

Construyendo Europa desde Aragón



**GOBIERNO
DE ARAGON**

Departamento de Hacienda
y Administración Pública



UNIÓN EUROPEA

EVALUACIÓN EX-ANTE
DEL PROGRAMA
OPERATIVO FONDO
SOCIAL EUROPEO DE
ARAGÓN 2014-2020

Noviembre 2015

Índice

0. RESUMEN EJECUTIVO	1
1. VALORACIÓN DE LA CALIDAD DEL DIAGNÓSTICO SOCIOECONÓMICO	1
1.1. Valoración de la amplitud del diagnóstico	1
1.2. Análisis de la fiabilidad de las fuentes estadísticas utilizadas	6
1.3. Valoración del sistema de indicadores de contexto utilizado	8
1.4. Valoración de la calidad del DAFO	8
1.5. Aportaciones de la Evaluación Ex – Ante al Análisis de Diagnóstico	12
1.6. Seguimiento de las recomendaciones al diagnóstico de Aragón.....	15
2. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA OPERATIVO FSE DE ARAGÓN 2014-2020	17
2.1. Consistencia de los objetivos del programa	17
2.1.1. <i>Complementariedad de la estrategia formulada para el PO FSE de Aragón 2014-2020 con el Marco Estratégico Común y el Acuerdo de Asociación 2014-2020 de España</i>	<i>17</i>
2.1.2. <i>Respecto a los Retos del Position Paper y las Recomendaciones específicas de la Comisión Española</i>	<i>19</i>
2.2. Análisis de la Coherencia	23
2.2.1. <i>Análisis de la coherencia interna del Programa</i>	<i>23</i>
2.2.2. <i>Análisis de la Coherencia Externa</i>	<i>27</i>
2.3. Relación entre las acciones apoyadas y las realizaciones y resultados esperados	48
2.3.1. <i>Reconstrucción de la lógica de intervención del Programa</i>	<i>48</i>
2.3.2. <i>Valoración de las formas de ayuda propuestas.....</i>	<i>56</i>
2.4. Valoración de la integración de los Principios Horizontales.....	57
2.4.1. <i>Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.....</i>	<i>57</i>
2.4.2. <i>No discriminación</i>	<i>60</i>
2.4.3. <i>Desarrollo sostenible.....</i>	<i>64</i>
3. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	67
3.1. Relevancia y claridad de los indicadores propuestos para el programa	67
3.1.1. <i>Análisis de la Relevancia de los indicadores</i>	<i>67</i>
3.1.2. <i>Análisis de la Claridad de los indicadores</i>	<i>77</i>
3.2. Adecuación de los valores de base y valores objetivos	77
3.3. Adecuación de los hitos intermedios	79

3.4. Análisis de la capacidad administrativa, procedimientos de recopilación de datos y evaluación.....	83
3.4.1. <i>Capacidad administrativa</i>	83
3.4.2. <i>Procedimientos de recogida de datos</i>	85
3.4.3. <i>Plan de Evaluación</i>	85
4. CONSISTENCIA DE LAS ASIGNACIONES FINANCIERAS	87
4.1. Cumplimiento de los requisitos de concentración temática	88
4.2. Análisis de la coherencia financiera del Programa	89
4.3. La Inversión Territorial Integrada en el PO FEDER de Aragón 2014-2020	91
5. CONTRIBUCIÓN A LA ESTRATEGIA EUROPA 2020	94
5.1. Identificación de los principales elementos del PO FSE de Aragón 2014-2020 impulsores de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.....	95
5.2. Resultados esperados desde la óptica de Europa 2020	98
6. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA.....	100

0. RESUMEN EJECUTIVO

Nota preliminar: Este resumen ejecutivo es una parte del Informe de Evaluación Ex-Ante del Programa Operativo FSE de Aragón 2014-2020, realizado por Regio Plus Consulting. Su objetivo es dar respuesta a las preguntas de evaluación fundamentales. Por tanto, su lectura ofrecerá una visión sintética, pero parcial, de las valoraciones contenidas en dicho Informe.

¿Cómo se ha organizado el proceso de Evaluación Ex-Ante?

La evaluación es un ejercicio que está regulado según las disposiciones generales de los Fondos Estructurales, establecidas en el *Reglamento (UE) Nº 1303/2013* por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP (artículos 54, 55, 56 y 57). Según dicho Reglamento, los objetivos de la evaluación se centran en *“mejorar la calidad de la concepción y la ejecución de los programas, así como valorar su eficacia, eficiencia e impacto”*. En particular, el artículo 55, relativo a la Evaluación Ex-Ante, indica que dicha evaluación deberá permitir **“mejorar la calidad de la concepción de cada Programa”**.

Su alcance está recogido expresamente en el epígrafe 3 del artículo 55 del Reglamento, pudiéndose organizar en cinco elementos fundamentales, tal y como define la *“Guía sobre la Evaluación Ex-Ante”* de los Programas Operativos del período 2014-2020:

- + El análisis de la estrategia del Programa.
- + El estudio de la calidad de los indicadores seleccionados y de los dispositivos de seguimiento y evaluación.
- + La coherencia de las asignaciones presupuestarias.
- + La contribución a la Estrategia Europa 2020.
- + La Evaluación Ambiental Estratégica.

El desarrollo de la evaluación se ha integrado, de manera eficiente, dentro del proceso de programación, garantizando los atributos de **iteratividad** e **interactividad** con que debe dotarse al proceso para contribuir eficazmente en la programación de los fondos.

¿Es válido el diagnóstico realizado de la región?

El Gobierno de Aragón ha abordado, en el marco de la programación de los Fondos Estructurales para el período 2014-2020, un amplio y detallado diagnóstico socioeconómico regional, apoyado en una extensa batería de indicadores fiables que cubren los principales ámbitos de actuación de los mismos.

De forma específica en lo relativo a las posibilidades de intervención del FSE, el proceso realizado ha permitido constatar los rasgos básicos de la región en materia de empleo, inclusión y educación, entre otros aspectos.

Todo ello se ha materializado en el documento “*Diagnóstico socioeconómico de Aragón: Programación de los Fondos EIE 2014-2020*”, que examina los factores clave del desarrollo territorial, e identifica adecuadamente las necesidades y retos presentes de forma particularizada en cada ámbito potencial de intervención. En consecuencia, el Informe de Evaluación Ex-Ante avala la calidad del diagnóstico, que ha sido el soporte para construir un **cuadro de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades coherente con dicho diagnóstico**.

¿Está correctamente definida la estrategia del PO? ¿Qué grado de interrelación presenta?

De acuerdo con el diagnóstico socioeconómico efectuado, el objetivo principal del PO es recuperar la senda de la creación de empleo, apostar por la mejora de la cualificación de la población activa e inactiva e impulsar unos mayores niveles de integración social en la región, con el fin de consolidar en la región un modelo de crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Objetivo que cuenta con un gran nivel de consenso si tenemos en cuenta que:

- ✦ De una parte, la aplicación del PO FSE comparte la finalidad de **mejorar la situación del mercado de trabajo y la cohesión social, la educación y el desarrollo de capacidades** que establece el *Acuerdo de Asociación 2014-2020 de España* con relación a la intervención del FSE.
- ✦ Y, de otra, las consideraciones han sido compartidas tras una fase de discusión y reflexión con los socios involucrados en el proceso de programación.

La consecución de esta finalidad última se ha articulado a través de una lógica de intervención estructurada en tres Ejes de Intervención, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Objetivo Temático	Prioridades de Inversión (PI)	Objetivos Específicos (OE)
OT 8: Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral	PI 8.i) 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 locales y el fomento de la movilidad laboral.	OE.8.1.1. Mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas y/o demandantes de empleo a través de la orientación profesional, así como impulsar la activación de la población activa OE.8.1.2. Mejorar la empleabilidad especialmente de las personas desempleadas y/o demandantes de empleo, a través de la adquisición y/o actualización de competencias profesionales OE.8.1.5. Mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas o inactivas, especialmente, de aquellas con mayores dificultades de acceso al mercado laboral.
	PI 8.iii) Promover el trabajo por cuenta propia, el espíritu empresarial y la creación de empresas	O.E.8.3.1. Aumentar las competencias emprendedoras e incrementar el número de empresas e iniciativas de trabajo por cuenta propia sostenibles creadas, facilitando su financiación mejorando la calidad y eficiencia de los servicios de apoyo y de consolidación
	PI 8.iv) Promover la igualdad entre hombres y mujeres y la conciliación de la vida laboral y la privada.	OE.8.4.2. (Re)integrar y mantener en el mercado laboral a las personas con dependientes a su cargo, a través de medidas de conciliación de la vida personal y laboral, y fomentar la igualdad de género en el ámbito formativo, educativo y laboral.
OT. 9: Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación	PI 9.i) Inclusión activa, con vistas a mejorar la igualdad de oportunidades, así como la participación activa y la mejora de la posibilidad de encontrar un empleo.	OE.9.1.1. Mejorar la inserción socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social, a través de la activación y de itinerarios integrados y personalizados de inserción. OE.9.1.2. Aumentar la contratación de personas en situación o riesgo de exclusión social.
	PI 9.iv) Acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluidos los servicios sanitarios y sociales de interés general	OE.9.4.1. Mejorar la accesibilidad para las personas más vulnerables a servicios de atención sanitaria, sociales y de orientación, formación y educación, incluyendo la eliminación de los estereotipos.
	PI 9.vi) Estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales	OE.9.6.1. Aumentar el empleo y la integración social a través de estrategias de desarrollo local participativo.
OT 10: Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente	PI 10.i) Reducción y 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	OE.10.1.2. Reducir el abandono educativo temprano y mejorar los resultados educativos especialmente del alumnado con necesidades educativas especiales y del alumnado con necesidades específicas, a través de medidas de apoyo personalizadas y de proyectos de los centros o los organismos competentes
	PI 10.ii) 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, especialmente para los grupos desfavorecidos.	OE.10.2.1. Aumentar el número de alumnos de postgrado o titulados universitarios que obtienen formación en el ámbito de la I+D+i, fomentando el desarrollo de actividades en red con centros tecnológicos, de investigación y empresas, con énfasis en la participación de mujeres.

Se ha comprobado que todos los elementos de la cadena de programación están interrelacionados. Todas las Prioridades de Inversión tienen asociado -al menos- un Objetivo Específico y éstos, a su vez, son la consecuencia lógica de las acciones previstas en las Prioridades de Inversión incluidas en cada eje del PO.

¿Son pertinentes los objetivos respecto al diagnóstico socioeconómico?

El análisis de la pertinencia de la programación examina el grado de alcance y complementariedades existentes entre la síntesis de debilidades y fortalezas por un lado, y los objetivos definidos por otros. La Evaluación Ex-Ante muestra que la selección de

Objetivos Específicos y Prioridades de Inversión puede considerarse pertinente y ajustada, en la medida en que aportan una solución a todas las necesidades identificadas en el análisis DAFO de los Objetivos Temáticos 8, 9 y 10 en los que se programa ayuda dentro del PO, pero, además, sus resultados exceden dicho ámbito para influir, asimismo en otros Objetivos Temáticos en los que se han destacado necesidades dentro de la región y que son ámbito de actuación, fundamentalmente, del PO FEDER de Aragón 2014-2020.

Ello garantiza el potencial de la estrategia definida para afrontar las principales problemáticas detectadas en relación con:

- + El desempleo: generando nuevas oportunidades de empleo y mejorando las condiciones de trabajo de los colectivos con mayores necesidades de ayuda.
- + La pobreza y la exclusión social: promoviendo la inclusión activa para prevenir las situaciones de riesgo y facilitando el acceso al mercado de trabajo.
- + La productividad laboral: elevando el capital humano y mejorando los niveles educativos de la población.

¿Es coherente la estructura interna del PO FSE de Aragón?

El Programa muestra una **elevada coherencia interna** por su solidez y consistencia. La articulación de los Ejes de intervención propuestos y los tipos de actuaciones contemplados en cada Prioridad de Inversión contribuyen a la consecución de los Objetivos Específicos.

La fórmula de trabajo definida en el proceso de Programación, ha permitido definir en el marco de cada una de las Prioridades de Inversión los resultados esperados, garantizando la existencia de una congruencia total entre el potencial de las líneas de actuación y los Objetivos Específicos.

Además, el análisis de sinergias pone de relieve la contribución de cada Objetivo Específico a los demás, y a su vez, la sensibilidad de cada objetivo a los otros.

La principal conclusión derivada del análisis es la notable coherencia de la estructura interna del Programa Operativo, que define Objetivos Específicos con una significativa interrelación, lo que favorece el cumplimiento global de las metas del FSE en la Comunidad Autónoma de Aragón, a través de la potenciación y el desarrollo de sinergias entre Objetivos Específicos.

En concreto, el 54,5% de tales objetivos pueden considerarse estratégicos o influyentes, representando en su conjunto prácticamente el 51,4% de la ayuda comunitaria. En esta categoría destacan, fundamentalmente, los Objetivos Específicos enmarcados el Objetivo

Temático 8, abarcando todas su Prioridades de Inversión –8.1 (relativa al acceso al empleo por parte de los demandantes de empleo y de las personas inactivas, así como las iniciativas locales y el fomento de la movilidad laboral) y 8.3 (autoempleo); el Objetivo Específico 10.1.2, relativo a la mejora de los resultados educativos y la reducción del abandono escolar; así como el Objetivo Específico 9.6.1 que recoge las estrategias integradas y las actuaciones puestas en marcha por los Grupos de Acción Local en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Finalmente, los **OE más sensibles** (27,3% de los objetivos y 22,6% de la ayuda FSE), es decir, los que más dependen de la realización de las otros o sobre las que las restantes Prioridades tienen mayor influencia, son los relativos a la inclusión activa, Prioridad de Inversión 9.1, en gran medida relacionados con los Objetivos Específicos tanto del Objetivo Temático 8 y, en menor medida, con el Objetivo Temático 10, y el 8.4.2, que persigue una mejora en la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, con un marcado carácter horizontal en el PO.

¿Se han adoptado medidas para integrar los principios horizontales?

El adecuado planteamiento estratégico descrito se ha visto favorecido por la aplicación del **principio de partenariado** durante toda la fase de planificación, existiendo un alto grado de colaboración en la definición final de la estrategia del Programa. Asimismo, se han realizado procedimientos de consulta abierta a todos los agentes interesados.

La integración de la **perspectiva de género** ha sido satisfactoriamente introducida en la fase del análisis de necesidades y diagnóstico, a través de un análisis específico del enfoque de género en el mercado de trabajo y de la aportación de información desagregada por sexo siempre que ha sido posible. Todo ello ha permitido la identificación de las brechas de género existentes. Además, el PO toma en consideración en todas sus Prioridades de Inversión la perspectiva de género, que es especialmente patente en los Objetivos Específicos 8.4.2 y 10.2.1.

Además, se han incorporado a los procedimientos de implementación y seguimiento del PO mecanismos que favorecen la integración de la igualdad entre hombres y mujeres, como la participación activa del Instituto Aragonés de la Mujer, la priorización de la contribución a la igualdad de género a través de los criterios de selección o el sistema de indicadores de seguimiento desagregado por sexo.

Respecto al principio de **igualdad de oportunidades y no discriminación**, se ha abordado su análisis en la región aragonesa a través del estudio de los niveles de pobreza y exclusión, así como a través de las referencias tanto en el ámbito del mercado laboral como de la formación a los grupos sociales en situación de riesgo (como población joven, población inmigrante, población gitana, población discapacidad, etc.). Como consecuencia de dicho diagnóstico, se ha integrado en la estrategia del Programa actuaciones

específicas en el Eje 2 orientadas a la promoción de la inclusión social, la lucha contra la pobreza u cualquier forma de discriminación que alcanzan el 43,90% de la ayuda FSE del PO incluyendo la ayuda del Eje 8 de Asistencia Técnica y el 44,58% sin considerar la misma.

Además, las actuaciones en el marco de este programa deben garantizar que el principio de igualdad de oportunidades se cumple respecto a todas las personas candidatas a las que se puede ofrecer una opción formativa, un contrato en prácticas o un apoyo al emprendimiento, garantizando, asimismo, su inclusión en la selección de los proyectos (a través de los criterios de selección y/o jerarquización) y el sistema de seguimiento.

Finalmente, la consideración estratégica del principio horizontal de **desarrollo sostenible** se sustenta en un detallado análisis de la economía baja en carbono, el cambio climático y los riesgos naturales y el medio ambiente desde una perspectiva más global. Ésta se materializa a través de su integración transversal en todos los Objetivos Específicos a través de la inclusión de criterios rectores para la selección de operaciones y la posibilidad de llevar a cabo evaluaciones de carácter temático del PO.

¿Cuál es el grado de coherencia externa del Programa?

El análisis de la coherencia externa pondera la adecuación entre el PO y otros programas europeos y nacionales. Por tanto, se plantea la relación del mismo con las orientaciones generales de la Comisión Europea, establecidas en el MEC, y con los principales objetivos, estrategias y líneas de actuación desde el punto de vista del desarrollo socio-económico planteado por el Acuerdo de Asociación de España.

La coherencia del PO FSE de Aragón 2014-2020 respecto al Acuerdo de Asociación de España es máxima, debido a la aplicación del principio de cooperación y gobernanza multinivel. Al igual, los Objetivos Temáticos definidos se imbrican adecuadamente en las áreas prioritarias definidas en el Programa Nacional de Reformas de 2014.

Asimismo, el PO comparte los objetivos establecidos tanto en la *Estrategia Aragonesa de Competitividad y Crecimiento* como en la *Estrategia Aragonesa de Investigación e Innovación para una Especialización Inteligente (RIS3 Aragón)*, al tiempo que se detecta una congruencia más sectorial afectada a los diferentes ámbitos de intervención y Objetivos Temáticos del Programa.

Por otra parte, la formulación estratégica y el enfoque del PO están en la línea de la Estrategia Europa 2020, contribuyendo de forma directa a los objetivos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Asimismo, **se advierten potenciales complementariedades con otros instrumentos de financiación comunitarios**, en particular con la *Agenda de nuevas cualificaciones y empleo* y los programas para el *Cambio Social y la Innovación, Juventud en movimiento* y

Erasmus+, cuyos apoyos pueden reforzar la intensidad de los efectos del PO en los ámbitos del empleo y la educación.

¿Cuál es el grado de coherencia financiera del Programa?

La Coherencia Interna del PO debe encontrar su continuidad en una coherencia financiera que permita hacer realidad las sinergias potenciales diseñadas por la programación estratégica.

La ayuda FSE programada para todo el período de programación 2014-2020 asciende a un total de **78.857.870 euros**. La distribución financiera adoptada cumple con los requisitos de concentración exigidos reglamentariamente. Así, **el Programa concentra el 89,83% de los recursos procedentes del FSE** (sin incluir la Asistencia Técnica) en las siguientes cinco Prioridades de Inversión: 8.1, 9.1, 10.2, 9.6 y 9.4, en orden decreciente. Por su parte, **el Objetivo Temático 9 dispone de una dotación financiera del 44,58%** del total de ayuda (sin incluir la Asistencia Técnica).

A su vez, teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias, el PO FSE de Aragón ofrece una **respuesta adecuada para afrontar las principales debilidades** que han sido identificadas en el diagnóstico territorial. Ello se aprecia en dos aspectos fundamentales: la concentración de la ayuda en los Objetivos Específicos “más resolutivos” (que permiten afrontar en mayor medida las debilidades detectadas) y la elevada eficiencia en la inversión prevista, debido a las amplias posibilidades que ofrece el planteamiento estratégico del Programa en la generación de sinergias positivas.

De hecho, el 81,8% de los Objetivos Específicos del PO FSE de Aragón 2014-2020 pueden considerarse estratégicos, influyentes o sensibles, lo que garantiza las posibilidades de cumplimiento de los objetivos globales del PO y de la Política de Cohesión en la región.

En conclusión, los compromisos financieros del Programa se han distribuido de forma adecuada para contribuir a resolver los problemas más importantes que afectan al territorio, así como para lograr, de una manera eficiente, los objetivos y resultados esperados en el horizonte 2020.

¿Qué valoración merece la Calidad de los Sistemas de Coordinación, Seguimiento y Difusión formulados?

El Sistema de Indicadores formulado para el seguimiento y la evaluación es el resultado de un exhaustivo trabajo que ha contado con la participación activa de las distintas entidades implicadas, así como de las orientaciones de la Autoridad de Gestión y de la Comisión Europea. **La tabla resultante se considera satisfactoria y proporcionada en relación con las necesidades de seguimiento y evaluación** específicas del Programa, ya que:

- + Se basa en un conjunto limitado de indicadores.
- + Ha considerado, en lo posible, los indicadores comunes reglamentarios. Y todos ellos se caracterizan por su clara definición, la fácil interpretación de los cambios de valor y la consistencia elevada.
- + Refuerza la lógica intervención del Programa, facilitando la visualización de las realizaciones logradas por los proyectos y del avance en la consecución de los objetivos formulados.

La apreciación de la relevancia de los Indicadores se ha efectuado a partir de la valoración del grado de cumplimiento de los criterios de pertinencia, significación, cuantificabilidad, fiabilidad y utilidad, pudiéndose afirmar el cumplimiento generalizado de los mismos.

El elemento más complejo en algunos de los indicadores de resultados es el relativo a la significación, puesto que el valor de estos indicadores, no solamente está influenciado de forma directa por el grado de ejecución de las líneas de acción con las que se vincula cada Prioridad de Inversión, sino también por otros factores externos, cuya importancia relativa sobre el comportamiento del indicador es elevada y no controlable por la intervención. En este sentido, es preciso recordar la limitada importancia financiera relativa del PO, que tan sólo representa el 0,49% del PIB regional de 2013. Desde el punto de vista de los principales colectivos destinatarios del Programa, el presupuesto del mismo por persona desempleada asciende a 161 euros anuales.

La adecuación de los valores objetivo a 2023 se ha efectuado a partir de datos históricos, la experiencia en la implementación del PO FSE del anterior período 2007-2013 y la evolución del mercado de trabajo aragonés. Se ha comprobado el cumplimiento, por parte de los indicadores seleccionados, de las características propias de los denominados indicadores "SMART".

En el proceso interactivo e iterativa y tras la atención realizadas por la Comisión Europea y el equipo evaluador en lo relativo a la cuantificación del valor de base en los indicadores de resultado, se ha definido una metodología de cuantificación clara, apoyada en la experiencia previa de éxito en actuaciones similares realizadas en el marco de la Política de Cohesión en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por último, los hitos fijados para 2018, así como la meta final requerida son realistas, alcanzables y pertinentes, dado que han sido calculados considerando la experiencia previa del Programa anterior, junto con una labor en partenariat con los centros gestores, y teniendo en cuenta la senda financiera anual. No obstante, se detecta la necesidad de integrar los indicadores financieros, de acuerdo con lo establecido en Anexo II del Reglamento (UE) Nº 1303/2013.

¿Cuál es la contribución esperada del FSE a los objetivos de crecimiento inteligente sostenible e integrador de Europa 2020?

La planificación de la ayuda FSE de Aragón para el período 2014-2020 ha tenido muy presente los objetivos marcados en la Estrategia Europa 2020, apalancando recursos adicionales para avanzar en la dirección que la misma establece.

En especial, el PO ejerce un impacto elevado sobre tres objetivos: el aumento de la tasa de empleo, la elevación del porcentaje de personas de 30 a 34 años con estudios de nivel terciario y la reducción del número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social, por lo que **la contribución a los Objetivos de la Estrategia Europa 2020 puede considerarse apropiada.**

1. VALORACIÓN DE LA CALIDAD DEL DIAGNÓSTICO SOCIOECONÓMICO

La planificación estratégica del nuevo Programa Operativo (PO) FSE de Aragón 2014-2020 debe partir de un ejercicio de exploración de la situación económica, social y territorial de la región, que permita identificar sus principales necesidades y afrontar los desafíos de cara a su superación.

