10 laborales) para gestión, programación y certificación y control.

Gráfico 5.2. Relación de RRHH Fondos EIE 2014-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la UAFSE

Gráfico 5.3. Relación de RRHH DGFC 2014-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la DG Fondos Comunitarios

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 gestión⁶¹.

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.

⁶¹Esta distribución puede consultarse en el documento general.

5.4. Comunicación y coordinación. La aplicación del principio de partenariado

En este apartado se evalúan la comunicación y coordinación entre Fondos EIE y de manera interna. Para ello el equipo evaluador responde a las preguntas: ¿a quién consultan los Fondos?, ¿cuándo lo hacen? y ¿cómo? (qué relaciones hay entre ellos – cómo se comunican)

Los evaluadores presentan una lista con los partners consultados⁶². Durante la elaboración del Acuerdo, una de las recomendaciones más importantes era tenerlos presente y mencionarlos cuando procediera al elaborar el documento.

¿A quién consultan?

Partners consultados por parte del FEDER⁶³:

• MINECO	• CES
• MINETUR	• CRUE
• MAGRAMA	• CCOO_UGT
• MINHAP	• FEMP
• MSSSI	• Acción Social
• MECD	• CEPG
• MEYSS	• OCEANA
• MFOM	• ONG_MA
• CCAA	• Instituto de la Mujer
• Diputaciones provinciales y Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes	• Consejo estatal del Pueblo gitano
• IDAE (MINETUR)	• Consejo estatal de ONGs
• Oficina Española de Cambio Climático (MAGRAMA)	• CEOE

⁶²Se presentan por Fondo aunque algunos de ellos son pertinentes en más de un Fondo atendiendo a los principios horizontales.

⁶³Son partners del FEDER y también de la D.G. Fondos como coordinadores para la elaboración del Acuerdo de Asociación.

<ul style="list-style-type: none"> • COTEC 	<ul style="list-style-type: none"> • CEPYME
<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Superior de CAMARAS 	

El equipo evaluador detecta que el CESIC finalmente no ha colaborado.

Partners del FSE:

<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad 	- IMSERSO
	- Instituto de la Mujer
	- Instituto de la Juventud
	- Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas
	- Delegación del Gobierno para la Violencia de Género
	- DG de Servicios para la Familia y la Infancia
	- DG de Políticas de Apoyo a la Discapacidad
	- DG de Servicios para la Familia y la Infancia
- DG para la Igualdad de Oportunidades	
<ul style="list-style-type: none"> • Miembros de la Comisión Permanente del Consejo Estatal de ONG de Acción Social 	
<ul style="list-style-type: none"> • Miembros de la Comisión Permanente del Consejo Estatal del Pueblo Gitano 	
<ul style="list-style-type: none"> • Fundación ONCE 	
<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. 	- Dirección General de Formación Profesional

El equipo evaluador detecta que hay organismos como el SPEE o Cáritas, que no han participado.

Partners del FEADER:

Para el cumplimiento de las condiciones ex ante:

En los casos en que coincidían las condicionalidades FEADER con las del FEDER no se realizó la consulta a las Unidades competentes por no solicitar dos veces la misma información puesto que el MINHAP había hecho la solicitud antes. Por ello FEADER se pone de acuerdo con el MINHAP para analizar la información que habían recopilado y ver si con la misma se daba respuesta a las condicionalidades del FEADER para si no era el caso hacer una consulta complementaria, los responsables de la respuesta de las condicionalidades a priori coincidentes son: MINETUR, MAGRAMA, MINHAP, MINECO, MSSSI y MEYSS.

Para las no coincidentes, se realizan consultas a las CCAA y a las siguientes unidades del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA).

• Subsecretaría de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
▪ SG de Análisis, Prospectiva y Coordinación
• Entidad Estatal de Seguros Agrarios – ENESA
• Secretaría General Técnica
▪ SG de Relaciones Internacionales y Asuntos Comunitarios
• Secretaría de Estado de Medio Ambiente
• Oficina Española de Cambio Climático
▪ SG Coordinación de Acciones frente al cambio climático
• DG de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural
▪ SG Calidad del Aire y Medio Ambiente Industrial
• Secretaría General de Agricultura y Alimentación
• DG de Producciones y Mercados Agrarios SG de Sanidad e Higiene Vegetal
▪ SG Medios de producción Agrícolas y Oficina Española de Variedades Vegetales
• DG de Sanidad de la Producción Agraria
▪ SG Sanidad e Higiene Vegetal y Forestal
• DG Industria Alimentaria
▪ SG Fomento Industrial e Innovación

Para el análisis de contexto:

