

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**¹.

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

¹ Que recogen resultados generales

las fases del desarrollo de un proyecto financiado con fondos públicos es crucial para poder hacer un buen seguimiento a través de los indicadores.

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 estratégicos², 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.

²Los 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.

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 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 desarrollados³, pero bajo la estrategia Europa 2020 y el enfoque a resultados, los indicadores que valoran los resultados de las actuaciones cobran especial importancia.

Fijándose 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 hacerlo⁴.

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

³Los 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.

⁴En 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.



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 2014-2020⁵) 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.

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**

⁵Son los indicadores core del período 2007-2013

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 2020⁶. 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.

⁶De 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 recursos	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 desarrollo rural		Avanzar en el logro de los objetivos de la Política Pesquera Común y la Política Marítima Integrada	No disponible	Avance
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 indicadores⁷, 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.

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.

⁷Destacan 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).

		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	La obtención de la información para la elaboración de los indicadores debe ser a coste que tengan correlación con la ayuda prevista por parte de los Fondos EIE.
		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, Outcome indicators and targets, High Level Group Reflecting on Future Cohesion Policy (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.

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 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 contruidos 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 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 meta** tanto 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 en su seno 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.

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.

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** a 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**

Asociación al 31 de diciembre de 2016 y al 31 de diciembre de 2018, respectivamente⁸. 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 en pos de los objetivos relacionados con el cambio climático.
- Si las acciones emprendidas para cumplir las condiciones ex ante que no se cumplieran 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 del MEC 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 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.

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.

⁸ Los informes habrán de presentarse en 2017 y 2019

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 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.