Ello ha motivado la realización de un amplio examen del contexto, que abarca el estado de situación de todos los ámbitos de intervención de los Fondos Estructurales en la Comunidad Autónoma. Como resultado de dicho trabajo se ha focalizado el análisis de contexto del PO FSE de Aragón en un resumen general de la situación centrandose la atención particularmente en un análisis detallado de los ámbitos de intervención vinculados a los Objetivos Temáticos 8, 9 y 10.

En consecuencia, las principales áreas de estudio abordadas son:

- + Empleo y movilidad laboral.
- + Inclusión social y reducción de la pobreza.
- + Educación y formación.

La Evaluación Ex-Ante debe constatar la calidad de dicho estudio, al objeto de garantizar que se han identificado los problemas existentes, sus causas explicativas y las consecuencias derivadas de los mismos. Sólo a partir de la correcta identificación de estas variables será posible proponer, en una segunda fase, objetivos y medidas que contribuyan a lograrlos.

A tales efectos, durante la elaboración del diagnóstico se ha venido llevando a cabo un trabajo interactivo e iterativo que ha permitido la incorporación de las observaciones y aportaciones realizadas por el equipo evaluador al amplio análisis de diagnóstico realizado.

1.1. VALORACIÓN DE LA AMPLITUD DEL DIAGNÓSTICO

El diagnóstico realizado tiene una amplitud considerable en lo que se refiere a su **nivel de cobertura**. Está planteado desde una dimensión estratégica que lo convierte en una herramienta útil para conocer los rasgos fundamentales de la región, y sustentado en el empleo de información estadística oficial y la revisión de documentos e informes a nivel regional y estatal. En este sentido destaca la importante referencia realizada a los planes/programas estratégicos de la región que recogen las prioridades de intervención en los ámbitos objeto de análisis en la misma para los próximos años.

Así, el diagnóstico comprende un estudio pormenorizado de las principales dimensiones que definen el modelo de desarrollo territorial que pretende consolidar la UE: económica, social, medioambiental y territorial de conformidad con el Tratado de Lisboa.

De hecho, su amplitud trasciende los ámbitos de intervención del FSE. Así, el trabajo de diagnóstico previo ha permitido estructurar el documento en dos fases diferenciadas:

- + Un resumen del estado general de la región en aspectos generales que permiten contextualizar las propias necesidades de intervención, tales como la I+D+i, la Sociedad de la Información y las Nuevas Tecnologías, la competitividad del tejido productivo regional, economía baja en carbono, cambio climático y prevención de riesgos, medioambiente y eficiencia en el uso de los recursos y transporte sostenible e infraestructuras.
- + La presentación de un estudio más pormenorizado de los ámbitos de aplicación específicos del FSE, en los términos recogidos por el artículo 3 del *Reglamento (UE) N° 1304/2013 relativo al Fondo Social Europeo*: empleo y movilidad laboral, inclusión social y reducción de la pobreza, así como educación y formación.

En cada uno de dichos ámbitos se aborda, junto al examen de la situación y evolución de las pertinentes áreas, una descripción inicial de los escenarios nacional y regional que permite la identificación de las medidas diseñadas en pos de la solución de las principales debilidades existentes y, en última instancia, la contextualización estratégica y el aprovechamiento de las lecciones aprendidas en la definición de las medidas que en última instancia tengan cabida en el PO.

De acuerdo con el análisis recogido en la Tabla 1, prácticamente **el 80% de los posibles campos de actuación del Fondo Social Europeo han sido contemplados en el diagnóstico** a través de la incorporación de la correspondiente información estadística y el posterior trabajo de análisis. No obstante, algunos de ellos no se abordan: integración socioeconómica de comunidades marginales (como la de la población romaní); fomento del emprendimiento social e integración profesional en empresas sociales, así como de la economía social y solidaria; estrategias de desarrollo local a cargo de comunidades locales; o la formación profesional. Por consiguiente, el equipo evaluador recomienda la ampliación del diagnóstico a dichos campos.

TABLA 1. CORRESPONDENCIA ENTRE EL DIAGNÓSTICO REALIZADO Y LOS ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN REGLAMENTARIA DEL FSE

OBJETIVO TEMÁTICO		ÁMBITO DE APLICACIÓN		ÁREAS DE ANÁLISIS	GRADO DE ATENCIÓN EN EL DIAGNÓSTICO DEL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020
O.T.8	Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral	8.i)	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	Análisis de empleo	++
				Análisis de inactividad	++
				Desempleo de larga duración	+
				Movilidad laboral	++
		8.ii)	Integración sostenible en el mercado de trabajo de jóvenes, en particular aquellos sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación o formación, y jóvenes que corren el riesgo de sufrir exclusión social y procedentes de común marginadas, también a través de aplicación de Garantía Juvenil.	Desempleo juvenil (tasa y características)	++
				Los "ni-ni"	++
		8.iii)	Trabajo por cuenta propia, espíritu emprendedor y creación de empresas, incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas innovadoras	Trabajadores por cuenta propia	++
				Dinamismo empresarial	++
		8.iv)	Igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, incluidos el acceso al empleo, la progresión en la carrera profesional, la conciliación de la vida laboral y la vida privada y la promoción de igual remuneración por igual trabajo	Análisis diferenciado por sexo	++
				Conciliación vida laboral-familiar	
8.v)	Adaptación de los trabajadores empresas y empresarios al cambio	Diferencias salariales			
		Formación continua	++		
8.vi)	Envejecimiento saludable y activo	I+D+i	+		
		Empleo y activ. de población mayor de 55 años	++		
8.vii)	Modernización de las inst. 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 trasn., así como a través de progr. de movilidad y una mejor coop. entre inst. y partes interesadas	Movilidad laboral y geográfica	++		
O.T.9	Promover la inclusión social, lucha contra la pobreza y cualquier forma de discriminación	9.i)	Inclusión activa, también, con vistas a promover la igualdad de oportunidades, así como la participación activa y la mejora de la posibilidad de encontrar empleo	Riesgo de pobreza	++
				Pres. soc. y acciones de integr.	++
				Situación inmigración	++
		9.ii)	Integración socioeconómica de comunidades marginales como la de la población romaní	Situación comunidades mg.	
		9.iii)	Lucha contra las formas de discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades	Análisis diferenciado por sexo	+
		9.iv)	Acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluidos los servicios sanitarios y sociales de interés general	Dotación sanitaria	++
				Dotación de guarderías	++
Dotación de centros de mayores	++				
9.v)	Fomento del emprendimiento social e integración profesional en empresas sociales, así como de la economía social y solidaria	Análisis empresas sociales	+		
9.vi)	Estrategias de desarrollo local a cargo de comunidades locales	Estrategias de desarrollo local			

OBJETIVO TEMÁTICO		ÁMBITO DE APLICACIÓN		ÁREAS DE ANÁLISIS	GRADO DE ATENCIÓN EN EL DIAGNÓSTICO DEL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020
O.T.10	Invertir en educación y formación profesional para la adquisición de capacidades y aprendizaje permanente	10.i)	Reducción y prevención del abandono escolar temprano y 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 formación	Abandono escolar	++
				Igualdad en educación infantil, primaria y secundaria	
		10.ii)	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, especialmente para los grupos desfavorecidos.	Formación superior	++



Analizado en el diagnóstico económico, social y territorial



Abordado con posibilidades de ampliación



NO analizado en el diagnóstico económico, social y territorial

**Aunque el estudio de contexto relativo a la educación y la formación no aborda explícitamente el análisis de la formación continua en Aragón (OT 10), éste queda recogido en el marco del empleo y la movilidad laboral (OT 8)*

Fuente: Elaborado por Regio Plus.

- + Análisis empresas sociales. A este respecto el Ministerio de Empleo y Seguridad Social publica anualmente, desde 1999, *Datos estadísticos de Economía Social*. En dicha base de datos se aporta información acerca de las Sociedades Cooperativas, las características de los trabajadores de la Economía Social y la supervivencia de las Sociedades de la Economía Social, entre otra, que puede enriquecer significativamente el análisis en este sentido.
- + Situación de las comunidades en riesgo de exclusión, particularmente de la etnia gitana que ha tenido cierta relevancia significativa en el período de programación 2007-2013, sobre todo en los PO Plurirregionales. Por señalar solo algunos ejemplos, en el marco de la Convocatoria de ayudas de Innovación para la Inclusión Social, del Instituto Aragonés de Servicios Sociales y el Instituto Aragonés de Empleo, seis programas están destinados a mejorar la situación de personas de etnia gitana y a prevenir situaciones de discriminación de acuerdo con la información correspondiente a la anualidad 2011. A tales efectos son varios los estudios realizados que pueden contribuir a perfilar las características de dicho colectivo en la región, como son “Población gitana, empleo e inclusión social” o “El empleo en la población gitana de Aragón. Un estudio comparado”, ambos de la Fundación Secretariado Gitano, entre otros.
- + Estrategias de desarrollo local. La Comisión Europea establece que los componentes claves del desarrollo local a cargo de las comunidades locales son los grupos de acción local, las estrategias locales de desarrollo y las coberturas de área y población. La información disponible en el PDR de Aragón 2007-2013 permitiría, a estos efectos, la descripción del estado general de la región en relación con esta temática y con el borrador del PDR 2014-2020.

En este contexto, destaca en el ámbito de las estrategias locales de desarrollo la importante trayectoria apoyadas en la existencia de Grupos de Acción Local experimentados con estructuras capaces de asumir la definición y gestión de esta tipología de actuaciones dentro del Programa de Desarrollo Rural (PDR).

La falta de experiencia de los Grupos de Acción Local en la gestión relacionada con los ámbitos de actuación del FSE ha llevado a la aparición de algunas dificultades en lo relativo a la concreción de operaciones a cofinanciar (que, en todo caso, se concretará en el marco de las Estrategias de Desarrollo Local), así como de los indicadores de las mismas.

- + Formación profesional. El anuario estadístico “*Las cifras de la educación en España*” elaborado por la Subdirección de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que tiene por objeto mostrar los aspectos más significativos de la educación en España, aporta información cuantitativa sobre la Formación Profesional en España por Comunidades Autónomas, tanto en lo relativo a los centros como al alumnado.

Desde otra perspectiva, en algunos casos puntuales, si bien los ámbitos generales han sido abordados en el análisis de contexto éstos podrían completarse con la incorporación de información adicional. Es el caso, por ejemplo de la perspectiva de género, a través de la información relativa a la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; las diferencias salariales por sexo; o la igualdad en educación.

- + Igualdad de oportunidades y conciliación vida laboral, personal y familiar. Los indicadores recogidos en la Encuesta de Población Activa, y de forma particular, en el Modulo especial de *Conciliación laboral y familiar* del año 2010 y las estadísticas de análisis sociales de *Mujeres y hombres en España* (desde 2006), aportan la información suficiente a nivel nacional y de Comunidad Autónoma para llevar a cabo un análisis comparativo. En este contexto, resultaría recomendable incorporar, siempre que sea posible, la desagregación por sexo en la información estadística.
- + De forma particular, la igualdad en el ámbito de la educación diferenciada por sexo aportaría información relevante en relación a la igualdad de acceso a una educación infantil, primaria y secundaria de calidad, pudiendo para ello tomar como referencia la información recogida en las estadísticas de la educación publicadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en “Las cifras de la educación en España” desde el curso 1996/1997.

En conclusión, el diagnóstico realizado se caracteriza por su amplitud y profundidad que ha permitido dibujar con precisión el perfil de la Comunidad Autónoma de Aragón desde una perspectiva general, pero, sobre todo, focalizada en los ámbitos de intervención del FSE.

1.2. ANÁLISIS DE LA FIABILIDAD DE LAS FUENTES ESTADÍSTICAS UTILIZADAS

El diagnóstico realizado denota un conocimiento adecuado de las principales fuentes estadísticas existentes. De cara a asegurar la consistencia y fiabilidad de la información proporcionada, **Regio Plus** ha contrastado los datos utilizados mediante su consulta, revisión y verificación de los mismos.

La mayor parte de la información procede del Instituto Nacional de Estadística (INE) y Eurostat –41,3%–; el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social –26,7%–; y el Instituto Aragonés de Estadística (IAEST) –17,3%–.

De forma complementaria, se ha recurrido a otras fuentes oficiales como el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), el Gobierno de Aragón, el Informe Pisa o el Portal de Centros Educativos de Aragón.

TABLA 2. FUENTES ESTADÍSTICAS DE LOS INDICADORES DE CONTEXTO EMPLEADOS

		EUROSTAT	INE	IAEST	MECD	MESS	OTRAS FUENTES ESTADÍSTICAS
Empleo y mov. laboral	Situación actual y evolución del empleo en Aragón	+	+		+		+
	Enfoque de Género del Mercado de trabajo						
	Evolución de la formación continua de los ocupados	+	+				
	Valoración de la movilidad laboral en Aragón		+				+
Inclusión social y reducción de la pobreza	Aproximación cuantitativa al grado de exclusión social y pobreza estimada en Aragón	+	+	+			
	Principales acciones diseñadas a favor de la inclusión social			+			
	Evolución y situación actual de la inmigración en Aragón		+		+		
	Dotación de equipamiento social en la región		+	+		+	+
Educación y formación	Situación actual de Aragón respecto a los objetivos en materia de educación de la Estrategia Europa 2020	+			+		+
	Formación y colectivos de especial atención en Aragón				+		
	Dotación de infraestructuras educativas en Aragón		+	+	+		+

Fuente: Elaborado por Regio Plus.

Con ello queda garantizada la procedencia de **fuentes oficiales**, así como la **homogeneidad de los datos tanto desde una perspectiva temporal** (lo que facilita el análisis dinámico) como territorial (favoreciendo el estudio comparativo en el contexto nacional y/o de la Unión Europea). En definitiva, esta fórmula ofrece claras ventajas a medio plazo en la medida en que **facilita el seguimiento de la evolución del entorno socioeconómico, así como futuros ejercicios de evaluación del Programa y de su incidencia sobre el contexto.**

Por otra parte, la información se caracteriza por su **actualidad**. Se han utilizado variables/indicadores publicados con una periodicidad anual y con un retraso en la publicación relativamente reducido. La mayor parte de los datos corresponden a las anualidades 2012 y 2013 (72%).

Como incidencia, señalar, únicamente la conveniencia de identificar en todas las tablas, gráficos y mapas el año al que corresponde la información, dado que, de forma puntual, en algunos casos (6,7% de la información tabulada y/o graficada) no se explicita, aunque puede desprenderse de la lectura del texto o de la información complementaria de otras tablas.

Finalmente conviene destacar la importante aportación realizada desde una **perspectiva territorial** si tenemos en cuenta que el 27% de la información se aporta a nivel de NUTS 3, es decir, por provincias. Esta desagregación resulta especialmente relevante en el estudio del empleo y la movilidad laboral y la educación y formación, donde estos indicadores ascienden a más de una tercera parte del total.

1.3. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE INDICADORES DE CONTEXTO UTILIZADO

La calidad del diagnóstico depende de los atributos de los indicadores de contexto recopilados. La selección realizada cubre todos los ámbitos analizados ofreciendo una descripción realista y consistente de la realidad socioeconómica de Aragón.

En general, los indicadores utilizados garantizan la bondad de los resultados obtenidos, gracias a sus siguientes atributos:

- + Están **estrechamente relacionados con los fenómenos que pretende medir**. En todos los ámbitos abordados se ha concretado una batería de indicadores que permite dibujar un perfil de la realidad regional.
- + Resultan **pertinentes**, puesto que se refieren a factores clave de desarrollo regional.
- + Son **cuantificables y comparables** con otros ámbitos territoriales. De hecho en la práctica totalidad de ellos se contextualiza el indicador presentado a través de su comparación con el valor a nivel nacional o comunitario.
- + Son **fácilmente interpretables** y accesible a la comprensión de los ciudadanos.
- + Son **revisables o actualizables** (de periodicidad frecuente o con escaso desfase temporal). La mayoría de los indicadores tienen una periodicidad anual y pueden considerarse actualizados (ver apartado 1.2).

A pesar de la calidad del sistema de indicadores de contexto utilizados, la Evaluación también ha proporcionado recomendaciones destinadas a paliar carencias puntuales. En particular, la desagregación por sexo en aquellos indicadores en los que cabe esta posibilidad, lo que (junto a la incorporación del análisis específico de la conciliación de la vida familiar y laboral) permitiría garantizar la integración óptima del principio horizontal de igualdad de oportunidades en el análisis del contexto.

La conclusión final que se obtiene es que el diseño del sustrato estadístico que acompaña a la programación del PO FSE de Aragón 2014-2020 reúne las necesarias características de **fiabilidad, pertinencia, actualización y compatibilidad** que exige el seguimiento y la evaluación del Programa Operativo.

1.4. VALORACIÓN DE LA CALIDAD DEL DAFO

El diagnóstico realizado ha aportado suficientes elementos de juicio para identificar las principales debilidades y fortalezas de la región, así como las amenazas y oportunidades que pueden afectar al sistema socioeconómico y, de forma particular, a lo relativo al mercado laboral, la formación y la educación, y la exclusión social y la pobreza. De hecho,

los resultados alcanzados se han traducido en un esquema DAFO para cada Objetivo Temático, en el que se recogen de forma diferenciada las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

Restringiendo el análisis a las matrices DAFO de los Objetivos Temáticos 8, 9 y 10, se han identificado un total de 22 debilidades, 17 amenazas, 19 fortalezas y 17 oportunidades.

La *consistencia global* del DAFO queda garantizada por tres elementos externos de referencia.

- + La coherencia territorial del mismo, fundamentada en el análisis comparado con el DAFO recogido en el Borrador del Acuerdo de Asociación. Dicho estudio ha permitido apreciar los desafíos específicos del área.
- + Por su parte, la coherencia temporal parte de la comparativa con el esquema DAFO del anterior PO FSE de Aragón 2007-2013, en el marco del cual se detectaron 14 fortalezas, 10 debilidades, 11 oportunidades y 9 amenazas.

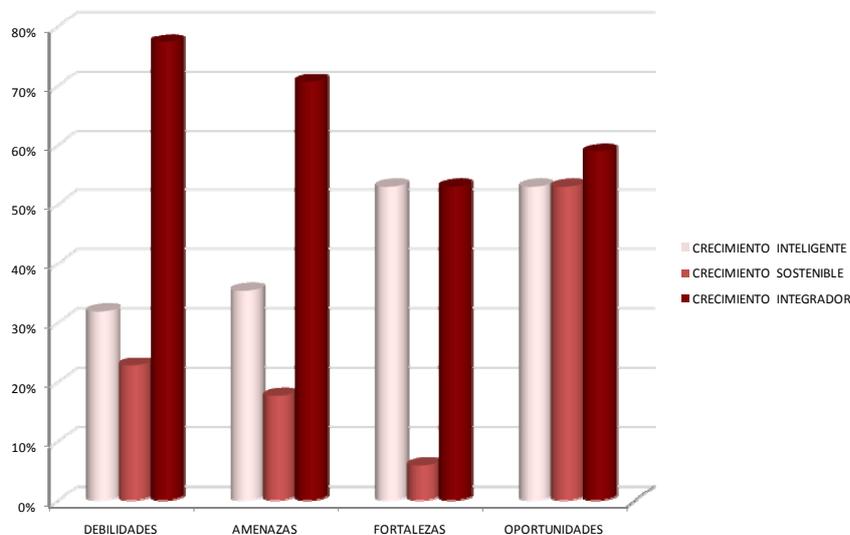
El resultado del estudio realizado pone en relieve la coherencia de la identificación de los puntos fuertes y débiles observados en ambos momentos, por cuanto que se aprecia una evolución lógica (la mayor parte de ellos continúan vigentes), además de aflorar debilidades y amenazas adicionales relacionadas, sobre todo, con las dificultades derivadas de la situación de crisis económica que afecta a Aragón y sus efectos sobre la actividad económica, el mercado de trabajo y la inmigración, entre otros.

No obstante, el equipo evaluador incorporaría algunas cuestiones detectadas en el período 2007-2013 y que, pese a estar, en su mayoría, presentes en el análisis de contexto, no se han considerado en las matrices DAFO:

- + Como debilidad en el mercado laboral, la escasa movilidad de la población desempleada, pese a la situación de crisis económica, que, de hecho, estaba considerada como una fortaleza en el inicial análisis DAFO.
- + Como fortaleza del mercado laboral se identifica tanto el alto nivel de formación de la población activa, especificando que éste es particularmente señalado en el caso de las mujeres.
- + Como debilidad en la educación y la formación la escasa presencia de empresas dedicadas a la formación continua.
- + Como oportunidades, la situación estratégica en el contexto europeo y el fuerte compromiso en materia de empleo, inclusión social y educación por parte de las Autoridades Públicas y sociedad civil.

- + La vinculación de cada una de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades a los objetivos de la [Estrategia Europa 2020](#). El análisis permite concluir la particular afección de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades al crecimiento integrador. Si bien cobran una especial dimensión el crecimiento inteligente en lo que se refiere a las fortalezas, y existe un cierto equilibrio en la posibilidad de generación de oportunidades vinculadas al crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

GRÁFICO 1. VINCULACIÓN DE LOS COMPONENTES DE LAS MATRICES DAFO DE LOS O.T. 8, 9 Y 10 A LOS OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting.

Pese a la consistencia global de la matriz DAFO, existen algunos aspectos puntuales que el equipo evaluador recomienda revisar. En concreto:

- + La duplicación de algunas de las amenazas y/o debilidades. Por ejemplo, la “fuga de cerebros” ha sido incluida como una debilidad (tanto en el mercado laboral como en la formación y la educación) y como una amenaza (en este último caso). En la medida en que constituye en el presente una realidad, el equipo evaluador optaría por considerarla como una debilidad en el marco del mercado laboral y no tanto como una amenaza. Por su parte, la desmotivación de los “ni-ni” son también un riesgo tanto en el marco del mercado de trabajo como en el del capital humano, como de hecho se deriva de la estrategia diseñada en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil.
- + La incoherencia entre la presentación del crecimiento del autoempleo como una fortaleza y la gran destrucción del empleo por cuenta propia como una amenaza. De

hecho, la conclusión que se desprende del diagnóstico realizado está en línea con esta última.

- ✦ La incorporación de algunas oportunidades, particularmente, que no se deducen de los estudios realizados, como la promoción de la economía social o la implantación de la formación profesional dual como medio para mejorar la cualificación de los jóvenes y su empleabilidad. En ambos casos, el equipo evaluador propone la incorporación al diagnóstico de la información cualitativa y/o cuantitativa que soporte estas conclusiones.

De acuerdo con ello, la construcción de las matrices DAFO han facilitado una **aproximación rigurosa a la situación de partida de la Comunidad Autónoma de Aragón**, así como a sus disparidades territoriales, sectoriales, ambientales y sociales. Por consiguiente, su configuración se juzga de forma **positiva**, de acuerdo con las valoraciones de la Tabla 3.

TABLA 3. VALORACIÓN DE LA CALIDAD DEL DAFO

ATRIBUTOS	CUMPLIMIENTO		OBSERVACIONES
EXPLÍCITO	+++	ÓPTIMO	Las fortalezas y debilidades se encuentran claramente identificadas
CLARO	++	ADECUADO	No existen ambigüedades en su definición, con la única salvedad de la presencia puntual de algunas duplicidades y deficiencias en la concreción de ciertas debilidades
RIGUROSO	+++	ÓPTIMO	Aporta una imagen "fiel" de los ámbitos de intervención, relacionando los mismos con los objetivos de la Estrategia Europa 2020.
COMPLETO	++	ADECUADO	Cubre la mayoría de líneas de intervención posibles del PO, especificando debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades por cada OT. Podría enriquecerse con las conclusiones derivadas de los análisis adicionales propuestos por el equipo evaluador.
MEDIBLE	+	MEJORABLE	No se incluyen indicadores como soporte cuantitativo del DAFO, si bien éstos están recogidos explícitamente a lo largo del análisis de contexto realizado
SÓLIDO	+++	ÓPTIMO	Se ha establecido un sistema de participación de los agentes implicados amplio. Asimismo, se identifican las fuentes de información y trabajos previos utilizados.