• Secretaría General de Agricultura y Alimentación
• DG de Desarrollo Rural y Política Forestal
▪ SG de Modernización del Explotaciones
▪ SG Fomento del Desarrollo del Medio Rural
▪ SG de Silvicultura y Montes
▪ SG de Regadíos y Economía del Agua
• Gabinete de la Secretaría General de Agricultura y Alimentación
• DG Industria Alimentaria
• Secretaría de Estado de Medio Ambiente
• DG de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural
▪ SG Calidad del Aire y Medio Ambiente Industrial
• ONGs medioambientales

Partners del FEMP:

Para el cumplimiento de las condiciones ex ante ha consultado a las CC.AA. y a las siguientes Subdirecciones dentro de la Secretaría General de Pesca:

• S.G. Caladero Nacional, Aguas Comunitarias y Acuicultura (D.G. Recursos Pesqueros y Acuicultura, S.G. de Pesca)
• S.G. de Control e Inspección (D.G. Ordenación Pesquera, S.G. de Pesca)
• S.G. Asuntos Jurídicos (S.G. de Pesca)
• S.G. Protección de los Recursos Pesqueros (D.G. Recursos Pesqueros y Acuicultura, S.G. de Pesca)
• S.G. Gestión de Política Estructural (D.G. Ordenación Pesquera, S.G. de Pesca)

¿Cuándo?

A continuación se presentan las principales reuniones que han tenido lugar en las que participaban cualquiera de los agentes fundamentales en la elaboración del Acuerdo de Asociación.

■ Febrero 2013

- [19-21] Preparación estratégica de la programación 2014-2020. MAGRAMA-CCAA (FEADER)
- [21] Reunión seguimiento programación 14/20. COM⁶⁴-DG FONDOS-UAFSE (FSE)
- [22] Taller sobre Programación Estratégica, Seguimiento y Evaluación (FEDER - FSE)
- [25] Taller presentado por el D.G. de la D.G. Fondos Comunitarios sobre el Marco Financiero Plurianual y Política de Cohesión 2014-2020

■ Marzo 2013

- [7] Jornada sobre evaluación 14/20. DG FONDOS-UAFSE (FSE)
- [8] Taller presentado por el S.G. de Programación Territorial y Evaluación de programas comunitarios sobre los trabajos de programación del período 2014-2020 (FEDER)
- [14] Jornada formativa "Indicadores de género en el 14/20 (FSE)
- [15] Reunión temática sobre Competitividad de las PYME (FEDER)
- [22] Jornada formativa / informativa interna sobre 14/ 20. UAFSE (FSE)

■ Abril 2013

- [4] Position Paper España // Jornada sobre elementos del MEC (FEDER)
- [12] Concentración temática // Condiciones ex ante del período 2014-2020 (FEDER)
- [15] Reunión de preparación diálogo informal 14/20. COM-UAFSE (FSE)
- [16] Diálogo informal sobre el AA. COM-UAFSE-CCAA (FSE)
- [16] Taller sobre programación estratégica, seguimiento y evaluación (FEDER)
- [17] Seminario sobre Instrumentos Financieros (FSE)
- [19] Jornada Microfinanzas y FSE 14/20. UAFSE-CCAA (FSE)
- [24] Visita DG Empleo. COM-UAFSE (FSE)
- [30] Reunión temática sobre I+D+i (FEDER)

■ Mayo 2013

- [7] Reunión sobre estado situación programación 14/20. UAFSE-CCAA (FSE)
- [8] Jornada LEADER MAGRAMA-CC.AA. (FEADER)
- [9] Jornada sobre las Medidas Agroambientales en el próximo período de programación. MAGRAMA-CCAA (FEADER)
- [10] Marco de Rendimiento // Seguimiento e Indicadores para el período 2014-2020 (FEDER)
- [17] Reunión temática sobre Recursos Naturales (FEDER)
- [21] Jornada LEADER con CCAA y REDES (FEADER)
- [27] Instrumentos financieros en el período 2007-2013 // Instrumentos financieros // La gestión de los instrumentos financieros cofinanciados con FEDER (FEDER)
- [31] Reunión de Programación 2014-2020 con Entidades Locales (FEDER)

⁶⁴COM es la Comisión Europea.

■ Junio 2013

- [7] Reunión para temas educación en 14/20. UAFSE-MECD (FSE)
- [7] Reunión temática sobre Desarrollo Urbano Sostenible (FEDER)
- [18] Jornada Informativa REDER "Los Grupos de Acción Local en la Programación 2014-2020" (FEADER)
- [21] Propuesta de nuevos Reglamentos – Elegibilidad (FEDER)
- [28] Reunión sobre los trabajos de preparación del Acuerdo de Asociación

■ Julio 2013

- [5] Reglamentos: gestión y control (FEDER)
- [11] Jornadas Incorporación de Jóvenes y Modernización de Explotaciones MAGRAMA-CCAA (FEADER)
- [17] Reunión sobre programación de Inclusión Social. UAFSE-MSSSI (FSE)
- [26] Reunión sobre coordinación Fondos. DG FONDOS-UAFSE

■ Septiembre 2013

- [20] Reunión sobre Programa Empleo Juvenil. SPEE-DGESTAYRSE (FSE)
- [23] Reunión sobre evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación. (IEF y Fondos EIE)
- [26] Reunión sobre estado situación programación. DG FONDOS-CCAA (FSE)

■ Octubre 2013

- [2] Reunión coordinación con Desarrollo rural. DG Desarrollo Rural-DGESTAYRSE (FSE)
- [2] Seminario tema urbano. DG FONDOS-COM-UAFSE
- [3] SEGUNDAS MESAS TEMÁTICAS INTERREGIONALES RIS3. El sistema de seguimiento y evaluación RIS3. Red de Políticas Públicas de I+D+I (FEDER)
- [10] Red EUROMA 14/20. MSSSI-DG FONDOS-UAFSE
- [16] Reunión interna sobre aplicación informática 14/20 (FSE)
- [16-17] Jornada Inversiones en Activos Físicos y Red Rural Nacional MAGRAMA-CCAA (FEADER)
- [21] Reunión informal 14/20 PO Madrid. COM-Comunidad Madrid-UAFSE (FSE)
- [22] Reunión informal 14/20 PO Andalucía. COM-Junta Andalucía-UAFSE (FSE)
- [29] Jornada convocada por la Red Española para evaluar las propuestas de implementación de LEADER 2014-2020 (FEADER)

■ Noviembre 2013

- [5] Sistema informático Garantía Juvenil (FSE)
- [6] Reunión genérica programación 14/20. COM-UAFSE (FSE)
- [7-8] Seminario "Métodos de Costes simplificados e Instrumentos Financieros" (FEDER)
- [11] Jornada Medidas Forestales. MAGRAMA-CCAA (FEADER)
- [13] Reunión con las Redes Española y Estatal de Desarrollo Rural, en la sede de la Dirección General, para examinar conjuntamente la evolución de los trabajos de elaboración del Acuerdo de Asociación y Marco Nacional (FEADER)
- [25] Reunión 14/20 y FEAD. COM-DGESTAYRSE (FSE)

■ Diciembre 2013

- [3] Participación del IEF en el 14/20 (FSE)
- [4] Reunión con las Redes Española y Estatal de Desarrollo Rural, en la sede de la Dirección General, para examinar la conjuntamente la evolución de los trabajos de elaboración del Acuerdo de Asociación y Marco Nacional (FEADER)
- [11] Reunión sobre Garantía Juvenil. Varios departamentos MEYSS (FSE)
- [18] Reunión programación 14/20. DG FONDOS-UAFSE (FSE)

■ Además en 2013:

- 15 contactos con las Redes en la sede de la Dirección General de Desarrollo Rural y Políticas Forestal (FEADER)
- 4 Foros de discusión Leader en la página Web de la Red Rural Nacional, dirigidos a los funcionarios especializados en la aplicación Leader de las CCAA (FEADER)
- La DG ha intervenido en jornadas convocadas por Redes regionales de desarrollo rural, Federaciones de municipios, Diputaciones provinciales y otros agentes involucrados en el desarrollo territorial en: Alicante, Almería, Belchite (Zaragoza), Granada, Málaga, Mérida, Oviedo, Salamanca y Sevilla (FEADER)

■ Enero 2014

- [16] Iniciativa PYMES (FEDER)