Fuente: Elaborado por Regio Plus

No obstante, existen ciertas áreas en las que tiene cabida cierto perfeccionamiento:

- ✦ Por una parte, se echa en falta la dimensión cuantitativa de la matriz DAFO, que permite aportar una aproximación real de la dimensión de la debilidad o fortaleza. A este respecto conviene señalar que en el análisis de contexto previo se ha aportado la información estadística que soporta las conclusiones recogidas en el esquema, por lo que la recomendación del equipo evaluador se restringe a su incorporación a la matriz DAFO.
- ✦ Si bien de forma global el análisis puede calificarse de explícito y completo, podría mejorarse el logro de dichas dimensiones a través de la corrección de los errores

identificados en el presente análisis (duplicidades y deficiencias en la definición de alguna debilidad) y el complemento de la información incluida con elementos relevantes como la conciliación de la vida laboral y familiar.

En conclusión, el análisis DAFO presenta un perfil de la realidad socioeconómica de Aragón, estableciendo una categorización de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades por Objetivos Temáticos, lo que permite una clara identificación de aquellas que constituyen el ámbito de intervención del FSE, constituyéndose en el sólido soporte sobre el que se procederá a la definición de la estrategia de intervención del Programa Operativo.

1.5. APORTACIONES DE LA EVALUACIÓN EX – ANTE AL ANÁLISIS DE DIAGNÓSTICO

a) *Formación Profesional*

La Formación Profesional en Aragón puede considerarse un punto de interés de la estrategia regional partiendo de la fortaleza inicial que muestra en el contexto de la economía española.

Muestra de dicha fortaleza son los datos tanto en lo relativo a la tasa de escolarización en ciclo formativo de grado superior, pero sobre todo de grado medio. El notable crecimiento del número de alumnos que han cursado Formación Profesional en Aragón en la última década ha crecido de forma significativa (pasando de los 7.824 del curso 2002-2003 a los 17.305 del curso 2012-2013). Pese a ello la diferencia de mano de obra cualificada sigue siendo inferior a la media de la UE.

La calidad de la formación queda garantizada si tenemos en cuenta el menor número medio de alumnos/as por curso, que asciende a las 19,4 y 20,6 personas para grado medio y superior, respectivamente, frente a las 20,8 y 21,4 de España.

En relación con los resultados el número de graduados en Formación Profesional por cada 10.000 personas de la edad teórica de graduación resulta un 18,66% superior al referente nacional.

Las familias con mayor relevancia coinciden con las nacionales (Administración y Gestión; Sanidad: Electricidad y Electrónica; y Mantenimiento de Vehículos y Transporte y Mantenimiento), cobrando incluso un mayor protagonismo, con la única salvedad de Sanidad.

El III Plan Aragonés de Formación Profesional para el período 2014-2016 es un síntoma de la importancia concedida por las autoridades competentes a la Formación Profesional en la región. Este se ha elaborado siguiendo las directrices de la Estrategia Europea 2020 en

su totalidad, destacando la relación de cooperación que debe existir en los ámbitos de la educación y la formación, y tomando como punto de partida las limitaciones y posibilidades que ofrecen las condiciones económicas y sociales actuales, tanto en el ámbito europeo, como nacional y regional.

El mismo establece como objetivo la mejora de la calidad, la efectividad y la eficiencia, así como la creatividad, la innovación y el espíritu emprendedor en el ámbito de la formación profesional, promoviendo la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa.

Por otra parte, apuesta por el reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral y por agilizar la gestión administrativa del procedimiento para facilitar la movilidad y el aprendizaje a lo largo de la vida.

b) Conciliación de la vida familiar y laboral

De acuerdo con la información recogida en el módulo 2010 sobre conciliación entre la vida laboral y la familiar de la EPA, realizado por INE y Eurostat, las posibilidades de conciliación de la vida familiar y laboral en Aragón resultan superiores a la media nacional. Muestra de ello son los siguientes datos:

- ✦ Es superior el porcentaje de personas que tienen parte de la responsabilidad, al menos en la fijación de su horario (12,84%, frente al 11,87% en España). Esta cifra resulta particularmente relevante en el caso de la población femenina (14,82% frente a 12,85%).
- ✦ Por otra parte, en Aragón el 19,37% de la población con al menos un hijo menor de 8 años que están ocupados o que no estándolo hayan trabajado en algún momento desde el nacimiento de su hijo menor han reducido su jornada laboral, frente al 12,37% que lo ha hecho en el conjunto del país. De hecho, estas cifras sitúan a Aragón a la cabeza de este ranking entre las regiones españolas.
- ✦ Asimismo, es superior el porcentaje de personas que pueden organizar su jornada laboral con la finalidad de tomarse días libres por razones familiares (49,38% en Aragón y 42,71% en España). En este contexto, destaca la escasa diferencia que existe entre quienes pueden hacerlo independientemente de que sean hombres o mujeres, a diferencia de lo que sucede en el conjunto del país.

En la misma línea de flexibilización de la jornada laboral se presenta el crecimiento de las posibilidades de teletrabajo fomentado desde el propio Gobierno de Aragón. Una muestra de ello es el programa piloto de teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma, como una de las medidas incluidas en el Plan de Igualdad y Conciliación que el Departamento de Hacienda y Administración Pública.

- + El recurso a servicios de cuidado para atender a los niños pequeños son superiores en 4,39 puntos porcentuales a la media nacional, alcanzando el 19,06%).
- + Sin embargo, es ligeramente superior el porcentaje de personas que se hacen cargo de personas dependientes (9,07% frente a 8,65%). El 62,84% de dichas personas son mujeres.

Pese a ello, el camino por recorrer aún resulta significativo si tenemos en cuenta las dificultades existentes en la materia. Pese a los favorables cambios acontecidos en los últimos años, la situación en el mercado laboral dista mucho de ser igualitaria entre hombres y mujeres: los cambios acontecidos en las formas de vida familiares, en los roles desempeñados por hombres y mujeres, etc., están imponiendo la necesidad de buscar nuevas fórmulas para atender a las nuevas necesidades de las personas y de los colectivos.

En este marco, la conciliación de la vida personal, familiar y profesional afecta tanto a las mujeres como a los hombres. Sin embargo, las mujeres continúan teniendo más dificultades para hacer compatibles las demandas que exige el ámbito de lo profesional y el ámbito privado a lo largo de toda la vida y las que recurren en mayor medida a las medidas para la conciliación (Tabla 4).

TABLA 4. INDICADORES DE LA CONCILIACIÓN ENTRE LA VIDA FAMILIAR Y LABORAL EN ARAGÓN POR SEXO (2010)

	HOMBRES	MUJERES
Personas entre 16 y 64 años con al menos un hijo que usan servicios de cuidado	19,45	18,71
Personas entre 16 y 64 años que se han hecho cargo regularmente de la atención de personas dependientes	6,67	11,51
Asalariados entre 16 y 64 años que fijan su horario de trabajo, aunque sea parcialmente	10,95	14,82
Asalariados entre 16 y 64 años que pueden organizar su jornada laboral para contar con días libres por razones familiares	49,02	49,76

Fuente: Módulo 2010 sobre conciliación entre la vida laboral y la familiar (EPA), INE.

c) Empresas sociales

De acuerdo con la información aportada por la Plataforma Aragonesa para la Promoción de la Economía Social, los datos asociados a la Economía Social en Aragón resultan alentadores y ponen de manifiesto un importante potencial de cara al futuro como respuesta a las necesidades sociales de la región, con una contribución directa a la cohesión social a través, fundamentalmente, del desarrollo local.

Así, se reconoce que uno de cada tres aragoneses está vinculado a alguna de las organizaciones que configuran la Economía Social, superando las cuatrocientas mil personas las que forman parte de asociaciones, fundaciones, cooperativas, mutuas, sociedades laborales, empresas de inserción, centro especiales de empleo, etc., las cuales

representan aproximadamente un 3,5 por ciento del PIB y han creado más de 20.000 puestos de trabajo.

d) Población gitana

La población gitana en Aragón se caracteriza por dos rasgos diferenciadores: la estructura de edad (con una edad media inferior a la del conjunto de la población aragonesa) y el reducido nivel de cualificación.

En relación con este último, los índices de analfabetismo tanto absoluto como funcional resultan muy elevados, lo que tiene una repercusión directa en temas de empleo. Así, la población ocupada gitana en Aragón suele ocuparse en puestos de trabajo que requieren una baja cualificación, habitualmente asociados al sector servicios y con un carácter más precario que el conjunto de la población.

La incidencia del desempleo sobre este colectivo es elevada, lo que unido a la extensa vida laboral como consecuencia de su temprana incorporación al mercado de trabajo se traduce en unas tasas de desempleos superiores a la media de la región.

Por lo que se refiere a la población inactiva, ésta se caracteriza por su juventud y porque, mayoritariamente, están dedicados/as a las tareas del hogar.

1.6. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES AL DIAGNÓSTICO DE ARAGÓN

La evaluación Ex-Ante, entendida como un proceso interactivo e iterativo cuyo objetivo es propiciar la mejora del Programa y de su capacidad para lograr sus objetivos de forma gradual y progresiva, plantea como un ejercicio imprescindible el seguimiento efectivo de las recomendaciones realizadas.

Por ello, el equipo evaluador ha llevado a cabo un ejercicio de seguimiento y justificación de la atención a las recomendaciones realizadas en cada una de las fases de programación.

En lo que respecta a la elaboración del análisis de contexto y la construcción de la matriz DAFO, se observa una significativa respuesta por parte de las nuevas versiones del documento, en las que se han incorporado la mayor parte de las mejoras propuestas, permitiendo, a juicio de la Evaluación, una ampliación en el alcance del diagnóstico y una identificación más ajustadas de las principales debilidades de la zona de intervención.

La Tabla 5 recopila las principales recomendaciones realizadas en esta primera fase de la Evaluación ex – ante, así como la respuesta recogida en el Programa, realizando una valoración final de la misma.

TABLA 5. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN EX - ANTE

RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN		RESPUESTA	GRADO DE ATENCIÓN	
AMPLITUD	Profundizar en el análisis en algunos ámbitos	➔ Análisis de la Igualdad de oportunidades y la conciliación de la vida laboral, personal y familiar.	Incorporación del apartado 9.4.2. <i>La conciliación de la vida laboral y familiar en Aragón</i> , en el marco del capítulo de análisis de la igualdad de oportunidades en el mercado laboral regional, a partir de la aportación realizada por el equipo evaluador.	++
		➔ Análisis de las empresas de la Economía Social en Aragón	Incorporación del apartado 10.6. <i>Empresas de la Economía Social en Aragón</i> , a partir de la aportación realizada por el equipo evaluador	++
		➔ Situación de las comunidades en riesgo de exclusión: etnia gitana	Incorporación del apartado 10.5. <i>Caracterización de la población gitana en Aragón</i> , a partir de la aportación realizada por el equipo evaluador	++
		➔ Estrategias de desarrollo local	En la actualidad se están elaborando las Estrategias de Desarrollo Local en la que se profundiza en este análisis	+
		➔ La Formación Profesional en la Comunidad Autónoma de Aragón	Incorporación del apartado 11.3. <i>La Formación Profesional en Aragón</i> , a partir de la aportación realizada por el equipo evaluador	++
SISTEMA DE INDICADORES	Desagregar por sexo en los indicadores empleados	Si bien no se ha incluido la desagregación por sexo en las diferentes tablas consideradas, se ha incorporado un capítulo específico relativo a la igualdad de género en el mercado laboral de Aragón en el que se recoge, además de la información relativa a la igualdad de oportunidades, un análisis de la conciliación laboral y personal en la región.	+	
DAFO	Cuantificación a través de indicadores	El diagnóstico incluye los indicadores detallados que soportan los análisis DAFO realizados, lo que facilita la incorporación de la información cuantitativa en el esquema DAFO, que aún está pendiente de su integración.	+	
	Inclusión de debilidades y fortalezas derivadas de análisis complementarios propuestos para la mejora del diagnóstico	Se ha procedido a la revisión y complementación de los diferentes análisis DAFO tras el análisis de la coherencia temporal del mismo con el elaborado en el período de programación 2007-2013	++	
	Corrección de duplicidades y definiciones identificadas	Se ha realizado una revisión pormenorizada de las cuestiones identificadas en el proceso interactivo e iterativo de la Evaluación ex – ante en el marco del cual se han corregido los errores detectados.	++	



CORRECCIÓN DE LA DEFICIENCIA DETECTADA



CONSIDERACIÓN DE LA OBSERVACIÓN CON CORRECCIÓN PARCIAL DE LA DEFICIENCIA



FALTA DE CONSIDERACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN

Fuente: Elaboración propia de Regio Plus

2. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DEL PROGRAMA OPERATIVO FSE DE ARAGÓN 2014-2020

La evaluación de la estrategia de intervención propuesta por los responsables de la programación tiene como objetivo la revisión de los elementos que justifican su necesidad y la forma en que se articula. Con este fin, la Evaluación Ex-Ante ha analizado la consistencia de los objetivos propuestos para el período 2014-2020, la coherencia del Programa, su lógica de intervención, así como el grado de integración de los Principios Horizontales.

2.1. CONSISTENCIA DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA

2.1.1. Complementariedad de la estrategia formulada para el PO FSE de Aragón 2014-2020 con el Marco Estratégico Común y el Acuerdo de Asociación 2014-2020 de España

Siguiendo estrictamente el principio de partenariado, en España la definición del Acuerdo de Asociación se ha entendido como un proceso participativo apoyado en el consenso de los agentes interesados en la Política de Cohesión más representativos y, de forma particular, de las diferentes regiones españolas. En el caso particular de la Comunidad Autónoma de Aragón, la representación en este proceso ha corrido a cargo de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón

Para su elaboración se han llevado a cabo análisis sectoriales de cada uno de los objetivos (disparidades, potencialidades de crecimiento y necesidades de desarrollo), incorporando la perspectiva territorial con el fin de explorar las oportunidades de todas las regiones.

Como resultado de ello, el Acuerdo de Asociación es el fiel reflejo de las necesidades y retos actuales de España, así como del conjunto de las Comunidades Autónomas, y presenta una visión compartida por la mayoría, lo que garantiza la plena coherencia del mismo como los Programas Operativos regionales al tiempo que con el Marco Estratégico Común, es decir con los principios rectores estratégicos para facilitar el proceso de programación y la coordinación sectorial y territorial de la intervención de la Unión con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europea (EIE) y con otros instrumentos y políticas europeos pertinentes en consonancia con las metas y los objetivos de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, teniendo en cuenta los retos territoriales clave para distintos tipos de territorios.

Plantea como principal reto para España la necesidad de incrementar la productividad y la competitividad en un modelo de desarrollo sostenible apoyado de forma prioritaria en

factores como la I+D+i y el capital humano y que concede un protagonismo esencial al pilar medioambiental, y promover el empleo en un marco de consolidación fiscal y de restricción del crédito.

En concreto, en lo que afecta al Fondo Social Europeo, el *Acuerdo de Asociación 2014-2020 de España* pone un especial énfasis en la necesidad de **mejorar el mercado de trabajo y la cohesión social, la educación y el desarrollo de capacidades**.

El problema más acuciante para España es el recrudecimiento de la crisis financiera y económica, que se ha traducido en una caída de la actividad productiva, el aumento del desempleo, la reducción de los ingresos fiscales y el desequilibrio de las finanzas públicas

El **alto desempleo existente** en España es, sin duda, una preocupación central del *Acuerdo de Asociación*. Promover la sostenibilidad y la calidad del empleo y fomentar la movilidad laboral es uno de sus Objetivos Temáticos (OT) fundamentales.

De forma particular, en la Comunidad Autónoma de Aragón, el descenso del empleo y el aumento del paro ponen de manifiesto una debilidad que impone la necesidad de que el PO FSE de Aragón 2014-2020 incida en el OT 8.

Esto se llevará a cabo mediante las Prioridades de Inversión PI 8.i, PI 8.iii y PI 8.iv, para lograr la mejora del mercado de trabajo en la región buscando incrementar el nivel de empleo entre los grupos más jóvenes, los de mayor edad, las mujeres y los grupos más vulnerable así como mejorar el potencial emprendedor de la región y la adaptación al cambio de los trabajadores, las empresas y los empresarios.

Estas actuaciones, son por otra parte, complementarias a las realizadas por el Gobierno de Aragón para mejorar las capacidades de la I+D+i y la competitividad de las Pymes en el marco del PO FEDER, entre otros.

La **inclusión social y la reducción de la pobreza** en Aragón se han visto afectadas con la llegada del adverso escenario económico actual. Así, si bien los indicadores de riesgo de pobreza de Aragón se mantienen por debajo de la media europea y de la de España, el incremento relativo de los últimos años es muy significativo.

El *Acuerdo de Asociación* incide mediante el Objetivo Temático OT 9 en esta problemática. La inclusión activa y la prevención de las situaciones de riesgo, la mejora de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, la mejora del acceso a servicios asequibles y sostenibles y el desarrollo de estrategias locales son los Objetivos Específicos en los que el PO FSE de Aragón incide mediante las PI 9.i, PI 9.iv y PI 9.vi.

Los objetivos anteriores están estrechamente relacionados entre ellos y deben apoyarse en **la educación y la formación** como acciones capacitadoras y de mejora continua para la población aragonesa.

Las inversiones en el OT 10 del *Acuerdo de Asociación* han de permitir una mejora en la situación de inclusión social y en el acceso al mercado laboral en la Comunidad Autónoma de Aragón.

En esta línea el PO FSE enfoca sus acciones a la promoción de una educación de calidad que reduzca el abandono educativo temprano y aumentando el porcentaje de alumnos que finalizan con éxito la enseñanza postobligatoria, permitiéndoles el acceso a la educación superior especialmente a los grupos más desfavorecidos.

También tiene una importancia destacada la formación continua y la mejora de las capacidades de los trabajadores y la promoción de la enseñanza profesional que certifique las competencias de los trabajadores.

El PO FSE de Aragón incide especialmente en estos puntos a través de los PI 10.i y PI 10.ii.

En conclusión, *el procedimiento diseñado en España para la elaboración del Acuerdo de Asociación se ha caracterizado por un carácter participativo en ámbitos tales como el análisis de las disparidades, necesidades de desarrollo y potenciales de crecimiento con referencia a los Objetivos Temáticos y a los retos territoriales y teniendo en cuenta el PNR y las recomendaciones específicas por país, el análisis cuantitativo regional, las previsiones de intervención en cada Objetivo Temático, a través de variables representativas, y el análisis cualitativo, incluyendo análisis de los principios horizontales y objetivos transversales en cada Objetivo Temático, lo que garantiza la plena coherencia con el Programa Operativo FSE de Aragón 2014-2020.*

2.1.2. Respecto a los Retos del Position Paper y las Recomendaciones específicas de la Comisión España

Las recomendaciones específicas realizadas por la Comisión Europea para España, (recogidas en el documento *COM(2012) 310 final*) y los retos identificados en el documento *“Posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de programas en España en el período 2014-2020”* se centran en la superación de la grave crisis que azota al territorio español a través de un cambio de modelo económico con una fuerte especialización en actividades de escaso valor añadido hacia otro más intensivo en conocimiento.

En concreto, el *Position Paper* identifica un total de **cuatro retos principales** para la economía española.

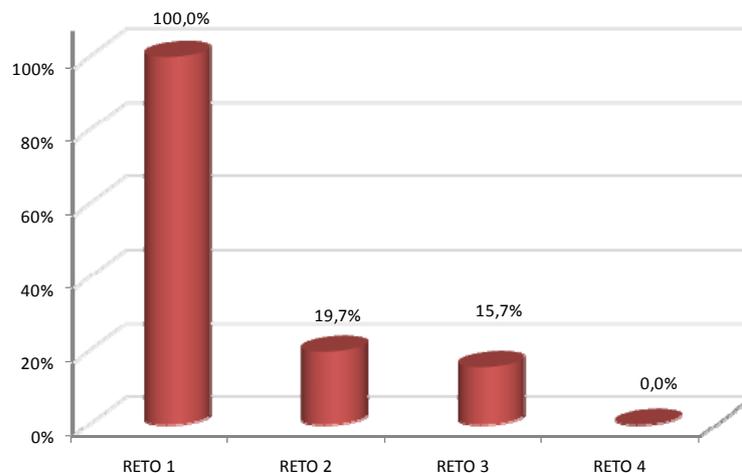
✚ **RETO 1:** El elevado desempleo juvenil y total, la baja productividad laboral y el aumento de la pobreza y la exclusión social.

- + **RETO 2:** La poca competitividad de las Pymes y su escasa presencia en los mercados internacionales.
- + **RETO 3:** El débil sistema de investigación e innovación, así como la insuficiente participación en el mismo del sector privado.
- + **RETO 4:** El uso ineficiente de los recursos naturales.

Los Fondos Estructurales en la Comunidad Autónoma de Aragón se revelan como un instrumento eficaz, con una aportación positiva a través de la coherencia y complementariedad de sus Objetivos Temáticos y Prioridades de Inversión a la superación de tales retos.

En el caso específico del PO FSE de Aragón 2014-2020, su contribución se centra, prioritariamente, en el primero de ellos, si bien existe también una aportación más tangencial a los dos siguientes a través de la mejora de la competitividad de la Pymes y de la contribución a la mejora del sistema de I+D+i.

GRÁFICO 2. ORIENTACIÓN DE LA AYUDA DEL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020 A LA RESOLUCIÓN DE LOS RETOS IDENTIFICADOS EN EL POSITION PAPER PARA ESPAÑA



Fuente: Elaborado por Regio Plus.

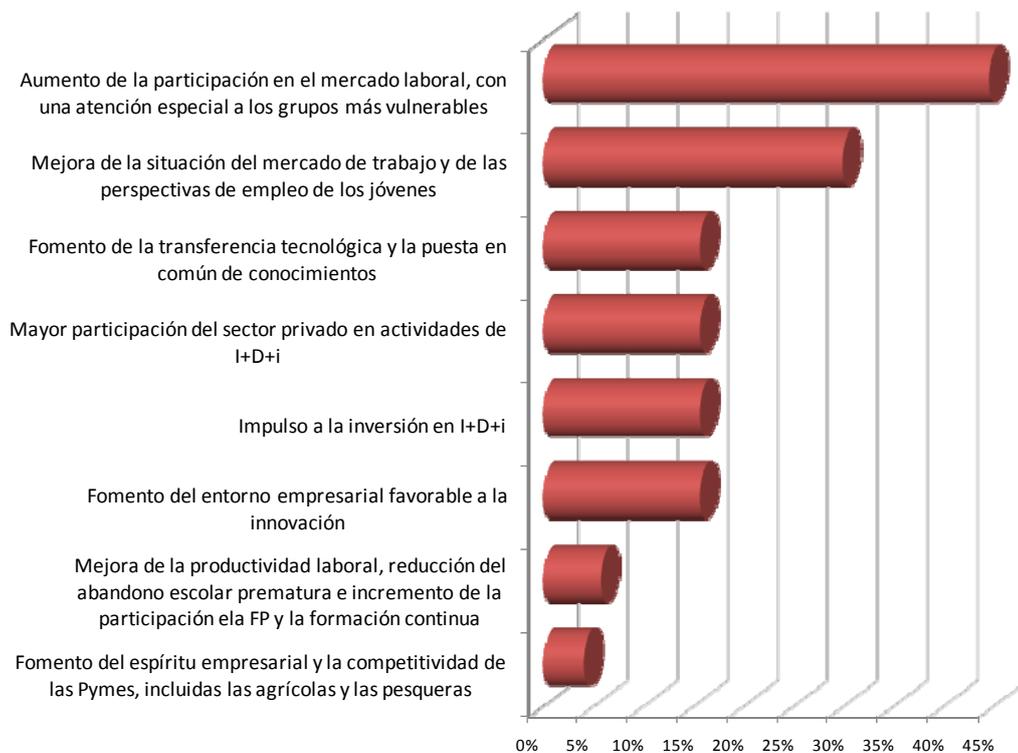
El Reto 4 (uso eficiente de los recursos naturales) es, sin embargo, competencia básica del PO FEDER de Aragón 2014-2020 lo que pone de manifiesto un rasgo que se analiza con detalle en el capítulo 2.2.2, la complementariedad del Programa con otros instrumentos financieros.