■ Febrero 2014

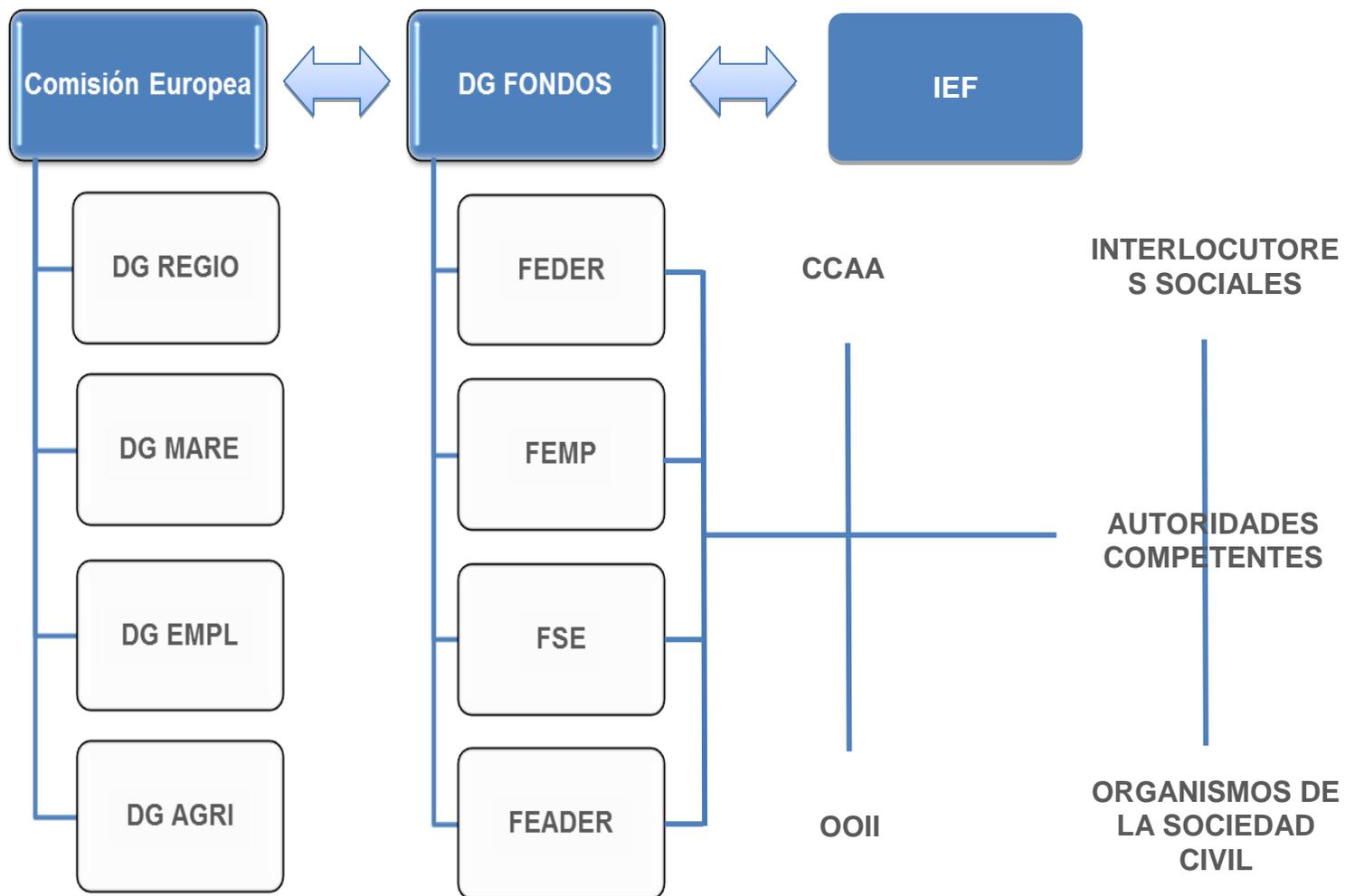
- [7] La comunicación en los nuevos Reglamentos 2014-2020 (FEDER)
- [25] Reunión temática sobre Desarrollo Urbano sostenible (FEDER)

¿Cómo?

En el Gráfico 5.4 se establecen los vínculos entre todos los actores presentes en la elaboración del Acuerdo.

A modo de conclusión se puede decir que han sido numerosos los agentes participantes, que lo han hecho en numerosas ocasiones y que la comunicación entre ellos ha sido multidireccional. Sin embargo no se ha podido establecer un impacto claro entre cada uno de los contactos que se establecían en algún momento del desarrollo de los trabajos y su generación de valor añadido al Acuerdo de Asociación.

Gráfico 5.4. Vinculación entre los actores presentes en la elaboración del Acuerdo de Asociación.



Fuente: Elaboración propia



Capítulo VI. Conclusiones y recomendaciones del equipo evaluador

6.1. Introducción

Elaborar un Acuerdo de Asociación para un país como España, con su complejidad y disparidad territoriales, que además sigue siendo uno de los Estados miembros que más financiación recibe de la Política de Cohesión y que va a programar en casi la totalidad de los Objetivos Temáticos del artículo 9 del Reglamento de Disposiciones Comunes, conlleva la puesta en marcha de mecanismos de coordinación nada sencillos pero a la vez de vital importancia para que el Acuerdo finalmente refleje la estrategia del país y permita identificar desde un punto de vista sectorial y territorial los verdaderos retos a los que se enfrenta.

El desafío para este período es importante, ya que le precede un modelo de gestión fragmentado, con escasas sinergias transversales entre

Fondos y con otras políticas, y que además se encuentra ahora con los nuevos requerimientos Reglamentarios del 2014-2020.

Desde marzo de 2013, el Instituto de Estudios Fiscales ha trabajado intensamente con la D.G. de Fondos Comunitarios para desarrollar la evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación y en este apartado se presentan las principales recomendaciones propuestas por el equipo evaluador con el fin de mejorar la calidad del Acuerdo, así como las conclusiones a las que se ha llegado tras participar activamente en su elaboración con el único objetivo de poder contribuir al éxito de la Política de Cohesión en España para el período 2014-2020.

6.1.1. Desarrollo de los trabajos y metodología

Desde marzo de 2013 y 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 datos⁶⁵ 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 misma. 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

⁶⁵Esta base de datos está a disposición de la D.G. Fondos por considerarse trabajo interno. Las recomendaciones finales y los retos son los que se presentan en este documento.

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 financiero⁶⁶, del sistema de indicadores, evaluación y seguimiento y finalmente de la gobernanza y estructura de la programación⁶⁷.

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 2014⁶⁸.

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.

⁶⁶ Si bien este suele ser al final de la programación.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Ver etapas en apartado de cronología del documento general de evaluación ex ante.

6.2. Principales resultados de la evaluación ex ante

6.2.1. Estrategia de actuación

6.2.1.1. 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 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 generales⁶⁹, 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. A continuación se presenta el planteamiento estratégico sugerido por los evaluadores mediante tres ejes y cinco objetivos estratégicos:

Ejes:

1. Mejorar la competitividad de la economía española
2. Mejorar la sostenibilidad social
3. Avanzar en la sostenibilidad ambiental

Objetivos estratégicos:

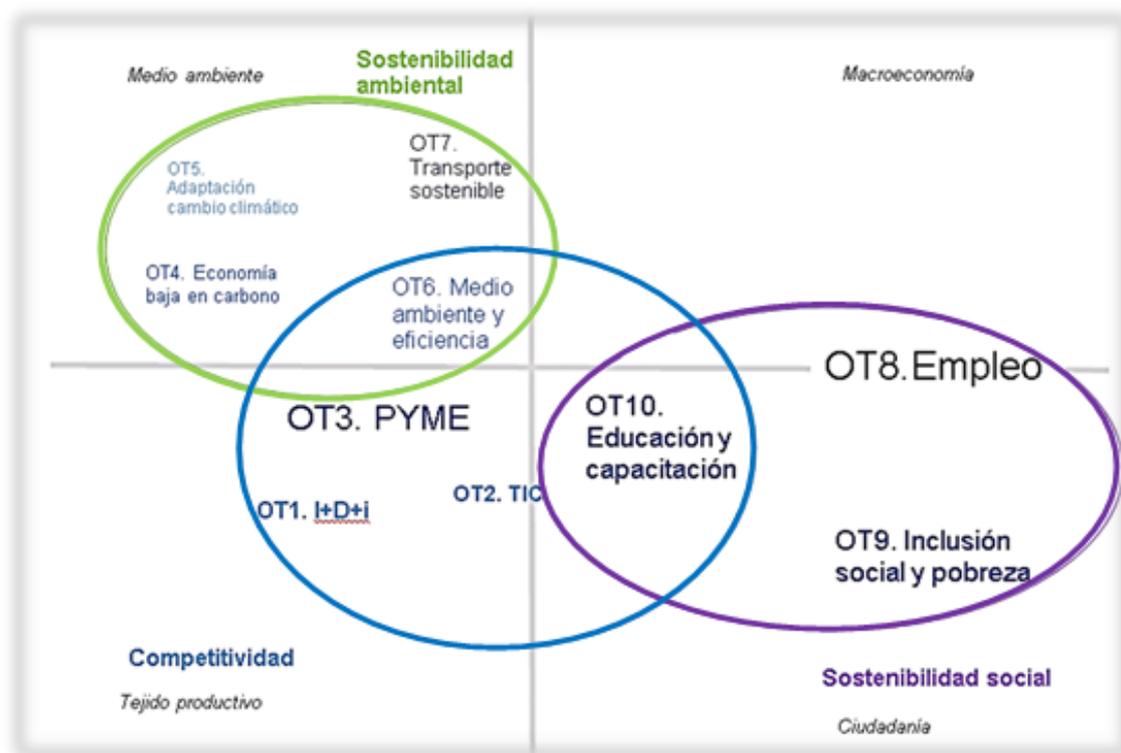
1. Crear empleo de forma sostenida e inclusiva
2. Apoyar el cambio de modelo productivo
3. Mejora de la educación y de las competencias de los recursos humanos
4. Apoyar el sistema de Bienestar social
5. Mejorar la protección del medio ambiente y la eficiencia en la utilización de los recursos naturales

La integración de los Objetivos Temáticos de los Fondos EIEde acuerdo a los Reglamentos, en el enfoque estratégico propuesto por los evaluadores, permite asociar un determinado grado de prioridad a los distintos Objetivos Temáticos (Gráfico 6.1)⁷⁰.