La atención a tales retos se traduce, de forma más operativa, en una serie de recomendaciones para España. Siguiendo el anterior razonamiento, el equipo evaluador ha llevado a cabo un análisis más particularizado en el que se ha analizado la coherencia

y/o complementariedad de las líneas de actuación previstas en el PO FSE de Aragón 2014-2020 y las prioridades de financiación propuestas por el *Position Papers* para España.

Los resultados ponen de manifiesto la contribución directa del PO a aproximadamente el 50% de tales prioridades de financiación, resultando particularmente relevantes aquellas que se relacionan con el aumento de la participación en el mercado laboral y la productividad laboral, así como mejora de la educación, la formación y las políticas de integración social, con especial atención a los jóvenes y a los grupos vulnerables (ver Gráfico 3), que aglutinan el 77,4% de la ayuda FSE del PO.

GRÁFICO 3. COHERENCIA DEL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020 CON LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN PARA ESPAÑA RECOGIDAS EN EL POSITION PAPER



Fuente: Elaborado por Regio Plus.

La grave situación del **mercado de trabajo** en España ha motivado que la reducción del desempleo se convierta en el reto más importante de los próximos años, y ha dado lugar a que la mayor parte de las recomendaciones específicas de la Comisión tengan que ver con esta difícil realidad. Concretamente, tres de las nueve recomendaciones relativas al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España están vinculadas con el problema del paro, la educación y el riesgo de pobreza.

La *Recomendación nº 4* hace alusión a la adopción del Plan Nacional de Empleo de 2013 relativa a la reforma de las políticas activas. A este respecto el OT 8 del PO FSE de Aragón potencia los recursos que permitan incrementar los niveles de empleo y mejorar las condiciones de trabajo de los colectivos con mayores necesidades de ayuda, buscando la mayor eficiencia de estas políticas de empleo. También se impulsa el espíritu emprendedor y la adaptación continua de la cualificación de los trabajadores.

La *Recomendación nº 5* que se refiere a la lucha contra el desempleo juvenil, el refuerzo de la formación para el empleo, la educación permanente y la reducción del abandono escolar prematuro muestra la importancia de la relación entre el mercado laboral y las acciones en **la educación y la formación**.

Estas acciones se encuentran en el OT 10 del PO FSE de Aragón, promoviendo una educación de calidad que reduzca el abandono escolar temprano y permita que un mayor número de alumnos finalicen con éxito la educación secundaria obligatoria y motivando el acceso a la formación post obligatoria y a la educación superior.

Por otra parte, también se observa una contribución directa a otras prioridades de financiación como son el impulso a la inversión en I+D+i y, particularmente, la mayor participación del sector privado en actividades de I+D+i a través de la formación para la misma.

Por último es la *Recomendación nº 6*, la que pone el foco en combatir la pobreza y la exclusión social, tercer pilar de las acciones del PO FSE de Aragón para promover la **inclusión social y la reducción de la pobreza**.

A través del OT 9 la C.A. de Aragón quiere promover la inclusión activa para prevenir las situaciones de riesgo o exclusión, facilitando el acceso al mercado de trabajo.

Estas acciones junto a la mejora de la participación de la mujer en el mercado laboral, el fomento de la innovación social para hacer más asequibles y sostenibles los servicios para la población, en especial para los colectivos más vulnerables, y el impulso a las estrategias de desarrollo local pueden tener una influencia directa en la reducción de la exclusión social y el aumento de la pobreza que se ha producido en los últimos años debido a crisis económica.

Aquellas prioridades de financiación que no cuentan con una aportación efectiva del PO son, sin embargo, objetivo del PO FEDER de la región lo que garantiza, al igual que en el caso de los retos señalado anteriormente, la cobertura total de dichas prioridades en la Comunidad Autónoma gracias a la complementariedad entre los Fondos Estructurales.

En conclusión, las Prioridades de Inversión, los Objetivos Específicos y, en última instancia, las líneas de actuación previstas en el PO FSE de Aragón son coherentes y presentan notables complementariedades con las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea para España.

2.2. ANÁLISIS DE LA COHERENCIA

2.2.1. Análisis de la coherencia interna del Programa

La estrategia del PO FSE de Aragón 2014-2020 se instrumentaliza a través de la programación de la ayuda en 8 Prioridades de Inversión y 11 Objetivos Específicos, tal y como recoge la Tabla 6.

Dicha estructura es el resultado de un proceso de programación en el que se han recogido las observaciones realizadas por el procedimiento de evaluación ex – ante y por la propia Comisión Europea. En ambos casos se ha señalado la existencia inicial de una importante dispersión del gasto, resultado, en parte, de las restricciones presupuestarias y crediticias a las que se enfrenta España y, de forma particular, el Gobierno de Aragón, en un contexto de déficit público y necesaria consolidación fiscal. Como resultado de las mismas, se ha reducido en un 35,3% el número inicial de Objetivos Específicos.

Por otra parte, la misma está condicionada en gran medida por los requisitos reglamentarios de concentración temática y la orientación a la Estrategia Europa 2020.

Un análisis más profundo de los objetivos planteados en el PO FSE de Aragón 2014-2020 se relaciona con el estudio de la capacidad de sinergia de los mismos, de cara a valorar el grado en que el desarrollo o consecución de un objetivo facilita o favorece el éxito o cumplimiento de otros objetivos, de modo que el efecto final resulte mayor que la suma de los efectos individuales. Complementariamente, es posible analizar su grado de dependencia o, lo que es igual, hasta qué punto el éxito de un objetivo depende del logro de otros.

El análisis de las posibles sinergias existentes puede llevarse a cabo mediante una técnica que podría incluirse dentro del ámbito de las aplicaciones *input-output*, en la medida en que se plantea la construcción de una matriz cuadrada que recoge las interrelaciones que mantienen entre sí los diferentes objetivos del Programa¹. Con ello, se obtiene una imagen integral de la definición de las metas definidas en el Programa:

¹ La técnica de análisis se estructura en tres fases: Construcción de una matriz de Objetivos Específicos, en la que la lectura por filas y por columnas indica, respectivamente, la influencia y sensibilidad de cada uno de los mismos en la estrategia general del Programa; valoración de las interrelaciones directas e indirectas que se producen entre dichos objetivos; y tipificación de los objetivos en función de los resultados obtenidos.

TABLA 6. ESTRATEGIA DEL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020

EJE	OT	PRIORIDAD DE INVERSIÓN		OBJETIVO ESPECÍFICO	
1	8	8.1.	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 locales y el fomento de la movilidad laboral.	8.1.1.	Mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas y/o demandantes de empleo a través de la orientación profesional, así como impulsar la activación de la población activa
				8.1.2.	Mejorar la empleabilidad especialmente de las personas desempleadas y/o demandantes de empleo, a través de la adquisición y/o actualización de competencias profesionales
				8.1.5.	Mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas o inactivas, especialmente, de aquellas con mayores dificultades de acceso al mercado laboral.
		8.3.	Promover el trabajo por cuenta propia, el espíritu empresarial y la creación de empresas	8.3.1.	Aumentar las competencias emprendedoras e incrementar el número de empresas e iniciativas de trabajo por cuenta propia sostenibles creadas, facilitando su financiación mejorando la calidad y eficiencia de los servicios de apoyo y de consolidación
		8.4.	Promover la igualdad entre hombres y mujeres y la conciliación de la vida laboral y la privada.	8.4.2.	(Re)integrar y mantener en el mercado laboral a las personas con dependientes a su cargo, a través de medidas de conciliación de la vida personal y laboral, y fomentar la igualdad de género en el ámbito formativo, educativo y laboral.
2	9	9.1.	Inclusión activa, con vistas a mejorar la igualdad de oportunidades, así como la participación activa y la mejora de la posibilidad de encontrar un empleo	9.1.1.	Mejorar la inserción socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social, a través de la activación y de itinerarios integrados y personalizados de inserción.
		9.4.	Acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluidos los servicios sanitarios y sociales de interés general	9.4.1.	Mejorar la accesibilidad para las personas más vulnerables a servicios de atención sanitaria, sociales y de orientación, formación y educación, incluyendo la eliminación de los estereotipos.
		9.6.	Estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales	9.6.1.	Aumentar el empleo y la integración social a través de estrategias de desarrollo local participativo.
3	10	10.1.	Reducción y 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	10.1.2.	Reducir el abandono educativo temprano y mejorar los resultados educativos especialmente del alumnado con necesidades educativas especiales y del alumnado con necesidades específicas, a través de medidas de apoyo personalizadas y de proyectos de los centros o los organismos competentes
		10.2.	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, especialmente para los grupos desfavorecidos.	10.2.1.	Aumentar el número de alumnos de postgrado o titulados universitarios que obtienen formación en el ámbito de la I+D+i, fomentando el desarrollo de actividades en red con centros tecnológicos, de investigación y empresas, con énfasis en la participación de mujeres.

Fuente: PO FSE de Aragón 2014-2020.

- + Se estima la intensidad y dirección de las ligazones funcionales existentes entre los Objetivos Específicos.
- + La caracterización de los distintos objetivos, adoptando como criterio de clasificación la función que ejerce cada uno de ellos respecto a los restantes: reforzar otras actuaciones distintas y/o absorber los efectos procedentes de las mismas.

En conclusión, estas sinergias se interpretan como la capacidad que tiene cada Objetivo Específico (OE) de interactuar con los restantes y contribuir así, conjuntamente, a la estrategia del PO FSE de Aragón.

La Tabla 7 pone de manifiesto como **todos los Objetivos Específicos presentan relaciones de interdependencia o refuerzo mutuo de mayor o menor intensidad, lo que en su conjunto refuerza la estrategia del PO FSE a través de una mayor eficiencia y eficacia de los efectos e impactos de los Objetivos Específicos seleccionados.**

TABLA 7. MATRIZ DE VALORACIÓN DE SINERGIAS ENTRE OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020

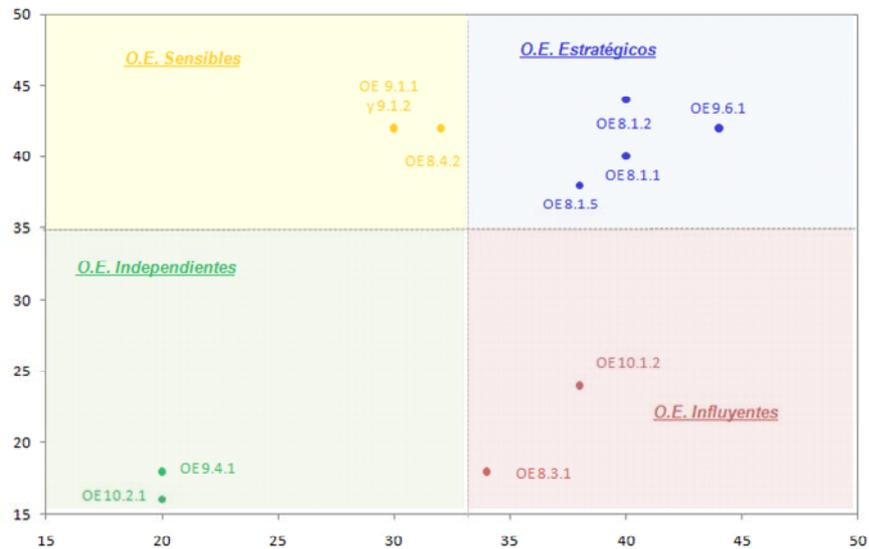
	OE 8.1.1	OE 8.1.2	OE 8.1.5	OE 8.3.1	OE 8.4.2	OE 9.1.1	OE 9.1.2	OE 9.4.1	OE 9.6.1	OE 10.1.2	OE 10.2.1	Infl.
OE 8.1.1		5	5	3	5	5	5	1	5	3	3	40
OE 8.1.2	5		5	1	5	5	5	1	5	5	3	40
OE 8.1.5	5	5		3	3	5	5	5	5	1	1	38
OE 8.3.1	5	5	5		3	3	3	1	5	1	3	34
OE 8.4.2	5	5	3	1		5	5	1	3	3	1	32
OE 9.1.1	3	5	3	1	5		5	1	5	1	1	30
OE 9.1.2	3	5	3	1	5	5		1	5	1	1	30
OE 9.4.1	1	1	1	1	5	3	3		3	1	1	20
OE 9.6.1	5	5	5	3	5	5	5	5		5	1	44
OE 10.1.2	5	5	5	1	5	5	5	1	5		1	38
OE 10.2.1	3	3	3	3	1	1	1	1	1	3		20
Sensib.	40	44	38	18	42	42	42	18	42	24	16	33,3

(**) Nota: La ponderación efectuada se ha establecido en función de la existencia de interrelaciones entre las diferentes medidas en un rango que oscila entre 5 (carácter fuerte) a 0 (débil).

Fuente: Elaboración propia

No obstante, un análisis más riguroso consiste en establecer una jerarquización de los objetivos, en función del grado de influencia y sensibilidad de cada uno frente al resto de los objetivos intermedios (Gráfico 4). Este criterio va a permitir agrupar los distintos objetivos de acuerdo a una tipología que distingue los siguientes grupos o categorías:

GRÁFICO 4. REPRESENTACIÓN DE LAS SINERGIAS ENTRE PRIORIDADES DE INVERSIÓN



Fuente: Elaboración propia

- ✦ **Objetivos Específicos con un grado de influencia alto sobre el resto.** Tienen, por tanto, una gran capacidad de arrastre, por lo que pueden considerarse como unos objetivos básicos en el PO.
- ✦ **Objetivos Específicos sensibles.** Son aquellos cuyo desarrollo o éxito depende en buena parte del cumplimiento o el logro de los demás, por lo que presentan un elevado grado de dependencia del resto.
- ✦ **Objetivos Específicos estratégicos.** Son aquellos con una gran capacidad de arrastre sobre otros y que también se ven condicionados por los demás OE del PO. En consecuencia, se configuran como OE clave por su “potencial multiplicador” más elevado.
- ✦ Finalmente, en el extremo opuesto al grupo anterior, están los objetivos cuyo carácter **independiente**, con relación al grado de interdependencia media del conjunto de los objetivos, es más alto.

La principal conclusión derivada del análisis es la notable coherencia de la estructura interna del Programa Operativo, que define Objetivos Específicos con una significativa interrelación, lo que favorece el cumplimiento global de las metas del FSE en la Comunidad Autónoma de Aragón, a través de la potenciación y el desarrollo de sinergias entre Objetivos Específicos.

En concreto, el 55% de tales objetivos pueden considerarse **estratégicos o influyentes**, representando en su conjunto el 51,4% de la ayuda comunitaria.

En esta categoría destacan, fundamentalmente, los Objetivos Específicos enmarcados el Objetivo Temático 8, abarcando todas su Prioridades de Inversión –8.1 (relativa al acceso al empleo por parte de los demandantes de empleo y de las personas inactivas, así como las iniciativas locales y el fomento de la movilidad laboral) y 8.3 (autoempleo); el Objetivo Específico 10.1.2, relativo a la mejora de los resultados educativos y la reducción del abandono escolar; así como el Objetivo Específico 9.6.1 que recoge las estrategias integradas y las actuaciones puestas en marcha por los Grupos de Acción Local en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Finalmente, los **OE más sensibles** (27,3% de los objetivos y 22,6% de la ayuda FSE), es decir, los que más dependen de la realización de las otros o sobre las que las restantes Prioridades tienen mayor influencia, son los relativos a la inclusión activa, Prioridad de Inversión 9.1, en gran medida relacionados con los Objetivos Específicos tanto del Objetivo Temático 8 y, en menor medida, con el Objetivo Temático 10, y el 8.4.2, que persigue una mejora en la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, con un marcado carácter horizontal en el PO.

Para finalizar, es necesario señalar que, dada la metodología empleada, el carácter independiente no implica en la práctica una autonomía o neutralidad del Objetivo Específico, sino simplemente un grado de interrelación inferior a la media en un marco en el que la interdependencia es significativa entre todos los Objetivos Específicos.

Los **objetivos calificados como independientes** (que representan únicamente el 18,2% del total) comparten en gran medida su carácter complementario con actuaciones promovidas en el PO FEDER de Aragón 2014-2020 –I+D+i (10.2.1)–, así como el Programa de Envejecimiento Activo y el amplio conjunto de medidas orientadas a eliminar las causas de marginación y conseguir la integración y participación de las personas con discapacidad en la sociedad –mejora al acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad (9.4.1)–.

2.2.2. Análisis de la Coherencia Externa

La Política Regional debe desempeñar un papel destacado que valore la función del territorio como factor no limitativo e impulsor del desarrollo. Sin embargo, no hay duda de que los impulsos de crecimiento también han de provenir de la **interrelación de la Política Estructural con el resto de las políticas y programas comunitarios**.

En consecuencia, la contribución de estas políticas para asegurar un desarrollo armonioso que reduzca las diferencias entre las diversas regiones, basado en un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, ha de ser importante.

Desde esta perspectiva, la implementación del PO FSE de Aragón 2014-2020 no debe concebirse como un programa aislado, sino que debe tener en cuenta la contribución de otros programas de financiación europea que existen y con los que comparte áreas de actuación, instrumentos, público objetivo, etc. para asegurar un desarrollo armonioso que favorezca y promueva una mayor eficiencia en los resultados e impactos de las actuaciones financiadas, así como una mayor sostenibilidad de las mismas.

En este contexto, se ha procedido a un análisis de la coherencia externa del Programa basado en la valoración de las relaciones de **eficiencia** y **compatibilidad** con las demás intervenciones públicas. Ello ha permitido obtener un escalado que oscila entre una situación de “*contradicción*” en el lado negativo y de “*sinergia*” en el positivo:

- ✦ **Contradicción:** Las intervenciones producen resultados contrapuestos que limitan la generación de impactos positivos sobre el territorio o los grupos de destinatarios.
- ✦ **Competencia:** Las intervenciones comparten determinados aspectos (beneficiarios, tipología de actividades o sector productivo), pero las condiciones de acceso a la ayuda difieren, lo que puede dar lugar a “efectos sustitución”.
- ✦ **Duplicación:** Las intervenciones apoyan a los mismos beneficiarios con líneas de actuación muy similares y en el mismo territorio.
- ✦ **Lagunas:** Las intervenciones no cubren algunos ámbitos de actuación prioritarios, debido a una deficiente coordinación, entre otras posibles razones.
- ✦ **Neutralidad:** Las intervenciones no tienen ningún tipo de interacción, ni por las medidas que plantean ni por los grupos destinatarios de las mismas.
- ✦ **Complementariedad:** Las intervenciones persiguen unos objetivos comunes.
- ✦ **Sinergias:** Las intervenciones incluyen actuaciones con un impacto potencial mayor que la suma de los impactos de esas mismas actuaciones consideradas separadamente o de forma aislada.

El análisis abordado se estructura en tres dimensiones: la dimensión regional, la dimensión nacional y la dimensión comunitaria. En cada una de ellas se han identificado los principales referentes de planificación en los ámbitos identificados por los tres Objetivos Temáticos en los que interviene el PO, es decir, empleo, inclusión social y formación y educación, pudiéndose concluir **la existencia de una clara coherencia externa del PO FSE de Aragón 2014-2020.**

a) *Dimensión regional*

Desde una perspectiva global, abarcando todos los ámbitos de intervención, son dos los documentos programáticos que inspiran la política económica aragonesa en este lapso temporal: la *Estrategia Aragonesa de Competitividad y Crecimiento* y la *Estrategia Aragonesa de Investigación e Innovación para una Especialización Inteligente (RIS3 Aragón)*. En ambos casos se trata de desarrollar e implementar estrategias orientadas al crecimiento y la creación de empleo en la región, basadas en el conocimiento (con la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación y la utilización del capital humano como factores básicos de referencia) y concediendo un papel prioritario a los emprendedores en la definición de un nuevo modelo de desarrollo que garantice una mayor flexibilidad y una orientación a la excelencia. Objetivos compartidos claramente por el PO FSE de Aragón 2014-2020.

Esta coherencia global se complementa, adicionalmente, con la congruencia más sectorial afectada a los diferentes ámbitos de intervención y Objetivos Temáticos del Programa.

En el desarrollo del **empleo** en Aragón juegan un papel importante las organizaciones más representativas de los trabajadores y empresarios de la Comunidad Autónoma (UGT Aragón, CC.OO. de Aragón, CREA y CEPYME Aragón). Tras un proceso de análisis, debate y valoración de propuestas, el Gobierno de Aragón y las organizaciones sindicales y empresariales suscribieron el *Acuerdo social para la Competitividad y el Empleo de Aragón (ACE) 2012-2015* con el que se busca generar empleo a través de la dinamización de la economía y refrendar la necesidad de seguir contando con un factor diferencial de la Comunidad Autónoma, como es el diálogo social.

Para ello, se trabaja en los siguientes aspectos clave: la reactivación económica y la competitividad, el acceso al empleo y la mejora de la cualificación y la participación institucional como promotor del diálogo social y de acciones.

Sus objetivos principales tienen una clara vinculación con el PO y, particularmente, con el **OT 8** en lo que se refiere al desarrollo de las políticas activas de empleo, la formación para el empleo, la mejora de la productividad, el apoyo a los emprendedores y el esfuerzo inversor en la innovación (I+D+i).

Por lo que se refiere a la **inclusión económica y social**, son varios los referentes normativos y programáticos de la región y que definen el marco de complementariedad con el **OT 9**. Así, la *Ley 1/1993, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social de Aragón* establece el “*Ingreso Aragonés de Inserción*” (IAI) como un programa social que comprende las prestaciones económicas destinadas a garantizar los recursos mínimos de subsistencia a quienes carezcan de ellos, entre otras actuaciones que comparten el objetivo de lograr la integración social.

La *Ley 5/2009 de Servicios Sociales de Aragón*, por su parte, ordena, organiza y desarrolla el Sistema Público de Servicios Sociales. Reconoce el derecho universal de acceso a los servicios sociales para toda la población y el acceso a las prestaciones esenciales del Sistema Público de Servicios Sociales como un derecho subjetivo, garantizado y exigible.

Por su parte, el *Decreto 143/2011, de 14 de julio, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón* establece que “entre los diferentes elementos que configuran el Sistema Público de Servicios Sociales, como son su estructura funcional, territorial y orgánica, sus mecanismos de participación y de coordinación, o sus instrumentos de planificación y su estrategia de calidad, el Catálogo de Servicios Sociales constituye, sin duda, la pieza fundamental que define e identifica a dicho Sistema Público, al venir a determinar el conjunto de prestaciones sociales en que se concreta la política de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como a identificar aquellas prestaciones que revisten naturaleza esencial y que, por ello, adquieren la condición de derecho subjetivo, garantizado y exigible, asegurado mediante créditos ampliables de las correspondientes Administraciones públicas que integran el Sistema Público de Servicios Sociales”

En Junio de 2012 fue presentado por el Gobierno de Aragón el *I Plan Estratégico de Servicios Sociales de Aragón, 2012-2015*, que tiene como finalidad “planificar las medidas, actuaciones y recursos necesarios para cumplir los objetivos de la política de servicios sociales y alcanzar la máxima eficacia y eficiencia en el funcionamiento del Sistema Público de Servicios Sociales”. Con este propósito, define siete líneas estratégicas, entre las que destacan la necesidad de impulsar el desarrollo normativo en materia de servicios sociales y avanzar en el sistema de información para que la ciudadanía tenga un mayor conocimiento de los servicios sociales como un pilar básico del estado del bienestar.

Tales referentes definen el marco en el que el PO se enmarca para el desarrollo de actuaciones tales como el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad o el fomento de la igualdad de género.

De forma complementaria, no obstante, se abordan en el marco del OT 9 aspectos no incluidos en los mismos como el desarrollo de mercados laborales inclusivos o las estrategias de desarrollo local a cargo de las Corporaciones Locales.