⁶⁹Con el fin de clasificar los retos generales pero sin que coincidieran con los establecidos por los Reglamentos.

⁷⁰Estas prioridades se tendrán en cuenta a la hora de desarrollar la evaluación de los aspectos financieros.

Gráfico 6.1. Importancia de los distintos Objetivos Temáticos de los Fondos EIE, atendiendo a la situación del país y al Enfoque Estratégico



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, se puede destacar 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 empleos⁷¹ 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.

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 2013⁷²) 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

⁷¹Cifra referida al periodo comprendido entre 2008 (TIII) y 2013 (TIII).

⁷²EPA 2013 (TIV).

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 y que se ha utilizado, entre otras cosas para el análisis de asignaciones financieras, se ha desarrollado 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 ⁷³. 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.

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.

⁷³ FEADER va a recibir en el nuevo período prácticamente la misma dotación que el FSE.

- 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 ha sido excesivo sin dar la visión de conjunto que permite identificar la situación de partida con nitidez. En otros casos ha sido insuficiente.
- Estadísticas utilizadas: deben utilizarse fuentes oficiales nacionales para el análisis a nivel nacional y regional, 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 importante de cara a la programación de nuevos períodos, 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 las prioridades de

inversión y los análisis DAFO para cada OT desarrollado por la D.G. Fondos⁷⁴ en su versión más definitiva del Acuerdo de Asociación.

6.2.1.2. 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 su capacidad 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, por lo que 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 (en el eje de ordenadas) sobre cada debilidad o fortaleza y su grado de importancia (eje de abscisas). La pendiente de la citada recta es una aproximación gráfica a dicho grado de pertinencia y cuanto más se acerque a los 45°, 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 ante⁷⁵. En este caso la valoración no es en una escala del 1 al 10 sino de 0, 3 y 5 para concluir impactos pequeños,

⁷⁴ Junto con el resto de Fondos EIE y partners.

⁷⁵ El desarrollo de cada una de ellas puede consultarse en el documento “Evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020”.

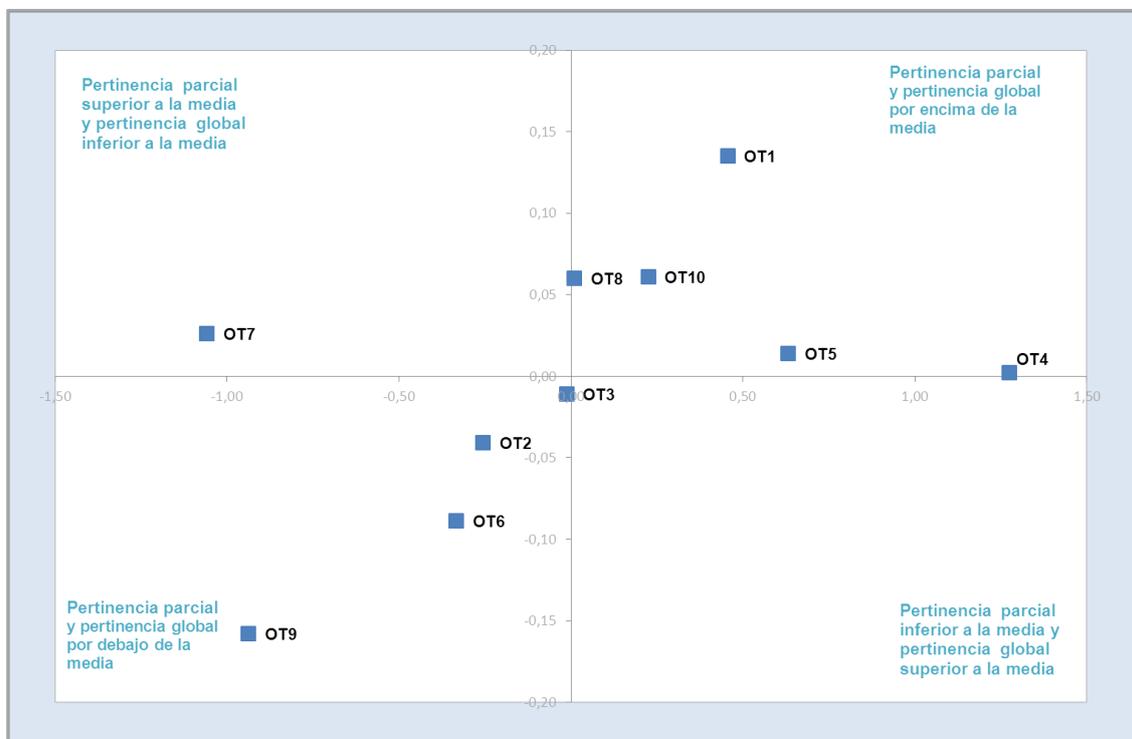
medios y altos respectivamente, de una prioridad de inversión sobre una debilidad y/o una fortaleza.

Atendiendo al análisis realizado, donde se han tenido en cuenta dos conceptos complementarios de pertinencia, 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 6.2). 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.Y, 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.

Los detalles sobre los análisis de pertinencia parcial y global para cada uno de los OT pueden consultarse en el documento general.

Gráfico 3.2. 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

6.2.1.3. 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 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

6.2.1.4. 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 ⁷⁶. 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

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.

confirman que **el desarrollo de sinergias entre los Objetivos Temáticos del Acuerdo de Asociación es coherente** (Gráfico 6.3), apoyando así la consecución de las grandes líneas estratégicas.

⁷⁶Ver metodología en el documento general.

Gráfico 6.3. Representación gráfica de las sinergias entre Objetivos Temáticos



Fuente: Elaboración propia

6.2.1.5. 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.

6.2.1.6. 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**⁷⁷. 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 deberían presentar una desagregación por género⁷⁸, lo que permitiría estimar mejor las asignaciones financieras que toman en consideración este principio.

⁷⁷ Nos referimos a estrategia, indicadores, asignación financiera y gobernanza.

⁷⁸La 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.

A modo de conclusión se puede decir que los principios horizontales y los objetivos políticos transversales presentados en el Acuerdo de

Asociación, deberán ser desarrollados con más detalle en los Programas Operativos.

6.2.2. 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 EIE⁷⁹. 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 propiedades⁸⁰ y los target para 2020.

Así, con respecto a las **propiedades teóricas**⁸¹ 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

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Estas propiedades pueden consultarse en el documento general, capítulo 3.

⁸¹ Pertinencia, relevancia, normativa, robustez, claridad, factibilidad, nivel de desagregación, frecuencia y unidad de medida.

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 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**⁸² y de otras propiedades son los siguientes:

El 100% de los indicadores han supuesto un coste asumible⁸³. 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 metatanto en niveles numéricos**, como

⁸²Coste, confiabilidad, meta y realista en cuanto a la posibilidad de que se alcance el valor establecido

⁸³Al 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.

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.

6.2.3. Plan financiero

España va a recibir alrededor de 36.000⁸⁴ 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 la 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.

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.

⁸⁴Esta cifra será superior cuando se conozcan las asignaciones de FEMP

6.2.3.1. 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 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 importancia⁸⁵ 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**⁸⁶. 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

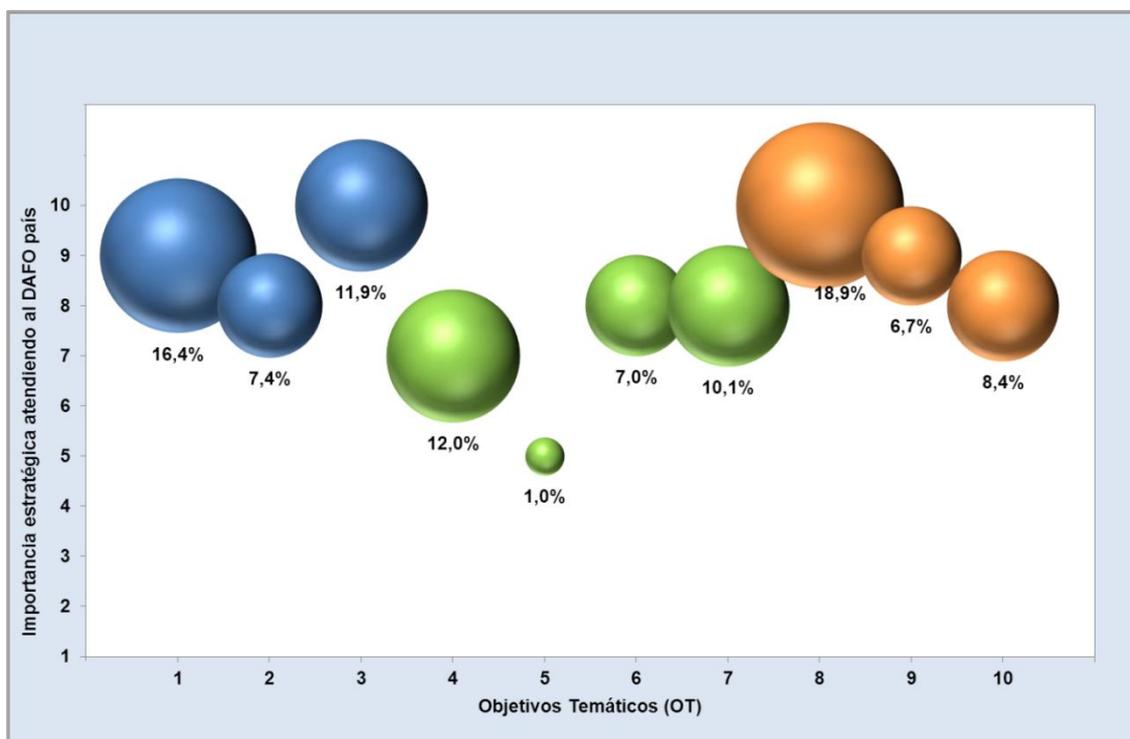
en los recursos dedicados a los OT de entre el 7% y el 10%. Sólo el OT4 recibe una asignación superior, que alcanza el 12%, pero que se considera también adecuada dado que implica inversiones en infraestructuras energéticas.