Finalmente, en lo relativo a la **educación y la formación**, la Comunidad de Aragón, desde el *Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte* y en el uso de sus competencias en materia educativa y de formación, enfoca los esfuerzos para fomentar un crecimiento inteligente asegurando el acceso a la educación, la formación y la actualización de conocimientos como vector clave de acceso de la ciudadanía al trabajo y a una vida activa y enriquecedora.

Más concretamente, con el fin de reducir las tasas de abandono escolar prematuro, se han venido desarrollando los “*Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI)*”.

Constituyen una alternativa formativa para los alumnos que no pueden o quieren continuar estudiando Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y para fomentar, de esta forma, el mantenimiento de los mismos en el sistema educativo. Son un primer paso hacia la Formación Profesional, con el que se pretende evitar el abandono temprano de las aulas y garantizar que estos alumnos obtengan una formación para el empleo, favoreciendo la inserción social, educativa y laboral.

A su vez, las medidas dispuestas en el “*III Plan aragonés de Formación Profesional 2014-2016*” pretenden avanzar en la consolidación de un sistema integrado de formación profesional, siguiendo la senda iniciada en la *Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y de la Formación Profesional*.

La vinculación al PO FSE se establece, fundamentalmente a través del **OT 10** con el que comparte objetivos, tales como la mejora de la cualificación de la población a través de un sistema de formación profesional potente y moderno basado en competencias profesionales; el avance en los procedimientos de reconocimiento de las competencias adquiridas por la experiencia laboral; o el impulso del aprendizaje permanente y la movilidad profesional.

TABLA 8. ANALISIS DE LA COHERENCIA ENTRE EL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020 Y OTROS PROGRAMAS/PLANES REGIONALES

	Estrategia aragonesa de competitividad y empleo	RIS3 Aragón	ACE 2012-2015	I Plan Estratégico de Servicios Sociales de Aragón 2012-2015	PCPIs	III Plan Aragonés de Formación Profesional 2014-2016
Contradicción						
Competencia			+			
Duplicación			+			
Lagunas						+
Neutralidad				++		
Complementariedad	+++	+++	+++	+++	+++	+++
Sinergias	+++	+++	+++	++	+++	+++

+ Débil
 ++ Media
 +++ Alta

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting

En conclusión, los referentes relacionados establecen el marco en el que se desarrollan las líneas de actuación previstas en el PO, con lo que se garantiza la existencia clara de complementariedad y la generación de sinergias, observándose en algunos casos puntuales posibilidad de competencia o duplicación en la definición de actuaciones (como en lo relativo a las actuaciones del ACE) o lagunas que, en todo caso, son cubiertas por la planificación nacional (como sucede en lo relativo a la formación).

b) Dimensión nacional

Tal y como establece la Evaluación del Acuerdo de Asociación, “evaluar la coherencia externa implica asimismo analizar la consistencia de la estrategia (...) 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 9. ANALISIS DE LA COHERENCIA ENTRE EL PO FSE 2014-2020 Y PLAN NACIONAL DE REFORMAS

	AGSE 1 (Saneamiento fiscal diferenciado y favorecedor del crecimiento)	AGS 2 (Restablecer las condiciones normales de préstamo a la economía)	AGS 3 (Fomentar el crecimiento y la competitividad actual y futura)	AGS 4 (Luchar contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis)	AGS 5 (Modernización de la AA.PP.)
Contradicción					
Competencia					
Duplicación					
Lagunas					
Neutralidad	+	+			+
Complementariedad			+++	+++	
Sinergias			+++	+++	

+ Débil
++ Media
+++ Alta

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting

En concreto, de la lectura de tal evaluación se desprende la contribución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en lo relativo a los Objetivos Temáticos 8, 9 y 10, que constituyen el ámbito de intervención del FSE, al Plan Nacional de Reformas en las áreas prioritarias “Fomentar el crecimiento y la competitividad actual y futura” (AGS 3) y “Luchar contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis” (AGS 4).

Las áreas prioritarias AGS 1 (Saneamiento fiscal diferenciado y favorecedor del crecimiento) y AGS 2 (Restablecer las condiciones normales de préstamo de la economía) se refieren a cuestiones de carácter macroeconómico que exceden los ámbitos de intervención de la Política de Cohesión. Esto mismo sucede con el eje 1 de la AGS 3 (Aumentar flexibilidad de la economía: Ley de Desindexación). Por otra parte, la AGS 5 recoge un aspecto de carácter más institucional que, asimismo, queda fuera de los objetivos definidos en el PO.

En este contexto, el PO FSE de Aragón 2014-2020 resulta, en este marco, plenamente coherente con el PNR en los ámbitos señalados (AGS 3 y AGS 4). De hecho, todos los Objetivos Específicos contribuyen de forma directa a los objetivos de al menos uno de los Ejes del PNR.

Los Ejes más relevantes son los asociados a la AGS 4, es decir a la lucha contra el desempleo y las consecuencias de la crisis económica en el ámbito social, con especial incidencia en el mercado de trabajo y las políticas activas de empleo que incide en el 53% de los Objetivos Específicos del PO. Pero también el Eje 3 de la AGS 3 que persigue la mejora en los resultados del sistema de enseñanza y formación y que incide, por su parte, en el 47% de los Objetivos Específicos del Programa.

TABLA 10. COHERENCIA DEL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020 CON EL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS

	OBJETIVOS ESPECÍFICOS										
	OE 8.1.1	OE 8.1.2	OE 8.1.5	OE 8.3.1	OE 8.4.2	OE 9.1.1	OE 9.1.2	OE 9.4.1	OE 9.6.1	OE 10.1.2	OE 10.2.1
AGS. 3. FOMENTAR EL CRECIMIENTO Y LA COMPETITIVIDAD ACTUAL Y FUTURA											
Eje 1. Aumentar flexibilidad de la economía: Ley de Desindexación											
Eje 2. Entorno favorable a los emprendedores				+							
Eje 3. Capital humano										+	+
Eje 4. Innovación y nuevas tecnologías											+
Eje 5. Funcionamiento competitivo de los mercados											
Eje 6. Crecimiento respetuoso con el medio ambiente. Lucha contra los efectos del cambio											
AGS. 4. LUCHAR CONTRA EL DESEMPLEO Y LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA CRISIS											
Eje 1. Mercado de trabajo y políticas activas de empleo	+	+	+	+	+	+	+	+	+		
Eje 2. Inclusión social					+	+	+	+	+		

En definitiva, los Objetivos Temáticos definidos en el PO FSE de Aragón 2014-2020 se imbrican con una coherencia plena en las áreas prioritarias definidas en el Programa Nacional de Reformas de 2014 cuya finalidad última es *“permitir que el cambio de ciclo que parece estar iniciándose se consolide y permita un crecimiento sólido y sostenible que favorezca, de forma decidida, la creación de empleo”*. De forma particular en lo relativo a la creación de empleo e inserción laboral, la inclusión social y la educación y la formación (particularmente la formación orientada al empleo).

c) Dimensión comunitaria

El análisis propuesto por el equipo evaluador se estructura en dos bloques:

- + La complementariedad con el resto de Fondos Estructurales y Europeos de Inversión en la región.

- + Y la coherencia con otros programas de financiación europea que deben ser objeto de consideración en la implementación del PO para buscar sinergias y complementariedades que optimicen los resultados alcanzados.

c.1) La complementariedad en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

La complementariedad entre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) es uno de los principios básicos para la aplicación de todos los recursos de la UE. Este principio ha ido adquiriendo una importancia mayor con el tiempo en el ordenamiento jurídico comunitario.

Así, paulatinamente se han incrementado los esfuerzos para procurar la mejor utilización o combinación de todos los instrumentos financieros, con el fin de responder a la necesidad de reforzar y potenciar los efectos sinérgicos en la contribución a las diferentes políticas y la necesidad de optimizar la eficiencia y la coordinación en el uso y aplicación de los fondos.

No en vano, una condición necesaria para el éxito de las programaciones del período 2014-2020 es garantizar la complementariedad recíproca entre las actividades cofinanciadas con cargo a los distintas Políticas Comunitarias de la UE, es decir, que se aplique una auténtica coordinación de las ayudas procedentes de los distintos fondos, en particular del FEDER, el FSE, el FEADER y el FEMP, asegurando que estos fondos se complementen mutuamente.

De esta forma, la eficacia de la política de desarrollo sólo será efectiva si las políticas aplicadas en el ámbito de la Política de Cohesión, la Política de Desarrollo Rural y la Política Agraria Común (PAC), así como la Política Pesquera Común, están coordinadas y son complementarias, evitando la doble financiación y las lagunas. De esta forma, se facilita acometer proyectos con un mayor valor añadido europeo.

En consecuencia, los Estados miembros, asumen la responsabilidad de asegurar y potenciar la complementariedad entre instrumentos financieros a través del proceso de planificación, también durante las fases de seguimiento y evaluación de las diferentes políticas cofinanciadas (tal y como recoge el artículo 52.2.d) del Reglamento (UE) Nº 1303/2013).

En el marco concreto de la Comunidad Autónoma de Aragón, se da continuidad al trabajo llevado a cabo por el *Comité de Coordinación de Fondos Comunitarios de Aragón*, creado en 2008, constituido por el presidente (Jefe de Servicio de Fondos Europeos), la secretaría técnica (con dos representantes, uno de Fondos Estructurales y otro de FEADER), y un representante de cada uno de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE), además de los representantes de las Autoridades competentes en materia de Medio Ambiente (Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente) e Igualdad de

Oportunidades (Instituto Aragonés de la Mujer) y los consultores y asesores que presten el necesario apoyo técnico.

De forma específica, el Programa Operativo FSE de Aragón 2014-2020 se ha elaborado de manera coordinada con la definición del Programa Operativo FEDER de Aragón 2014-2020. En particular, durante la programación se ha tenido una especial atención a los márgenes de elegibilidad de ambos fondos FSE y FEDER, diferenciando claramente los Objetivos Temáticos de competencia en cada uno de los casos.

El cuadro siguiente muestra los principales efectos sinérgicos esperados con ambos programas:

TABLA 11. COMPLEMENTARIEDAD DEL PO FEDER Y EL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020

Objetivos temáticos del PO FSE de Aragón	Objetivos temáticos del PO FEDER de Aragón				
	OT.1	OT.2	OT.3	OT.4	OT.6
OT.8. Promover el Empleo y favorecer la movilidad laboral	++	+	++		+
OT.9 Promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza		+	+		
OT. 10 Invertir en educación, desarrollo capacidades y aprendizaje permanente	++	++	++	++	+

++	Vinculación fuerte	+	Vinculación moderada		Sin vinculación
----	--------------------	---	----------------------	--	-----------------

Fuente: Elaborado por Regio Plus.

Además, se ha tratado de generar sinergias que permitan un mejor aprovechamiento de la financiación europea. Es el caso, por ejemplo, de las actuaciones de capacitación promovidas por el ITA Innova que constituyen un input básico para el desarrollo de los proyectos promovidos en el marco de la Prioridad de Inversión 1.2 del PO FEDER de Aragón 2014-2020 y un claro complemento para las relativas a la construcción de nuevas instalaciones de I+D+i, así como adecuación, modernización y ampliación de las existentes (Prioridad de Inversión 1.1).

Asimismo, se establecerán criterios de selección de operaciones, de acuerdo con el artículo 125. 3.a) del *Reglamento (UE) nº 1303/2013*, que serán aprobados por los respectivos Comités de Seguimiento de los Programas. Además, el organismo responsable de la gestión de ambos programas (Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno de Aragón) es coincidente, facilitando la creación de los mecanismos necesarios para evitar la existencia de actividades financiadas por ambos fondos, si bien durante la toma de decisiones en la fase de programación estos aspectos han sido tenidos en cuenta.

Por otra parte, la complementariedad y coordinación con los Programas Operativos plurirregionales cofinanciados por el FSE se ha garantizado gracias a la celebración de reuniones (tanto bilaterales como generales) en las que han participado todas las Administraciones implicadas en la programación de los fondos. Así, la Dirección General

de de Presupuestos, Financiación y Tesorería ha mantenido un estrecho contacto con las autoridades nacionales de cara a plantear una estrategia coherente.

TABLA 12. COMPLEMENTARIEDAD DEL PO FSE DE ARAGÓN CON LOS PO PLURIRREGIONALES DE FSE EN LA REGIÓN: PROGRAMA OPERATIVO DE EMPLEO JUVENIL 2014-2020

PRIORIDAD DE INVERSIÓN	TIPOLOGÍA DE ACTUACIÓN	8.1	8.3	8.4	9.1	9.4	9.6	10.1	10.2
8.2.	Mejora de la intermediación	NEUT	NEUT	COMPL	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT
	Mejora de la empleabilidad	COMPL							
	Para favorecer la contratación	COMPL	COMPL	COMPL	COMPL	COMPL	COMPL		
	Para favorecer el emprendimiento		COMPT						
8.7.	Adaptación de los servicios públicos de empleo y otras instituciones del mercado laboral al sistema Nacional de Garantía Juvenil	NEUT							
	Medidas para intercambio de información y consulta de sistemas de información	NEUT							
	Puesta en funcionamiento del sistema de información y la base de datos única de la Garantía Juvenil	NEUT							

CONT Contradicción
COMPT Competencia
DUP Duplicación

NEUT Neutralidad
COMPL Complementariedad
LAG Lagunas

TABLA 13. COMPLEMENTARIEDAD DEL PO FSE DE ARAGÓN CON LOS PO PLURIRREGIONALES DE FSE EN LA REGIÓN: PROGRAMA OPERATIVO DE EMPLEO, FORMACION Y EDUCACION

PRIORIDAD DE INVERSIÓN	TIPOLOGÍA DE ACTUACIÓN	8.1	8.3	8.4	9.1	9.4	9.6	10.1	10.2
8.1.	Itinerarios integrados de inserción individualizados	COMPL							
	Refuerzo del partenariado público-privado	COMPL							
	Programas mixtos formación-empleo y formación con compromiso de contratación								
	Fomento de la formación dual y el empleo de contratos para la formación y el aprendizaje								
	Incentivos al empleo estable	COMPL							
	Cualificación y promoción inserción en empleos intensivos en TICs	COMPL							
	Formación y acceso a empleo en I+D+i	COMPL							
	Formación acceso al empleo en ámbito rural	COMPL							
	Adquisición de competencias en economía baja en carbono	COMPL							
	Fomento contratación personas con discapacidad	COMPL							
Fomento de la movilidad hacia el extranjero	COMPL								
8.3.	Centros de orientación y asesoramiento emprendedores		COMPL						
	Servicios específicos para apoyo a empresarios y fomento de la internacionalización de Pymes		COMPL						
	Sistemas de gestión de calidad		COMPL						
	Incubación de empresas		COMPL						
	Apoyo al emprendimiento, particularmente en sectores vinculados con la economía verde y azul		COMPT						
Ayudas a la contratación de personas desempleadas que se constituyan como autónomos		COMPT							
8.4.	Servicios de apoyo a la creación de empresas por mujeres			COMPL					
	Fomento de la cooperación entre emprendedoras y empresarias			COMPL					
	Acciones que incrementen el acceso al empleo de mujeres y reduzcan la brecha salarial y segregación horizontal			COMPL					
	Servicios de apoyo a la conciliación de la vida personal y familiar			COMPL					
8.5.	Reciclaje, especialmente en materia de TIC y economía verde y azul								
	Programas específicos de apoyo a trabajadores/directivos de Pymes en temas de economía baja en carbono y gestión eficiente de recursos naturales								
	Instrumentos formativos para procesos de internacionalización y exportación								
	Medidas adaptación de Pymes mediante incorporación de elementos innovadores								
8.7.	Actuaciones de modernización de servicios públicos e instituciones del mercado laboral	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT
	Acciones de coordinación entre servicios públicos estatales y autonómicos	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT
	Acciones de mejora de la accesibilidad a los servicios ofertados	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT
	Creación y medidas de apoyo a programas que fomenten la movilidad de las personas trabajadoras	COMPL					COMPL		COMPL

PRIORIDAD DE INVERSIÓN	TIPOLOGÍA DE ACTUACIÓN	8.1	8.3	8.4	9.1	9.4	9.6	10.1	10.2
	Orientación e información a personas empleadoras y trabajadoras e intermediación de empleo europeo	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT	NEUT
9.6.	Acciones integrales que incluyan itinerarios de inserción, principalmente para personas desempleadas de colectivos desfavorecidos						COMPL		
	Fomento de pactos locales por el empleo						NEUT		
	Impulso de iniciativas locales en las zonas rurales						NEUT		
10.1.	Anticipación de la elección y nuevos itinerarios en 3º y 4º de la ESO							COMPL	
	Creación de nuevos ciclos de FP Básica							COMPL	
	Acciones de modernización de la FP							COMPL	
	Desarrollo de vías alternativas y apoyos adicionales							COMPL	
10.2.	Acciones de formación de profesorado								COMPT
	Acciones de transferencia de conocimiento entre centros educativos y empresas								COMPL
	Programas formativos específicos para colectivos desfavorecidos								COMPL
	Programas específicos de información y orientación profesional								COMPL
	Programas experimentales en FP del Sistema Educativo a través de redes de Centros de Referencia Nacional y Centros Integrados de FP								COMPL
10.3.	Acciones de información y orientación sobre la FP y cualificaciones para el empleo								
	Acciones de evaluación y mejora de la calidad del SNCyFP								
	Acciones de información y orientación sobre procedimiento de acreditación de competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral								
	Programas específicos de formación de personas que han conseguido la acreditación para completar la titulación académica de FP del Sistema Educativo								
	Acciones de formación para personal asesor y evaluador								
	Elaboración de materias e instrumentos específicos del procedimiento de acreditación								
10.4	Acciones de formación de profesorado para la mejora de sus competencias.								
	Acciones de transferencia del conocimiento entre los centros educativos y las empresas para un mejor ajuste de las titulaciones del Sistema Educativo a las necesidades del mercado laboral.								
	Programas formativos específicos para colectivos desfavorecidos que permitan avanzar en la adquisición de conocimientos, destrezas y competencias.								
	Proyectos de Formación Profesional Dual desarrollados entre centros educativos y empresas.								
	Ayudas a la movilidad del alumnado y del profesorado								

CONT Contradicción
 COMPT Competencia
 DUP Duplicación

NEUT Neutralidad
 COMPL Complementariedad
 LAG Lagunas

TABLA 14. COMPLEMENTARIEDAD DEL PO FSE DE ARAGÓN CON LOS PO PLURIRREGIONALES DE FSE EN LA REGIÓN: PROGRAMA OPERATIVO DE INCLUSIÓN SOCIAL Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL

PRIORIDAD DE INVERSIÓN	TIPOLOGÍA DE ACTUACIÓN	8.1	8.3	8.4	9.1	9.4	9.6	10.1	10.2
8.3	Fomento y apoyo al emprendimiento y al autoempleo en el ámbito de la economía social que tengan en cuenta la perspectiva de género.		COMPL						
	Ayudas para el fomento de la contratación en las empresas de la economía social de, por ejemplo, socios trabajadores y trabajadoras.		NEUT						
	Impulso a la profesionalización de los recursos humanos y la gestión de las entidades de la economía social.		NEUT						
	Potenciación de la incorporación de socios/as y personas trabajadoras en las empresas de economía social atendiendo a las necesidades específicas de mujeres y hombres.		NEUT						
	Apoyo a la reconversión y transformación de empresas en crisis en empresas de la economía social.		NEUT						
	Apoyo a la internacionalización y a la innovación de las empresas de economía social.		NEUT						
	Puesta en marcha de acciones de sensibilización y formación que fomenten la actitud emprendedora en el ámbito de la economía social.		NEUT						
9.1	Desarrollo de itinerarios integrados y personalizados de inserción sociolaboral dirigidos a los colectivos más desfavorecidos	COMPL			COMPT				
	Articulación de acciones que mejoren el acceso de los colectivos más vulnerables a la formación profesional para el empleo que respondan a las necesidades del mercado de trabajo y se adapten a sus necesidades y particularidades.				NEUT				
	Fomento y apoyo al emprendimiento y al autoempleo como una opción de integración laboral para los colectivos vulnerables. En particular, trabajar en fórmulas de acompañamiento y en el acceso a la financiación adaptada a las características y necesidades de estos colectivos y haciendo especial hincapié en el emprendimiento femenino. La opción del emprendedurismo se presenta como una oportunidad para lograr la inserción laboral y crear, al mismo tiempo, un mercado de trabajo más inclusivo.				NEUT				
	Fomento de la contratación de los colectivos en riesgo para crear mercados laborales inclusivos.				COMPL				
	Implementación de programas combinados de formación y empleo, como la formación dual y la formación compartida adaptados a las necesidades y características de los colectivos en riesgo, evitando la segregación formativa por razón de género.				COMPL				
	Articulación de medidas destinadas a facilitar la participación en el mercado laboral de las personas con responsabilidades familiares pertenecientes a los colectivos en riesgo, sobre todo, las familias monoparentales y personas que aportan el segundo ingreso familiar, a través del refuerzo de medidas de cuidado infantil y de personas mayores, incluyendo las infraestructuras necesarias y atendiendo, especialmente, a la dificultad adicional de la dispersión geográfica en el ámbito rural.				COMPL				
	Apoyo y ayudas para la activación sociolaboral de las personas con especiales dificultades en acceder al mercado laboral.				COMPL				
	Desarrollo y puesta en práctica de herramientas y metodologías que mejoren la eficiencia de los procesos de inserción, valorándose especialmente aquellas en el que estén implicados los servicios sociales y de los				COMPL				

PRIORIDAD DE INVERSIÓN	TIPOLOGÍA DE ACTUACIÓN	8.1	8.3	8.4	9.1	9.4	9.6	10.1	10.2
	servicios de empleo.								
	Acuerdos de cooperación y programas integrados de base territorial para la integración sociolaboral de todas las personas con dificultades, que faciliten la coordinación de servicios y actuaciones.				COMPL				
	Fomento de la responsabilidad social de las empresas para favorecer la inclusión social y, en particular, la inserción laboral de los colectivos con mayores dificultades para acceder al empleo.				COMPL				
	Acciones de capacitación y perfeccionamiento de los agentes y profesionales que intervienen en el mercado laboral (incluyendo personal voluntario) para mejorar sus competencias de atención y gestión de las personas en riesgo de exclusión social.				COMPL				
9.2	Puesta en marcha de itinerarios integrados de inserción en el mercado laboral que contemplen acciones de apoyo, formación, formación y empleo, asesoramiento y orientación individualizados y tengan en cuenta en su diseño y ejecución las desigualdades entre mujeres y hombres pertenecientes a comunidades marginadas, incluida la población Romaní, así como las necesidades económicas del territorio.	COMPL			COMPL				
	Implementación de programas para mejorar la empleabilidad, el acceso y la permanencia en el empleo y/o autoempleo de las mujeres pertenecientes a comunidades marginadas, incluida la población Romaní.				COMPL				
	Articulación de medidas de apoyo a la regularización y normalización de las actividades profesionales no declaradas, prestando especial atención a la venta ambulante y a la recogida de residuos sólidos que tenga en cuenta la realidad y necesidades de las mujeres y de las niñas.				COMPL				
	Fomento y apoyo a la inserción en el empleo protegido dentro del ámbito de la economía social como una opción de integración laboral para las comunidades marginadas, incluida la población Romaní.				COMPL				
	Asimismo, se promoverán la creación de estructuras- puente o mecanismos que faciliten el acceso a los programas normalizados de educación y formación para el empleo así como la integración en el mercado laboral normalizado en colaboración con los agentes sociales y los servicios de intermediación laboral.				COMPL				
	Realización de acciones destinadas a desmontar estereotipos y prejuicios discriminatorios que sufren comunidades marginadas, incluida población Romaní, desde una perspectiva de género, y promuevan la construcción de una sociedad inclusiva, primando un enfoque local y participativo del entorno más próximo.				NEUT				
	Capacitación del personal de los servicios sociales y de empleo que atiende a personas gitanas, sobre las necesidades y/o problemas específicos a los que se enfrentan estas personas y, en particular, las mujeres gitanas, resaltando la importancia de la igualdad de oportunidades y de trato en el acceso al empleo.				NEUT				
	Desarrollo de programas de orientación, refuerzo y apoyo educativo al alumnado gitano y sus familias en el marco de la atención a la diversidad y dirigidas a reducir el fracaso escolar y el abandono escolar y aumentar el éxito académico del alumnado gitano, como formas de prevención del abandono escolar temprano.				NEUT				
	Puesta en marcha de programas de atención integral que incluyan actuaciones que faciliten el acceso a los servicios generales, en particular, a los servicios sociales, servicios de cuidados y de salud (haciéndolo extensivo a acciones de salud preventiva, educación en hábitos saludables, y seguridad del paciente) así como acciones de acompañamiento social en el acceso a la vivienda y atendiendo a las desigualdades existentes entre las mujeres y hombres gitanos e incluyendo actuaciones de mejora de la situación de la población gitana inmigrante.				COMPL				

PRIORIDAD DE INVERSIÓN	TIPOLOGÍA DE ACTUACIÓN	8.1	8.3	8.4	9.1	9.4	9.6	10.1	10.2
9.3	Desarrollo de iniciativas integrales destinadas a mujeres, especialmente a aquellas víctimas de discriminación múltiple o pertenecientes a colectivos en riesgo y mujeres víctimas de violencia de género, que combinen medidas de motivación, activación, formación, fomento del empleo y autoempleo, orientación, intermediación laboral y acompañamiento en el proceso de integración laboral principalmente en territorios con dificultades de desarrollo y con bajas tasas de actividad y empleo femenino, facilitando servicios de acompañamiento personalizados e impulsando iniciativas para promover la diversificación profesional a través de la mejora de su capacitación y cualificación profesional.			COMPL					
	Programación de acciones formativas para promover el acceso y permanencia en el empleo y autoempleo de mujeres del medio rural.			COMPL					
	Puesta en marcha de proyectos destinados a luchar contra la brecha salarial en los que participen los diversos actores institucionales implicados y enfocándose, sobre todo, en aquellos sectores más feminizados y de bajos salarios.			COMPL					
	Diseño e implantación de formas innovadoras de organización de los tiempos y espacios de trabajo que fomenten la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres, implicando al sector empresarial en el marco del desarrollo de su Responsabilidad Social.			COMPL					
	Impulso de iniciativas destinadas a promover la diversificación profesional y ocupacional, mejorando la capacitación y cualificación profesional así como la promoción profesional de las mujeres pertenecientes a colectivos más vulnerables.			COMPL					
	Desarrollo de medidas para la aplicación transversal del principio de igualdad de género en las estructuras y organizaciones del mercado laboral, incluyendo los planes de igualdad en las organizaciones, la capacitación en materia de igualdad de los agentes pertinentes y la creación de las estructuras de apoyo necesarias (unidades de igualdad o similares).			COMPL					
	Impulso del trabajo en redes y mecanismos de coordinación (nacionales y transnacionales) para dar mayor coherencia en la aplicación del enfoque de género en las intervenciones del FSE.			COMPL					
9.4	Desarrollo de iniciativas destinadas a facilitar el acceso a servicios sociales de interés general de los colectivos más vulnerables, así como el establecimiento de medidas de coordinación con el FEAD para acoger a las personas beneficiarias de la ayuda alimentaria (sinergia FSE-FEAD).					NEUT			
	Puesta en marcha de proyectos integrales centrados en las personas que cuenten con entidades públicas, privadas y sociales implicadas en la lucha contra la exclusión social y que, desde un enfoque local y participativo, vayan destinados a facilitar el acceso de todas las personas a los servicios públicos, estableciendo las medidas adecuadas para garantizar su uso, como por ejemplo: mediación y apoyo lingüístico, formación básica en competencias para comunicarse con la administración (solicitud de ayudas, acceso a Internet y recursos online, etc.) incluyendo medidas que garanticen que los entornos son accesibles, en especial en el aspecto cognitivo, entre otras.					NEUT			
	Implementación de acciones formativas del personal de empleo y servicios sociales en materia de igualdad de oportunidades y en los mecanismos de inserción laboral para las personas pertenecientes a colectivos vulnerables al objeto de lograr una intervención más eficaz.					NEUT			

PRIORIDAD DE INVERSIÓN	TIPOLOGÍA DE ACTUACIÓN	8.1	8.3	8.4	9.1	9.4	9.6	10.1	10.2
	Puesta en marcha de medidas dirigidas a promover el acceso a los servicios sanitarios de los colectivos en riesgo de exclusión social y vulnerabilidad, en especial a los menores de edad, teniendo en cuenta la perspectiva de género y las necesidades específicas de algunos colectivos (población gitana, personas con discapacidad, personas con adicciones, personas sin hogar, personas transexuales, etc.).					COMPL			
	Realización de acciones destinadas a reducir la brecha digital, promoviendo la alfabetización digital y el acceso a las TIC de las personas vulnerables, especialmente, aquellas que son mujeres, empleando estas tecnologías como instrumento de inclusión social.					NEUT			
9.5	Desarrollo de itinerarios integrados personalizados de inserción sociolaboral dirigidos a los colectivos más desfavorecidos, especialmente de aquellas personas con hijos e hijas menores de edad, para promover la inserción en el empleo protegido así como la transición al empleo ordinario.	COMPL			COMPL				
	Fomento y apoyo al emprendimiento y al autoempleo en el ámbito de la economía social como una opción de integración laboral para los colectivos vulnerables. En particular, trabajar en fórmulas de acompañamiento y en mecanismos de financiación adaptados a las características y necesidades de estos colectivos y haciendo especial hincapié en el emprendimiento femenino.		COMPL						
	Ayudas para el fomento de la contratación en las empresas de la economía social de los colectivos en situación o en riesgo de exclusión social.				COMPL				
	Puesta en marcha de iniciativas de fomento y apoyo para la consolidación de empresas de inserción, centros especiales de empleo, cooperativas de iniciativa social y otras iniciativas generadoras de empleo, especialmente en aquellos ámbitos que ofrecen mayores oportunidades de empleo a personas en riesgo de exclusión.								
	Implementación de programas de apoyo y asesoramiento para la promoción de la economía social y el desarrollo sostenible como solución a los problemas sociales asociados a la exclusión social y, en particular, como forma de impulsar el desarrollo de un mercado laboral inclusivo.								

CONT	Contradicción	NEUT	Neutralidad
COMPT	Competencia	COMPL	Complementariedad
DUP	Duplicación	LAG	Lagunas

c.2) La coherencia con otros Programas de Financiación Europea

Los principales Programas de Financiación Europea que deben ser objeto de consideración en la implementación del PO FSE de Aragón 2014-2020 para buscar sinergias y complementariedades que optimicen los resultados alcanzados son: el Programa Agenda de nuevas cualificaciones y empleo, la iniciativa Juventud en movimiento, el Programa para el Cambio Social y la Innovación (PSCI), el Programa Erasmus+, el Programa de Investigación e Innovación de la Unión Europea 2014-2020 (Horizonte 2020) y el Programa de Medioambiente y Cambio climático (LIFE), fundamentalmente.

✚ **Agenda de nuevas cualificaciones y empleo.** Esta iniciativa, que forma parte de la Estrategia Europa 2020, fue iniciada en 2010 y contribuye a varios de sus objetivos: los relativos al empleo y los vinculados a la formación y educación, fundamentalmente.

En concreto, las prioridades de la Agenda son:

- Dar un nuevo impulso a la flexiguridad: reducir la segmentación y apoyar las transiciones laborales.
- Dotar a las personas de las cualificaciones apropiadas para obtener un empleo.
- Mejorar la calidad del trabajo y de las condiciones laborales.
- Apoyar la creación de empleo

El desarrollo de esta iniciativa se apoya en un uso eficiente de los Fondos de la UE, partiendo de las restricciones fiscales actuales de los presupuestos nacionales, lo que establece una clara vinculación entre la Política de Cohesión, particularmente el FSE, y la Agenda de nuevas cualificaciones y empleo. Así, el PO FSE de Aragón puede facilitar el desarrollo de sus objetivos, estableciéndose una posibilidad patente de generación de sinergias positivas en la medida en que facilita apoyo a grupos de destinatarios específicos respecto a todos los ámbitos prioritarios de la Agenda.

✚ **Juventud en movimiento.** Juventud en Movimiento es un paquete completo de iniciativas de educación y empleo para los jóvenes europeos.

Su objetivo es mejorar la educación y las posibilidades de empleo de los jóvenes y aumentar la tasa de empleo juvenil, dentro del objetivo más amplio de conseguir una tasa de empleo del 75% de la población en edad laboral (20 a 64 años) de la Estrategia Europa 2020. Para ello propone la adecuación de la educación y la formación a las necesidades de los jóvenes; la promoción del aprovechamiento de ayudas de la UE para estudiar o formarse en otro país y la simplificación de la transición de los estudios a la vida laboral en los Estados Miembros.

Para ello, se emplearán dos métodos fundamentales: la coordinación del establecimiento y fomento de las acciones a escala nacional y de la UE y la definición de medidas específicas para jóvenes (tales como el proyecto "Tu primer trabajo EURES" o el Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress).

Las actuaciones previstas en el PO FSE de Aragón 2014-2020 no tienen en ningún caso como beneficiarios exclusivos a la población joven, si bien si son un público prioritario por lo que podría observarse cierto grado de competencia con estas últimas medidas específicas con las que, en todo caso, existe un importante grado de complementariedad y potencialidad de generación de sinergias positivas.

Una muestra de ello es la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud que persigue ayudar a los jóvenes que han abandonado los estudios o la formación antes de acabar la enseñanza secundaria a reintegrarse en los estudios o a cursar una formación profesional para las cualificaciones más solicitadas y ayudar a los titulados universitarios a conseguir una primera experiencia laboral, a través de, entre otras posibilidades, un mayor recurso al Fondo Social Europeo.

+ Programa para el Cambio Social y la Innovación (PSCI): Es el nuevo instrumento comunitario en materia de empleo y asuntos sociales destinado a luchar contra las altas tasas de desempleo, pobreza, exclusión social y envejecimiento de la población, entre otros. Impulsa iniciativas que procuren fortalecer la coordinación de las políticas sociales, el desarrollo de capacidades y el intercambio de buenas prácticas en estas materias, a modo de acciones piloto que después puedan implementarse a mayor escala.

Integra tres programas existentes: PROGRESS, que es el instrumento financiero para apoyar el desarrollo y la coordinación de la política comunitaria en cinco áreas: empleo, inclusión y protección social, condiciones de trabajo, lucha contra la discriminación y la igualdad de género, EURES, que es el Servicio Europeo de Empleo y el Instrumento de Microfinanciación Progress, que en este nuevo periodo 2014-2020 extiende su cobertura.

En la práctica, el Fondo Social Europeo trabajará en sinergia con el nuevo Programa integrado para el Cambio y la Innovación Sociales. Juntos constituyen la exhaustiva *Iniciativa Europea por el Empleo y la Inclusión Social*.

+ Fondo de Asilo, Migración e Integración: El objetivo general del Fondo de Asilo, Migración e Integración 2014-2020 es contribuir a una gestión eficaz de los flujos migratorios en la Unión Europea que, como el resto de las políticas de interior europeas, colabore a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Para ello, establece cuatro objetivos específicos:

- Consolidar y desarrollar el Sistema Europeo Común de Asilo, incluida su dimensión exterior (Fondo Europeo para Refugiados);
- Apoyar la migración legal a la Unión de conformidad con las necesidades económicas y sociales de los Estados miembros y promover la integración efectiva de los nacionales de terceros países, incluidos los solicitantes de asilo y los beneficiarios de protección internacional (Fondo Europeo de Integración);
- Mejorar las estrategias de retorno eficaces y equitativas en los Estados miembros, haciendo hincapié en la sostenibilidad del retorno y la readmisión efectiva en los países de origen (Fondo Europeo de Retorno);
- Y mejorar la solidaridad y el reparto de responsabilidad entre los Estados miembros, especialmente con los más afectados por los flujos de migración y asilo.

No obstante, las actuaciones previstas en el *Reglamento (UE) Nº 516/2014 por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración* tienen un carácter general. En concreto se promueven las acciones de cooperación entre Estados Miembros y con terceros países, creación de redes de cooperación y proyectos piloto, Estudios analíticos sobre nuevas formas de cooperación que favorezcan el desarrollo de las políticas de asilo, inmigración, integración y retorno a nivel europeo, desarrollo y aplicación de instrumentos, herramientas e indicadores estadísticos comunes, acciones de formación y preparación y desarrollo de un mecanismo de evaluación común para la aplicación de las políticas de asilo e inmigración. En definitiva, difieren de las previstas por el PO FSE de Aragón 2014-2020 que tienen un carácter más particular y próximo al territorio.

Por consiguiente, se entiende que existen sinergias entre la financiación del Fondo de Asilo, Migración e Integración y el Fondo Social Europeo en el ámbito de aplicación nacional de las propuestas.

- ✦ **Programa Erasmus+:** Es el programa de la UE en materia de educación, formación, juventud y deporte para el periodo 2014-2020.

La vinculación con el PO FSE de Aragón se establece en lo relativo a la educación y la formación, es decir, en el ámbito del Objetivo Temático 10 y el objetivo particular de “mejorar el nivel de las aptitudes y competencias clave, atendiendo en particular a su pertinencia para el mercado de trabajo y a su contribución para la cohesión social, en particular a través de un incremento de las oportunidades de movilidad por motivos de aprendizaje así como a través de una cooperación reforzada entre el mundo de la educación y la formación y el mundo del trabajo”, establecido en el artículo 5 del Reglamento Nº 1288/2013 por el que se crea el programa «Erasmus+».

Las duplicidades quedan, en gran medida, restringidas si tenemos en cuenta que el Programa Erasmus+ únicamente apoyará las acciones y las actividades que presenten un valor añadido europeo potencial, lo que impulsa el grado de complementariedad existente entre ambos Programas.

En los otros ámbitos cubiertos por el *Erasmus+* de juventud y deporte, no se advierten solapamientos, problemas de competencia o duplicación de esfuerzos.

+ **Programa de Investigación e Innovación de la Unión Europea 2014-2020 (Horizonte 2020)** es el nuevo programa de la Comisión Europea en materia de investigación, desarrollo e innovación para el periodo 2014-2020. Se presenta con el objetivo de hacer de puente entre la investigación y el mercado, en un nuevo impulso al triángulo del conocimiento: la educación, la investigación y la innovación.

H2020 comparte los retos, desafíos y objetivos marcados y encuadrados dentro de la Estrategia 2020 (mejorar la excelencia científica y promover la competitividad y la innovación), lo que favorece las elaciones de complementariedad con el PO FSE de Aragón.

En particular, destacan como áreas de intervención complementarias con el PO, el apoyo a la formación, la movilidad y la cualificación de investigadores, ámbito en el que puede surgir algunas duplicidades y competencias.

Por consiguiente, a priori sin un enfoque estratégico claro podrían emerger algunos problemas de competencia (los dos programas actúan sobre los mismos aspectos y los mismos beneficiarios), así como de duplicación de actuaciones parecidas y aplicadas en los mismos territorios en tanto subvencionan proyectos de información, sensibilización y difusión (artículo 18 del Reglamento 1293/2013). Sin embargo, pese a estos riesgos, también existe margen para obtener complementariedades y sinergias entre ambos programas.

TABLA 15. ANALISIS DE LA COHERENCIA ENTRE EL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020 Y OTROS PROGRAMAS DE FINANCIACIÓN COMUNITARIA

	Agenda de nuevas cualificaciones y empleo	Juventud en movimiento	PSCI	Erasmus+	Horizonte 2020
Contradicción					
Competencia	++	++		+	+
Duplicación	+	+			+
Lagunas			+	+	
Neutralidad					
Complementariedad	+++	+++	+++	+++	++
Sinergias	+++	+++	+++	+++	++

+ Débil

++ Media

+++ Alta

Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting

En definitiva, el PO FSE mantiene una notable complementariedad y capacidad de generación de sinergias con los Programas de financiación europea cuyo/s ámbito/s de intervención se desarrollan en los campos del empleo, la inclusión social y la formación y educación, con lo que se puede concluir la existencia de una clara coherencia externa del PO en la dimensión comunitaria.

2.3. RELACIÓN ENTRE LAS ACCIONES APOYADAS Y LAS REALIZACIONES Y RESULTADOS ESPERADOS

2.3.1. Reconstrucción de la lógica de intervención del Programa

La reconstrucción del modelo de intervención de cada Eje se basa en el enfoque del marco lógico (EML). El EML es un método de planificación por objetivos, a partir del cual se puede definir la teoría causal que describe la secuencia de efectos que se producen desde la definición y el desarrollo de las actividades de una medida hasta sus impactos (Esquema 1).

ESQUEMA 1. LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN



Fuente: Elaborado por Regio Plus Consulting

En particular, analiza:

- + La guía el análisis sistemático y lógico de los elementos claves interrelacionados y determina los **canales de transmisión de efectos**, o lo que es igual, la “cadena prevista de causalidad” o relaciones “causa-efecto”. El objetivo es determinar el vínculo entre las acciones a realizar dentro de cada Prioridad de Inversión y el resultado previsible de las mismas, observando si tales relaciones son suficientemente robustas para concluir que las acciones acometidas pueden ser el factor determinante del resultado.

Dado que el resultado final de la ejecución de un proyecto es consecuencia de múltiples acontecimientos (de los que algunos obedecen a factores controlables con una relación causal interna ya prevista y otros son de carácter exógeno al proyecto) la consideración de todos o la mayor parte de ellos permitirá o no afirmar la responsabilidad de cada Prioridad de Inversión en los resultados obtenidos.

En este contexto, contribuye a mejorar la planificación al resaltar los lazos que existen entre los elementos del proyecto y los **factores externos**.

- + El establecimiento de los **flujos de información** que deberían generarse en cada “eslabón” de la cadena de causalidad para asegurar la evaluabilidad de la estrategia. Al objeto de asegurar la funcionalidad del modelo para la evaluación, se plantea dos clases de información diferenciada: información cuantitativa sobre aspectos relevantes a la aplicación del programa, susceptibles de ser simplificada en índices o indicadores cuyos resultados puedan ser analizados objetivamente; y valorativa o de opinión sobre las condiciones reales en las que se ha desarrollado el proyecto, incluyendo otros posibles indicadores “no agregables” a nivel de Prioridad.

Ello garantiza el planteamiento de las preguntas fundamentales y el análisis de las debilidades, brindando una información de calidad y pertinente.

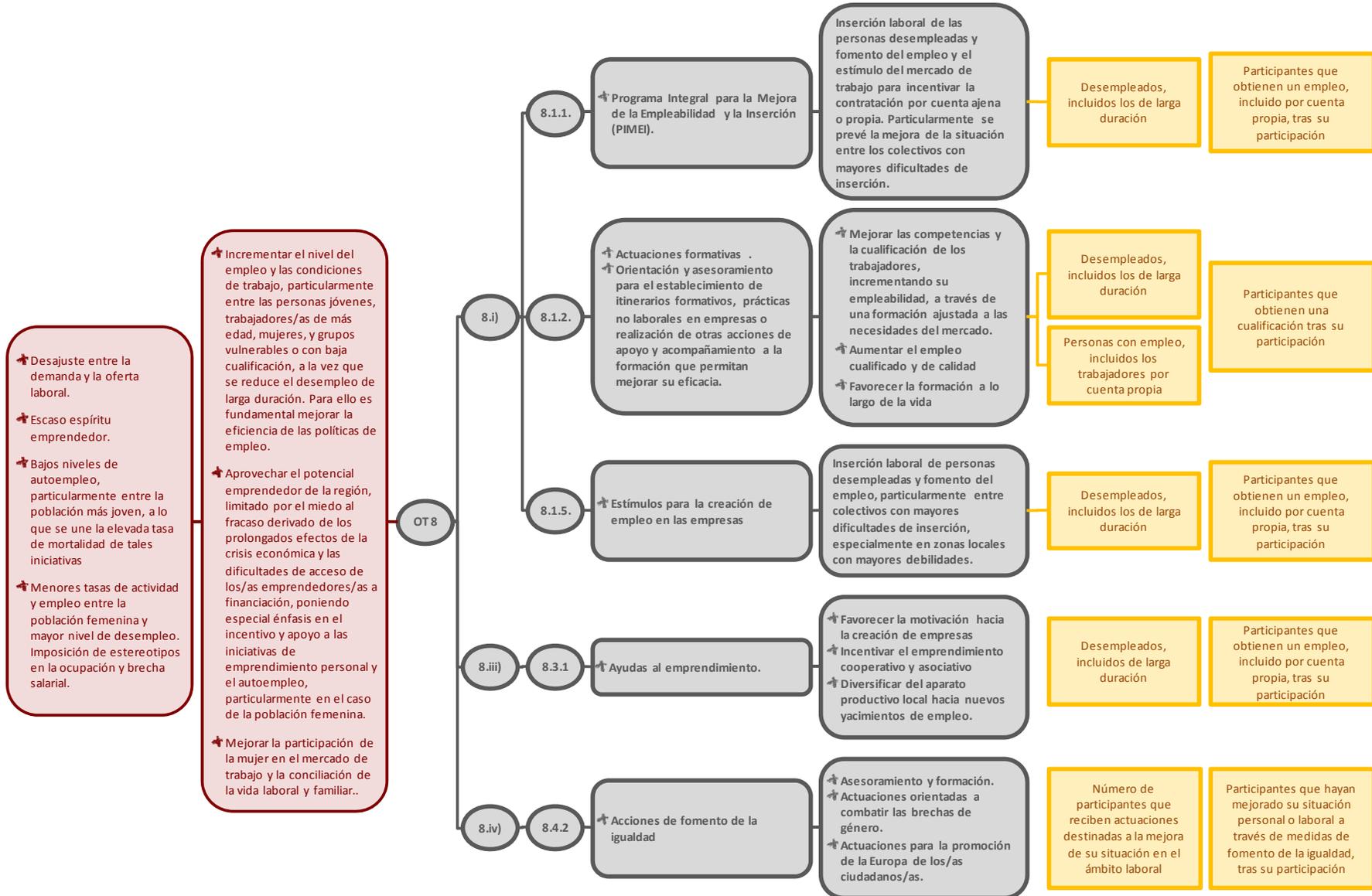
- + La exploración de los posibles **“impactos no buscados”** que pudieran generar las actuaciones. La simulación de los canales de transmisión de efectos puede dar lugar a resultados no esperados, que deberían integrarse en el modelo, enriqueciendo, de esta forma, la utilidad de la evaluación.

El análisis general permite concluir la atención de todas las necesidades identificadas en el diagnóstico territorial en el marco de los Objetivos Temáticos 8, 9 y 10, e incluso abarcando debilidades identificadas en relación con otros Objetivos Temáticos (como el OT 3), lo que pone de manifiesto el notable grado de interrelación entre las actuaciones de la Política de Cohesión que amplifica la potencialidad de las sinergias positivas.