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.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ De manera intuitiva se espera que los OT representados por esferas más grandes estén situados en las posiciones más altas del eje de ordenadas.

Gráfico 6.4. 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

6.2.3.2. 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 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

«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, se supera el 20%⁸⁷, puesto que algunas Comunidades Autónomas van a programar más de este porcentaje en el OT9.**

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

⁸⁷ El 20% se calcula sobre el total FSE del Estado Miembro, excluyendo la YEI (943, 5 millones de euros).

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 representan 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 el desarrollo urbano integrado⁸⁸ siguiendo requisitos reglamentarios.

6.2.4. 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 discriminación⁸⁹.

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 competentes⁹⁰ 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.

⁸⁸ Asignación que sumada a las acciones singulares supone un importe total similar al destinado a los municipios en el período actual.

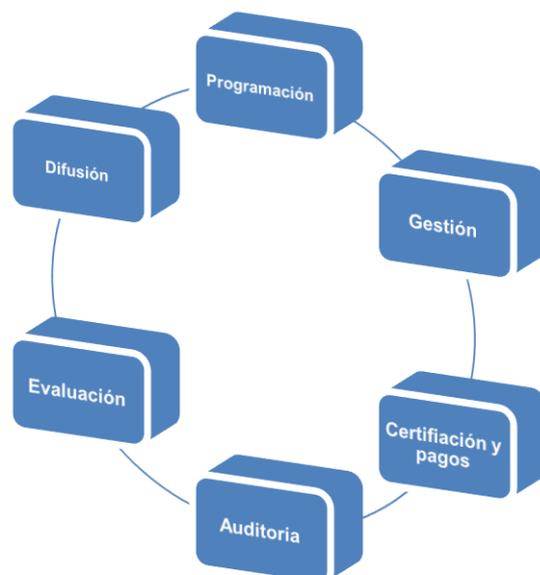
⁸⁹ El equipo evaluador trabaja en esta línea para asegurar el cumplimiento de los principios que aparecen en el Código de Conducta.

⁹⁰ Partners en general.

6.2.4.1 Recursos humanos

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

Gráfico 6.5. Tareas propias de los Fondos EIE.



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 Certificación⁹¹.

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 gestión⁹².

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.

⁹¹En el documento de la evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación pueden consultarse los organigramas a falta del FEMP.

⁹²Esta distribución puede consultarse en el documento general.

6.2.4.2 Partners implicados en la elaboración del Acuerdo

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

En el documento de evaluación ex ante del Acuerdo de Asociación se ha 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.

6.2.4.3 Simplificación

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.

6.3. 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 euros⁹³ 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 pública.

⁹³ A falta de incluir las cantidades del Fondo Marítimo y de Pesca.

Capítulo VII. Bibliografía

- Abreu, M. (2012). “Good practices in the selection and use of outcome indicators”.
- AEVAL (2009) “La función evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas”
- AEVAL (2010) “Fundamentos de evaluación de políticas públicas”
- Análisis y desarrollo social consultores. “Guía de Evaluación de Programas y Proyectos Sociales”
- Barca, F., & McCann, P. (2011). “Outcome indicators and targets—towards a performance oriented EU Cohesion Policy”. *High level group reflecting on future cohesion policy*.
- Cardozo, M. “La evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones”
- European Commission “EVALSED Sourcebook: Method and techniques”
- Ferro, G., Lentini, E. y Romero, C. “Eficiencia y su medición en prestadores de servicios de agua potable y alcantarillado”. CEPAL
- Mestanza, G. C. (2005) “La rentabilidad económica y social de los Fondos Estructurales: experiencia y perspectivas”. *Presupuesto y gasto público*, 39, 151-172.
- Sosvilla-Rivero, S. y Herce, J. A. (2004) “La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva”. *Fundación de Estudios de Economía Aplicada*.