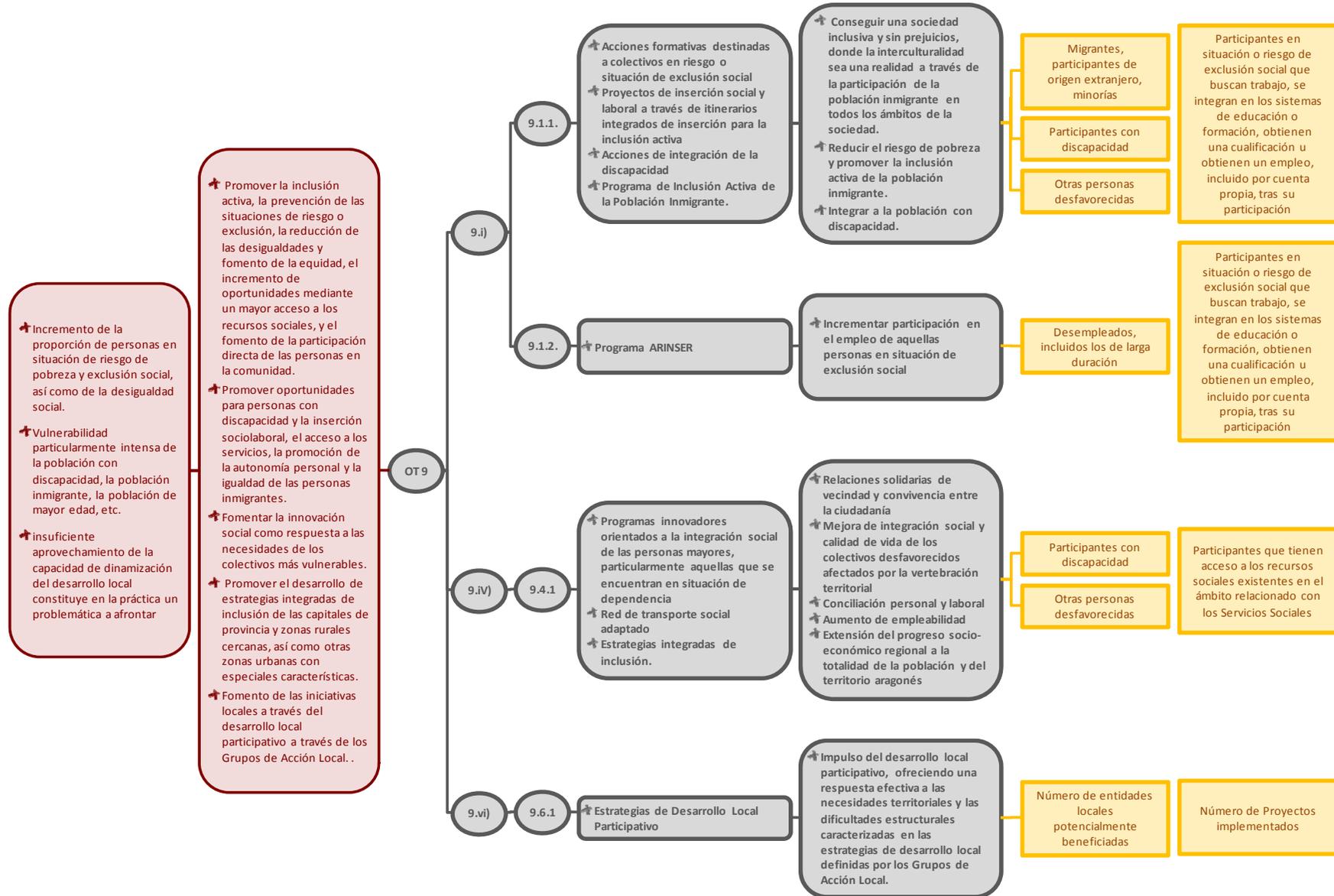
Por otra parte, la selección de medidas resulta adecuada en tanto permiten responder a los Objetivos Específicos definidos que son plenamente coherentes con el Objetivo Temático en el que se enmarcan.

Como consecuencia de todo lo anterior, la lógica de intervención merece una valoración favorable.

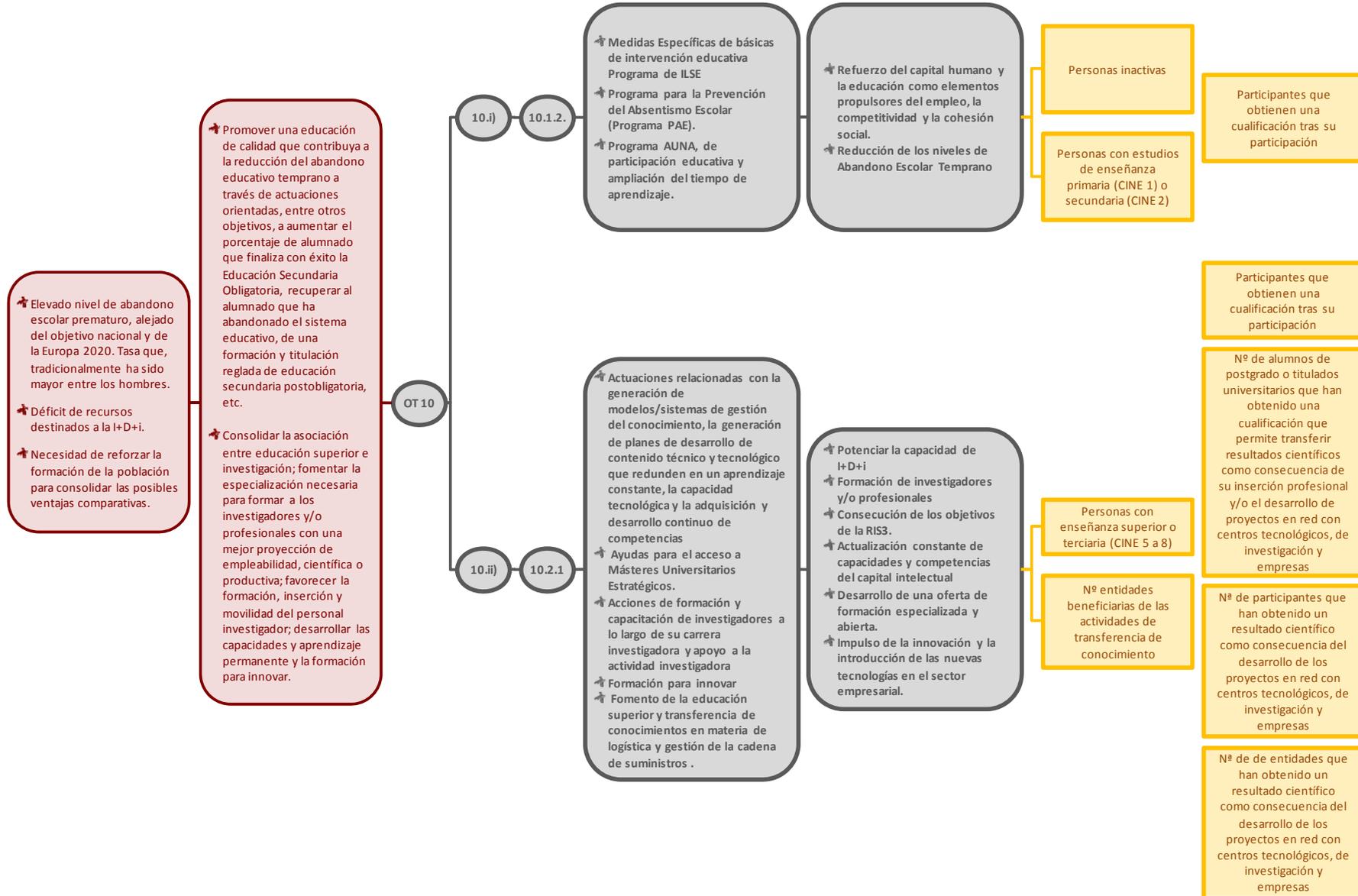
ESQUEMA 2. LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL EJE 1



ESQUEMA 3. LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL EJE 2



ESQUEMA 4. LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL EJE 3



a) *Atención de las necesidades identificadas por parte de los Objetivos Específicos*

Los trabajos preparatorios de la Programación han permitido la elaboración de un amplio análisis de contexto estructurado por Objetivos Temáticos (ver capítulo 1). De este modo se establece una relación directa entre las debilidades identificadas con cada uno de los Objetivos Temáticos, facilitando su vinculación con las Prioridades de Inversión y Objetivos Específicos seleccionados en el Programa y, en última instancia, la valoración de la medida en que éstas han sido atendidas por el PO.

Desde una perspectiva general, destacan dos conclusiones:

- + La importante *interrelación entre los Objetivos Temáticos* definidos en *el Reglamento (UE) Nº 1303/2013* hacen que en muchos casos las actuaciones previstas, y por tanto los Objetivos Específicos y las Prioridades de Inversión en las que se enmarcan, tengan una *influencia directa o indirecta sobre las necesidades vinculadas inicialmente a varios Objetivos Temáticos*.

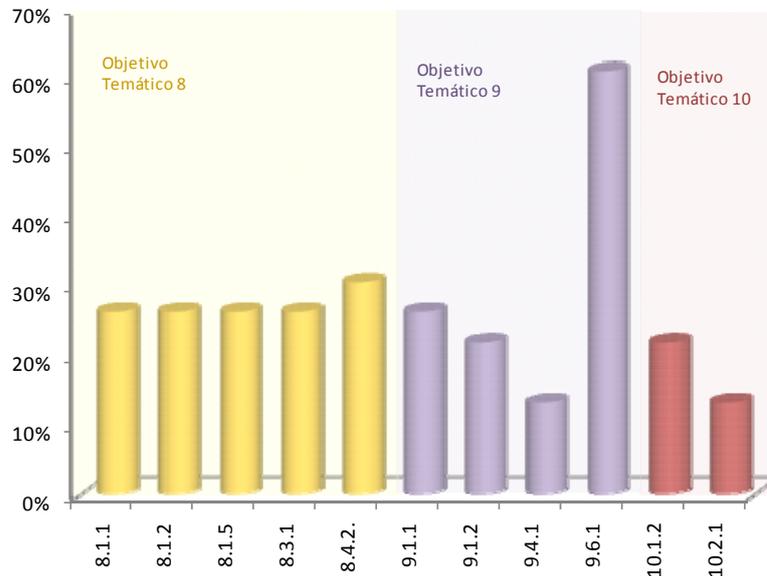
Esto implica que las líneas de actuación programadas en los Objetivos Temáticos 8, 9 y 10 contribuyan a las necesidades de mejora de la competitividad de la Pyme y las debilidades del sistema de I+D+i, por ejemplo. Pero también que se produzcan contribuciones cruzadas entre los tres Objetivos en los que se programa ayuda.

- + En el ámbito particular de los Objetivos Temáticos 8, 9 y 10 todas las debilidades identificadas en las matrices DAFO resultan atendidas por al menos uno de los Objetivos Específicos del PO FSE de Aragón 2014-2020, lo que garantiza la pertinencia de su definición.

Las necesidades específicas de cada uno de los Objetivos Temáticos son afrontadas por los OE seleccionados en el PO en el marco de los mismos, pero también por algunas de las que se ubican en el resto de los Objetivos del Programa.

La mayor capacidad corresponde a los Objetivos Temáticos 8 y 9, cuyos Objetivos Específicos contribuyen a la mitigación de un porcentaje mayor de necesidades. En concreto son los Objetivos Específicos 9.6.1, 8.4.2, 8.1.1, 8.1.2, 8.1.5, 8.3.1 y 9.1.1 que aglutinan el 65,8% de la ayuda FSE programada, los que muestran una mayor influencia general sobre las debilidades socio-económicas de Aragón (Gráfico 5).

GRÁFICO 5. CAPACIDAD DE INFLUENCIA DE LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS PARA AFRONTAR LAS NECESIDADES DE LA REGIÓN



Fuente: Elaborado por Regio Plus.

En conclusión, *la selección de Objetivos Específicos y Prioridades de Inversión puede considerarse pertinente y ajustada, en la medida en que aportan una solución a todas las necesidades identificadas en el análisis DAFO de los Objetivos Temáticos 8, 9 y 10 en los que se programa ayuda dentro del PO, pero, además, sus resultados exceden dicho ámbito para influir, asimismo en otros Objetivos Temáticos en los que se han destacado necesidades dentro de la región y que son ámbito de actuación, fundamentalmente, del PO FEDER de Aragón 2014-2020 (como los Objetivo Temático 1 y 3).*

Destacan, por su importante capacidad de afrontar las debilidades regionales los Objetivos Temáticos 8 y 9 y, de forma particular los Objetivos Específicos 9.6.1, 8.4.2, 8.1.1, 8.1.2, 8.1.5, 8.3.1 y 9.1.1, con una importante representatividad en el PO.

b) Coherencia vertical: de las actuaciones a los Objetivos Temáticos

El análisis de la estructura vertical del Programa se organiza en varias fases: la coherencia de los Objetivos Temáticos y Prioridades de Inversión con los Objetivos Específicos, de una parte, y la adecuación de las actuaciones programadas en el marco de cada uno de ellos, de otra.

En el primero de los ámbitos *la coherencia entre los Objetivos Específicos y las Prioridades de Inversión y Objetivos Temáticos* en los que se enmarcan queda garantizada en el marco del propio Acuerdo de Asociación para España y constatada en la Evaluación ex – ante del

mismo. Tal y como se recoge en el apartado 2.1.1 del presente informe, en los trabajos preparatorios del Acuerdo de Asociación, entendido como un proceso participativo, han dado lugar a una respuesta conjunta a las necesidades y retos actuales de España y sus regiones a través de la concreción de un conjunto de Objetivos Específicos que responde a las Prioridades de Inversión establecidas en el artículo 3 del *Reglamento (UE) Nº 1304/2013*. Además, la definición de los Objetivos Específicos ha contado con la aportación positiva de la Comisión Europea que, a través de la realización de las observaciones tanto al propio Acuerdo de Asociación como a los Programas Operativos, ha contribuido a una mayor concreción de los mismos.

Las *líneas de actuación previstas en el marco de cada uno de estos Objetivos Específicos* (ver Esquema 2 a Esquema 4) *se adecúan a la finalidad del mismo*, así como a las orientaciones derivadas de los trabajos preparatorios del Acuerdo de Asociación aludidos anteriormente.

La fórmula de trabajo definida en el proceso de Programación (que ha partido del análisis de las necesidades regionales para proceder, a continuación, a la selección de los Objetivos Específicos que permiten responder a las mismas y, en última instancia, de las líneas de actuación más acordes), ha permitido definir en el marco de cada una de las Prioridades de Inversión los resultados esperados, garantizando la existencia de una congruencia total entre los resultados esperados de las mismas y los Objetivos Específicos.

Algunas de las novedades del período de Programación 2014-2020 que se ha materializado en el PO FSE de Aragón 2014-2020 es la inclusión de las Estrategias de Desarrollo Local Participativo en el marco de la Prioridad de Inversión 9.6 y la Inversión Territorial Integrada que, con un carácter horizontal, afronta a lo largo de todos los OT el problema de despoblamiento que caracteriza a la región.

En el primero de los casos, el Desarrollo Local Participativo responde a la metodología establecida por los reglamentos en relación con el Desarrollo Local a cargo de Comunidades Locales para los Fondos EIE, respondiendo a los siguientes requisitos:

- + Se centra en áreas subregionales específicas. Dichas áreas corresponden a los ámbitos de intervención definidos en el PDR de Aragón 2014-2020.
- + Está a cargo de Grupos de Acción Local (GAL), hasta un máximo de veinte, compuestos por representantes de los intereses socioeconómicos públicos y privados.
- + Se lleva a cabo a través de estrategias de desarrollo local por áreas integradas y multisectoriales, diseñadas teniendo en cuenta las necesidades y el potencial locales, cuyo procedimiento de diseño y ejecución queda definido en el PO.
- + Y toma en consideración las necesidades locales y el potencial, incluye características innovadoras en el contexto local de la Comunidad Autónoma de Aragón, creación de redes y, donde corresponda, cooperación.

En lo relativo a la ITI, el apartado 4.3 del presente Informe recoge información adicional relativa a la misma.

2.3.2. Valoración de las formas de ayuda propuestas

Las formas de ayuda o financiación posibles son, de acuerdo con el *artículo 66 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013*, “subvenciones, premios, asistencia reembolsable e instrumentos financieros, o una combinación de estos”.

El PO FSE de Aragón 2014-2020 ha optado en su integridad por las subvenciones o ayudas no reembolsables.

En este contexto, el objetivo de la Evaluación Ex – Ante es valorar en qué medida la fórmula elegida es la más adecuada para contribuir a **maximizar el impacto de la financiación de la UE**.

Para ello se han tomado en consideración tres criterios de referencia: tipo de beneficiario, ámbito de intervención o actividad y objetivos de la tipología de proyectos.

TABLA 16. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS FÓRMULAS DE FINANCIACIÓN

	Subvenciones o ayudas no reembolsables	Ayudas reembolsables	Instrumentos financieros
Tipo de beneficiario	Organismos Públicos y entidades privadas	Entidades privadas	Entidades privadas
Ámbito de intervención o actividad	Bajas o nulas tasas de retorno a corto y medio plazo	Elevadas tasas de retorno a corto y medio plazo	Elevadas tasas de retorno a corto y medio plazo
Objetivos de la tipología de proyectos	Interés general	Interés particular	Interés particular

De forma explícita, el PO FSE de Aragón 2014-2020 presenta la siguiente caracterización:

- ✦ El **tipo de beneficiario** de la ayuda aúna tanto organismos públicos como entidades privadas, con un peso mayoritario previsto para el primero de los colectivos.
- ✦ El **ámbito de intervención o actividad** en la que se encuadran el proyecto susceptible de cofinanciar quedan definidos por los Ejes del PO y los Objetivos Temáticos (8, 9 y 10) son, en consecuencia, el empleo, la inclusión social y la lucha contra la pobreza y la formación y la educación. En todos los casos se trata de proyectos con una clara orientación social en los que las tasas de retorno financiero en el corto y medio plazo son reducidas.
- ✦ Los **objetivos** de la categoría de proyectos a realizar están en gran medida vinculados con el bienestar general, apoyándose en una importante generación de externalidades positivas que contribuyen una mejora del bienestar social.

En conclusión, esta caracterización permite identificar una tipología de proyectos en los que la fórmula de la ayuda no reembolsable se plantea como la fórmula adecuada para contribuir a maximizar el impacto de la financiación de la UE (Tabla 16).

A ello se une, además, la favorable experiencia acumulada en los anteriores períodos de programación, que ha puesto de manifiesto la potencialidad de dicha fórmula para una contribución efectiva a la cohesión territorial europea.

2.4. VALORACIÓN DE LA INTEGRACIÓN DE LOS PRINCIPIOS HORIZONTALES

El art. 55.3 del *Reglamento (UE) Nº 1303/2013* requiere la valoración de la adecuación de las medidas previstas para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, para prevenir la discriminación y para promover el desarrollo sostenible, de acuerdo con el contenido de tales principios horizontales recogidos en los artículos 7 y 8 del referido Reglamento.

Con esta finalidad, el equipo evaluador ha llevado a cabo la valoración de dos cuestiones básicas:

- + La respuesta formal del PO a los requisitos reglamentarios en lo relativo a los Principios Horizontales de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y mujeres, No discriminación y Desarrollo Sostenible.

Ésta queda garantizada a través de la incorporación de la Sección 11 del Programa (artículo 27.5 del *Reglamento (UE) Nº 1303/2006*), en la que se detallan las fórmulas establecidas tanto en el proceso de Programación como en las posteriores fases de desarrollo del PO (ejecución, seguimiento y evaluación, fundamentalmente) para la consideración efectiva de los referidos principios horizontales en los términos recogidos en los artículos 7 y 8 del *Reglamento (UE) Nº 1303/2013*.

- + La verificación de la integración efectiva de cada uno de los Principios Horizontales en la programación (Diagnóstico, Estrategia, Seguimiento y provisiones para la implementación del Programa). Las principales conclusiones de este detallado análisis se recogen a continuación en los apartados 2.4.1 a 2.4.3.

2.4.1. Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres

La Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres ha sido uno de los principios fundamentales de la Unión Europea desde su nacimiento, con la finalidad de alcanzar una adaptación real y efectiva de la perspectiva de género en todas las fases de aplicación de los Fondos Europeos.

En lo relativo al período de programación 2014-2020, el *Reglamento (UE) Nº 1303/2013* establece en su artículo 7 que “*Los Estados miembros y la Comisión velarán por que se tengan en cuenta y se promuevan la igualdad entre hombres y mujeres y la integración de la perspectiva de género a lo largo de la preparación y la ejecución de los programas, entre lo que se incluye lo que se refiere al seguimiento, la presentación de informes y la evaluación*”.

Tal y como se deduce de los análisis siguientes, el principio de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres ha sido integrado en el PO tanto en los trabajos iniciales (análisis de diagnóstico al que se incorporado una clave de género), como en la definición de la estrategia del PO y en la definición de las disposiciones de aplicación y procedimientos previstos en las posteriores fases de implementación del PO.

a) *La pertinencia de la igualdad de oportunidades en el Diagnóstico del PO FSE de Aragón 2014-2020*

En términos generales **la integración de la perspectiva de género ha sido satisfactoriamente introducida en la fase del análisis de necesidades y diagnóstico** para la elaboración de la estrategia del PO FSE de Aragón 2014-2020, sobre todo a raíz de la inclusión de los comentarios de la evaluación ex-ante en materia de Igualdad de Oportunidades realizados al respecto en las fases iniciales de la programación (ver capítulo 1.6.).

Esto se evidencia en el conjunto de estadísticas que conforman el análisis de contexto, así como en la inclusión de un capítulo específico sobre Igualdad de Oportunidades.

- ✦ Los datos han sido desagregados por sexos en aquellos aspectos relevantes que hacen referencia a las personas en todos los ámbitos de intervención siempre que se dispone de información estadística (demografía, mercado de trabajo, así como educación y formación). Esto ha permitido obtener un mayor conocimiento de la situación particular de las mujeres respecto a los hombres en estas cuestiones que han guiado las intervenciones y actuaciones específicas en el marco de los Objetivos Temáticos seleccionados.
- ✦ Finalmente, la inclusión de un apartado específico (capítulo 9.4) a modo de resumen en el que se recogen las principales conclusiones y problemáticas que se han identificado con respecto al género en el mercado de trabajo ofrece una imagen sintética de la situación de las mujeres con relación a los hombres en Aragón, desde una perspectiva comparativa con el conjunto de la Unión Europea. Asimismo, incorpora un estudio específico de las posibilidades de conciliación de la vida personal, familiar y laboral tanto de hombres como de mujeres en la Comunidad Autónoma, estableciendo como referente la situación conjunta de España.

TABLA 17. VALORACIÓN DE LA INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS DE NECESIDADES DEL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020

Aspectos relevantes desde la perspectiva de género	Diagnóstico inicial	Diagnóstico tras Eval. Ex-Ante
Existencia de indicadores de contexto desagregados por sexo	++	+++
Descripción de la situación particular de las mujeres en los distintos ámbitos considerados	++	+++
Identificación de la problemática específica de las mujeres	++	+++
Identificación de las causas de desigualdad	+	++
Resumen de resultados respecto a la Igualdad de Oportunidades	+	++

+++	Integración óptima	++	Integración adecuada	+	Integración insuficiente
-----	--------------------	----	----------------------	---	--------------------------

Fuente: Elaboración propia

b) La igualdad de oportunidades en la Estrategia del PO FSE de Aragón 2014-2020

El análisis del principio horizontal de la igualdad de oportunidades en la estrategia del PO examina la contribución del planteamiento estratégico del Programa, tanto a través de los Objetivos Temáticos seleccionados, como de las Prioridades de Inversión y sus correspondientes Objetivos Específicos, a la promoción de igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

TABLA 18. CONTRIBUCIÓN POTENCIAL DE LA ESTRATEGIA DEL PO DE ARAGÓN A LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Eje	OT	PI	Contribución a la Igualdad de Oportunidades	
1	8	8.1.	++	Media
		8.3.	++	Media
		8.4.	+++	Alta
2	9	9.1.	++	Media
		9.4.	++	Media
		9.6.	++	Media
3	10	10.1	++	Media
		10.2	++	Media

Fuente: Elaboración propia

En primer término es necesario tener presente que todos los Objetivos Temáticos seleccionados responden directamente a la promoción de la igualdad de oportunidades.

Para realizar un examen más desagregado se ha construido una matriz con los Objetivos Temáticos del PO y su contribución a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, teniendo en cuenta la tipología de actuaciones prevista en cada una de las

Prioridades de Inversión que pudieran tener un impacto significativo sobre esta dimensión transversal.

Resultan particularmente relevantes las actuaciones puestas en marcha en el Objetivo Específico 8.4.1. centradas en el fomento de la igualdad de género y la conciliación desde distintos puntos de vista, si bien en todas las Prioridades de Inversión la consideración del Principio Horizontal puede considerarse que tiene un grado intermedio como mínimo.

c) *La igualdad de oportunidades en el sistema de disposiciones de implementación del PO FSE de Aragón 2014-2020*

Las disposiciones de aplicación del PO garantizan la implicación de los organismos representantes de igualdad de oportunidades a lo largo del desarrollo del Programa a través de varias fórmulas:

- + La representación del Instituto Aragonés de la Mujer, en tanto organismo responsable de la igualdad de oportunidades, en el Comité de Seguimiento, lo que permite introducir la perspectiva de género en las diferentes fases de desarrollo del Programa Operativo.

Por otra parte, entre las tareas de dicho Comité está, de acuerdo con lo establecido en el artículo 110 del *Reglamento (UE) Nº 1303/2013*, el examen de las acciones encaminadas a promover la igualdad entre hombres y mujeres.

- + Los criterios de selección de los proyectos (apuntados en los principios rectores de cada una de las Prioridades de Inversión y que serán desarrollados con mayor detalle con posterioridad y aprobados por el Comité de Seguimiento) incluyen la priorización de la contribución del proyecto a la igualdad de oportunidades tanto en su formulación estratégica (objetivos) como en su implementación.
- + Los procedimientos de seguimiento tienen en el sistema de indicadores una de sus principales herramientas. En este marco, los indicadores tanto de productividad como de resultado propuestos (acordes con el Anexo I del *Reglamento (UE) Nº 1304/2013*) están desagregados por sexo y permiten, por tanto, cuantificar la incidencia o impacto de las actuaciones a cofinanciar sobre el principio horizontal de Igualdad de Oportunidades.

2.4.2. No discriminación

El *Reglamento (UE) Nº 1303/2013* establece en su artículo 7 que “los Estados miembros y la Comisión tomarán las medidas oportunas para evitar cualquier discriminación por razón

de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual durante la preparación y ejecución de los programas. En particular, durante la preparación y aplicación de los programas se tendrá en cuenta la accesibilidad para las personas con discapacidad”.

El objetivo de este apartado de la evaluación es verificar la consideración del el principio horizontal de No Discriminación en el proceso de preparación del PO FSE de Aragón 2014-2020, analizando cómo esta cuestión está recogida en tanto en el diagnóstico, como en la estrategia y las disposiciones de aplicación del Programa.

De los análisis realizados se concluye que dicho principio se encuentra latente a lo largo de todo el Programa Operativo, así como lo ha estado en las diferentes fases de elaboración del mismo, cobrando especial relevancia en el marco del Objetivo Temático 9.

a) La integración del principio horizontal de igualdad de oportunidades y no discriminación en el Diagnóstico del PO FSE de Aragón 2014-2020

La inclusión del principio horizontal de no discriminación en el marco del diagnóstico de los Fondos Estructurales 2014-2020 en Aragón resulta adecuada. En determinadas temáticas de carácter más social se han incluido indicadores específicos que hacen referencia a grupos sociales en situación de riesgo, como ocurre con la situación de la población juvenil, la población inmigrante, la población gitana o las personas con discapacidad en el mercado de trabajo en relación con el desempleo y/o en materia de formación y educación.

TABLA 19. VALORACIÓN DE LA CONSIDERACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN EN EL DIAGNÓSTICO DEL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020

Aspectos relevantes respecto a la No Discriminación	Consideración	
Existencia de indicadores referidos a diferentes colectivos sociales	+++	Media
Descripción de la situación particular de los grupos en riesgo de exclusión y discriminación	+++	Media
Identificación de la problemática de los grupos en riesgo de exclusión y discriminación	+++	Media
Identificación de las causas de exclusión y discriminación	+	Reducida
Resultados respecto a la situación de la exclusión y discriminación en el territorio	+++	Media

Fuente: Elaboración propia

Además, en dicho diagnóstico se ha procedido a la realización de un estudio de los niveles de pobreza y exclusión en la Comunidad Autónoma de Aragón, en el marco del análisis de la situación de la región con respecto a los Objetivos de la Estrategia Europa 2020.

b) La no discriminación en la Estrategia del PO FSE de Aragón 2014-2020

El principio de no discriminación se aborda directamente por todos los Objetivos Temáticos del PO FSE de Aragón 2014-2020 seleccionados, con especial incidencia en el caso del Objetivo Temático 9.

Así, el Programa Operativo recoge que, de manera transversal a las actuaciones cofinanciadas, se adoptarán medidas que garanticen el respeto a este principio horizontal, sin menoscabo de medidas de acción positiva que se aprueben a favor de un determinado grupo de personas que comparten ciertos rasgos, con el objetivo de eliminar la desigualdad que este grupo pueda sufrir en relación con su acceso y/o permanencia en el mercado de trabajo.

A modo de ejemplo, entre las medidas mencionadas se pueden citar, sin ánimo de exhaustividad, las siguientes:

- + Formación sobre diversidad dirigida a personas empleadas y empleadoras.
- + Cláusulas sociales de no discriminación y fomento de la igualdad en el marco de la contratación.
- + Supervisión de procesos de selección, a fin de garantizar que los candidatos de grupos con riesgo de discriminación (personas de determinada raza u origen étnico, personas con discapacidad) tienen las mismas oportunidades que otros candidatos con cualificaciones y habilidades similares.

En definitiva, las actuaciones en el marco de este programa deben garantizar que el principio de igualdad de oportunidades se cumple respecto a todas las personas candidatas a las que se puede ofrecer una opción formativa, un contrato en prácticas o un apoyo al emprendimiento.

Por otra parte, el Eje 2 en el que se desarrolla en Objetivo Temático 9, recoge la estrategia específica vinculada a la promoción de la inclusión social, la lucha contra la pobreza u cualquier forma de discriminación. Su relevancia queda constatada desde el punto de vista cuantitativo si tenemos en cuenta que alcanza el 43,90% de la ayuda FSE del PO.

TABLA 20. CONTRIBUCIÓN POTENCIAL DE LA ESTRATEGIA DEL PO FSE DE ARAGÓN AL PRINCIPIO HORIZONTAL DE NO DISCRIMINACIÓN

Eje	OT	PI	Contribución a la Igualdad de Oportunidades	
1	8	8.1.	+++	Media
		8.3.	+	Reducida
		8.4.	+	Reducida
2	9	9.1.	++++	Alta
		9.4.	++++	Alta
		9.6.	++++	Alta
3	10	10.1	++	Media
		10.2	++	Media

Fuente: Elaboración propia

c) **La igualdad de oportunidades y la no discriminación en el sistema de disposiciones de implementación del PO FSE de Aragón 2014-2020**

Dentro del capítulo de prioridades horizontales del PO FSE de Aragón 2014-2020 figura un apartado específico sobre la igualdad de oportunidades y no discriminación, en el que se establece el compromiso del programa con este principio y se explica cómo ha sido tenido en cuenta en los trabajos de programación y cómo se prevé su cumplimiento en la implementación del mismo.

Así en el PO se asegura su respeto y contribución a la igualdad de oportunidades y no discriminación a través de las siguientes herramientas:

- ✦ La continuidad del respecto por el principio de No discriminación en el PO, de acuerdo con las pautas establecidas en sus predecesores, a través de la inclusión de los correspondientes criterios de selección y/o priorización. Dicho inclusión permitiría la ponderación de aquellas propuestas que apuesten por desarrollos tecnológicos, metodologías y herramientas que supongan una solución al desafío o problemática identificada y contribuyan a garantizar la inclusión social.
- ✦ Obligatoriedad de incluir el principio de no discriminación en los **sistemas de seguimiento de los proyectos** aprobados a través de los indicadores (tales como migrantes, participantes de origen extranjero, minorías –incluidas comunidades marginadas, como la población romaní–, participantes con discapacidad u otras personas desfavorecidas) y la aplicación informática de seguimiento del PO; y de los Informes Anuales de ejecución en los que se explique detalladamente la contribución y puesta en marcha de mecanismos que aseguren la transversalidad de este principio.

2.4.3. Desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible es otro de los principios horizontales de la Unión Europea desde 2001, cuando el Consejo Europeo de Gotemburgo adoptó la *Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (EDS)* sobre la base de una Comunicación de la Comisión.

Así, el *Reglamento (UE) Nº 1303/2013* establece en su artículo 8 que “*los objetivos de los Fondos EIE se perseguirán de conformidad con el principio de desarrollo sostenible y con el fomento por parte de la Unión del objetivo de conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente*”. También indica que “*los Estados miembros y la Comisión velarán por que en la preparación y la ejecución de los acuerdos de asociación y los programas se promuevan los requisitos de protección medioambiental, la eficiencia de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, la biodiversidad, la capacidad de adaptación frente a los desastres y la prevención y gestión de riesgos*”.

Con la finalidad de valorar dicho requisito, a continuación se profundiza en el análisis de la integración del desarrollo sostenible en la programación a través de su inclusión en la fase de diagnóstico, estrategia y seguimiento.

a) **La pertinencia de desarrollo sostenible en el Diagnóstico del PO FSE de Aragón 2014-2020**

El desarrollo sostenible está presente en la fase de análisis del contexto que forma parte del Diagnóstico del PO Aragón 2014-2020. Esto se evidencia sobre todo en la existencia de tres apartados específicos (capítulos 5, 6 y 7) dedicados al medio ambiente en los que se tratan aspectos relativos a la economía baja en carbono, el cambio climático y los riesgos naturales y el medio ambiente desde una perspectiva global (orografía, recursos naturales, gestión de residuos y patrimonio natural y cultural), a través de la presentación de toda una serie de datos estadísticos que ofrecen un mapa de la situación medioambiental de Aragón.

TABLA 21. VALORACIÓN DE LA INTEGRACIÓN DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS DE NECESIDADES DEL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020

Aspectos relevantes respecto a la No Discriminación	Consideración	
Existencia de indicadores referidos al desarrollo sostenible	+++	Alta
Descripción de la situación particular de protección medioambiental, eficiencia de los recursos, mitigación del cambio climático y adaptación al mismo, biodiversidad, capacidad de adaptación frente a los desastres y prevención y gestión de riesgos	+++	Alta
Identificación de la problemática (situación, causa y problemas) de desarrollo sostenible	+++	Alta
Apartado específico sobre el análisis del desarrollo sostenible en el territorio	+++	Alta

Fuente: Elaboración propia

b) El desarrollo sostenible en la Estrategia del PO FSE de Aragón 2014-2020

La consideración estratégica del principio horizontal de desarrollo sostenible en el PO FSE de Aragón 2014-2020 debe valorarse desde dos perspectivas:

- ✦ Por una parte, la programación de actuaciones específicas vinculadas con el desarrollo sostenible de forma directa, programadas en:
 - ✦ El Objetivo Específico 9.6.1. (actuaciones puestas en marcha por los Grupos de Acción Local en el marco de las Estrategias de Desarrollo Local Participativo orientadas, por ejemplo, al fomento de nuevos yacimientos de empleo en el medio rural relacionadas con medio ambiente o energías renovables, entre otros, para los que es necesario tener una formación especializada).
 - ✦ Y el Objetivo Temático 14 (donde se prevé el desarrollo de mecanismos de análisis y complementariedad, así como evaluaciones en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible).
- ✦ Por otra, con una dimensión más transversal, dicho principio está latente en la articulación del resto de los Objetivos Específicos a través de dos elementos diferenciados:
 - ✦ La promoción de actuaciones que inciden de modo indirecto en la sostenibilidad – por ejemplo la formación relacionada con el desarrollo de una Administración Pública sostenible, que permite la minimización del impacto negativo de su actividad sobre el medio ambiente a través del desarrollo de la e-administración (Eje de Asistencia Técnica)–.
 - ✦ Y la inclusión de principios rectores que lo inspiran –por ejemplo, la vinculación de las actividades formativas a cofinanciar con la economía verde y las oportunidades de la conservación y puesta en valor de la biodiversidad y la naturaleza para el desarrollo de actividades económicas rentables y sostenibles– y la consideración, en los términos recogidos en el Acuerdo de Asociación, del principio de eficiencia energética, fomento de las energías favorables y transición a economía baja en carbono; la mitigación y adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos. No obstante, la propia naturaleza de las actuaciones cofinanciadas en el marco del PO hacen que la relevancia sea significativamente inferior a otras actuaciones cofinanciadas con Fondos Europeos (como el caso del FEDER, por ejemplo).

TABLA 22. CONTRIBUCIÓN POTENCIAL DE LA ESTRATEGIA DEL PO FSE DE ARAGON AL DESARROLLO SOSTENIBLE

Eje	OT	PI	Contribución a la Igualdad de Oportunidades	
1	8	8.1.	+	Reducida
		8.3.	+	Reducida
		8.4.	+	Reducida
2	9	9.1.	+	Reducida
		9.4.	+	Reducida
		9.6.	++++	Alta
3	10	10.1	+	Reducida
		10.2	++	Media

Fuente: Elaboración propia

c) El desarrollo sostenible en el sistema de disposiciones de implementación del PO de Aragón 2014-2020

La **selección de operaciones** incorpora la consideración del principio horizontal de Desarrollo Sostenible a través de la ponderación de aquellas operaciones que presenten una clara orientación sostenible en el sentido recogido por la reglamentación de los Fondos EIE.

El desarrollo sostenible también está presente en **el sistema de seguimiento y evaluación del PO FSE de Aragón 2014-2020** a través de la inclusión de la previsión de realizar una evaluación temática en materia de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

Finalmente, también queda incorporado desde una dimensión más aplicada en la actividad de las autoridades del Programa que aplican una política de trabajo en red, minimizando el recurso al papel en la medida de lo posible.

3. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

3.1. RELEVANCIA Y CLARIDAD DE LOS INDICADORES PROPUESTOS PARA EL PROGRAMA

En un marco de fortalecimiento del enfoque a resultados, los indicadores se constituyen como un instrumento fundamental de referencia para permitir una estrecha supervisión y facilitar la evaluación del impacto de la inversión del FSE en la Comunidad Autónoma de Aragón.

El papel de la Evaluación Ex – Ante se ha centrado, en este contexto, en el análisis de la pertinencia y la claridad de los indicadores propuestos por el Programa Operativo, respondiendo con ello a los requisitos establecidos en el *artículo 55.3. e) del Reglamento (UE) Nº 1303/2013*, en el que se define el contenido de las Evaluaciones Ex - Ante.

Dicho análisis ha tenido un carácter interactivo e iterativo durante el proceso de programación, lo que ha supuesto la valoración efectiva de diversas propuestas de indicadores de productividad y resultado.

Como resultado de este procedimiento, a continuación se expone la descripción de las valoraciones realizadas y las principales conclusiones del análisis del sistema de indicadores, estableciendo un juicio de su calidad respecto al cumplimiento de los objetivos que pudieran determinar su inclusión en el Programa, de forma que:

- + Posibiliten la verificación del grado de eficacia de la ejecución.
- + Ofrezcan una descripción de los Programas con coherencia lógica, desde el nivel más inmediato (los gastos efectivos), hasta el ámbito más amplio (efectos producidos por los gastos realizados).

3.1.1. Análisis de la Relevancia de los indicadores

Uno de los elementos de la programación que ha entrañado una mayor dificultad es el relativo a la selección de los indicadores. En este sentido, la Evaluación Ex-Ante ha analizado la definición propuesta del sistema de indicadores de seguimiento del PO FSE de Aragón.

En primer lugar, hay que señalar que su construcción se ha basado, fundamentalmente, en las aportaciones de los organismos gestores que, a su vez, han tratado de apoyarse en la relación de indicadores comunes de ejecución incluida en el Anexo I del *Reglamento (UE) nº 1304/2013*.

El diseño de este sistema de indicadores se ha integrado en la fase de programación desde un primer momento, lo que ha permitido identificar aquéllos que suministran una información más relevante.

Desde un inicio, el equipo evaluador ha puesto el énfasis, no sólo en el **cumplimiento de los atributos de calidad** que deben tener los indicadores individualmente, sino también en el diseño del sistema en su conjunto. A este respecto, se ha procurado que dicho sistema:

- ✦ Se base en un conjunto limitado de indicadores, instando a no incluir un número elevado de indicadores de ejecución y de resultados por Prioridad de Inversión y Objetivos Específico, respectivamente. En este sentido, tras las observaciones al Borrador inicial del PO por parte de la Comisión Europea y las orientaciones aportadas por la Autoridad de Gestión, así como las recomendaciones del equipo evaluador, se ha procedido a una simplificación en el número de indicadores empleado.

En concreto se ha pasado de los 28 indicadores de ejecución iniciales a los 11 actuales (incluyendo el indicador relativo a la Prioridad de Inversión 9.6., que, en todo caso, podría revisarse tras la aprobación de las Estrategias de Desarrollo Local que se encuentran en este momento en fase de elaboración). Asimismo, los indicadores de resultado han pasado de un total de 18 a 9 (considerando, asimismo, el indicador definido en el Objetivo Específico 9.6.1, sujeto a la posibilidad de posible revisión).

- ✦ Se basa, en la medida de lo posible, en los indicadores comunes reglamentarios, restringiendo el recurso a los indicadores específicos a aquellos casos en los que las operaciones previstas y/o sus resultados no quedaban adecuadamente reflejados en los indicadores comunes (lo que supone el 27,3% de los indicadores de ejecución y el 33,3% de los de resultado).

En todos los casos los indicadores específicos se ajustan a las orientaciones realizadas por la Autoridad de Gestión en relación con los indicadores más convenientes para la cuantificación de los diferentes Objetivos Específicos consensuados a nivel de Estado Miembro.

A estos efectos, conviene señalar que la preferencia de la Comisión de emplear los **indicadores comunes**, con el fin de alcanzar un nivel de homogeneización que permita agregar realizaciones a nivel de toda la UE, tiene el inconveniente de introducir un cierto grado de rigidez que limita, en determinados casos, la elección de los indicadores más adecuados para medir el avance de las realizaciones.

El equipo evaluador entiende que el empleo generalizado de los indicadores comunes no siempre encuentra una clara justificación desde el punto de vista de las necesidades de la programación, en la medida en que contrasta con la mayor variedad de la tipología de actuaciones incluida en cada una de las Prioridades de Inversión. Ello se debe a que los indicadores propuestos reglamentariamente no ofrecen, en algunos

casos, posibilidades suficientes para describir o medir la calidad de la definición de las actuaciones. De hecho, fijar de manera general disposiciones sobre los indicadores no garantiza la eficacia ni de un programa concreto ni de las operaciones.

- + Refuerce la lógica intervención del Programa, facilitando la visualización de las realizaciones logradas por las actuaciones y del avance en la consecución de los objetivos formulados.

De esta forma, el PO FSE 2014-2020 de Aragón plantea un sistema de seguimiento fundamentado en tres tipos de indicadores, tal y como establecen los Reglamentos:

- + Los **indicadores financieros**, definidos a nivel de Eje y relativos al gasto total certificado.
- + Los **indicadores de ejecución**, tanto sobre los participantes, como, en menor medida, sobre las entidades, definidos a nivel de Prioridad de Inversión y directamente relacionados con las realizaciones derivadas de la implementación de los proyectos.
- + Los **indicadores de resultados**, definidos a nivel de Objetivo Específico, y vinculados con el logro que se pretende conseguir.

La selección de los indicadores de ejecución se ha efectuado a partir de los trabajos promovidos por el Organismo Intermedio, en colaboración con los órganos beneficiarios de primer nivel responsables de poner en marcha y ejecutar las actuaciones. Se ha pretendido que los indicadores estuvieran soportados por el listado recomendado en el Anexo I del *Reglamento (UE) nº 1304/2013* y, en todo caso, se ajusten a las definiciones recogidas en el Documento de orientación elaborado por la Comisión Europea para el período 2014-2020 "*Seguimiento y Evaluación de la Política de Cohesión Europea - Fondo Social Europeo*".

No obstante, tal y como se ha señalado anteriormente, con el fin de garantizar un mejor ajuste entre lo que miden tales indicadores y lo que se va a hacer, ha sido necesaria la definición de **indicadores de ejecución específicos del PO FSE de Aragón**. Esta solución pretende superar las restricciones que representa un listado cerrado y responder mejor al planteamiento de la estrategia formulada. Ello aporta mayores dosis de flexibilización y mejora el ajuste entre lo que miden tales indicadores y lo que las actuaciones que el Programa va a promover.

La Tabla 23 muestra la relación de indicadores de productividad propuesta por el Programa. Como se puede observar, el número total de indicadores de ejecución asciende a 11, de los cuales el 72,7% son comunes y el 27,3% restante de carácter específico.

TABLA 23. SISTEMA DE INDICADORES DE EJECUCIÓN DEL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020

	8.1	8.3	8.4	9.1	9.4	9.6	10.1	10.2
Desempleados, incluidos de larga duración	+	+		+				
Migrantes, participantes de origen extranjero, minorías (incluidas comunidades marginadas, como la población romaní)				+				
Número entidades beneficiarias de las actividades de transferencia de conocimiento								+
Número de entidades locales potencialmente beneficiadas						+		
Número de participantes que reciben actuaciones destinadas a la mejora de su situación en el ámbito laboral			+					
Otras personas desfavorecidas				+	+			
Participantes con discapacidad				+	+			
Personas con empleo, incluidos los trabajadores por cuenta propia	+							
Personas con enseñanza superior o terciaria (CINE 5 a 8)								+
Personas con estudios de enseñanza primaria (CINE 1) o secundaria (CINE 2)							+	
Personas inactivas							+	


Indicadores comunes de ejecución


Indicadores específicos de ejecución

Fuente: Elaboración propia de Regio Plus.

Todas las Prioridades de Inversión cuentan con al menos un indicador de ejecución.

Tales indicadores permiten la cuantificación de todas las actuaciones programadas en el PO, dando, por tanto, cobertura al 100% de la ayuda FSE.

La Prioridad 9.1, orientada a la integración de colectivos en riesgo de exclusión, es la que incluye un mayor número de indicadores, permitiendo con ello la diferenciación de los diferentes colectivos beneficiarios de las líneas de actuación programas.

Entre los *indicadores utilizados*, destaca por su *mayor relevancia*, tanto desde un punto de vista estratégico (representan a un mayor número de Objetivos Específicos y Prioridades de Inversión), como financiero el de *desempleados, incluidos los de larga duración*. El mismo abarca al 37,5% de las Prioridades de Inversión que representan prácticamente el 55% de la ayuda FSE del Programa.

Aunque en menor medida, también resultan representativos otros indicadores comunes tales como los relativos a la caracterización de los colectivos en riesgo de exclusión: participantes con discapacidad y otras personas desfavorecidas. En ambos casos representan el 25% de las Prioridades de Inversión y un volumen de ayuda del 31% del total del PO (sin considerar la asignada a Asistencia Técnica).

Por otra parte, la evaluación de la relevancia de los indicadores parte de un conjunto de criterios básicos que permiten analizar su grado de adecuación a las funciones que tienen atribuidas. Así, tomando como referencia los documentos producidos por la Comisión Europea, un **buen indicador** ha de ser portador de los **siguientes atributos**:

- ✦ **Pertinencia:** Deben poder corresponderse de forma adecuada (directa y de manera representativa) con indicadores que permitan analizar la incidencia de los ámbitos de actuación en el entorno socioeconómico, a través de la medición de las realizaciones o *outputs* que generan los proyectos cofinanciados.
- ✦ **Significación:** Deben servir para el seguimiento y evaluación del Programa, para la toma de decisiones, para la dinamización de los agentes locales, y posibilitar una fácil comunicación a la población. Al igual, deberán centrarse en los problemas básicos del programa-eje-objetivo sobre el que se pretende actuar.
- ✦ **Cuantificabilidad:** Independientemente de que se trate de un indicador elemental, derivado o compuesto, tiene que resultar de la agregación de fenómenos cuantificables, sean ellos estadísticos o no. En síntesis, los indicadores deben estar incluidos en los proyectos en los que se materializan los objetivos y medidas programadas.

En consecuencia, tienen que resultar de la suma de *inputs* cuantificables, por lo que deberían ser fácilmente agregables y ofrecer información representativa de acciones,

de modo que sirvan para identificar y diferenciar ámbitos de actuación relevantes en el Programa.

- ✦ **Fiabilidad:** Se refiere a la credibilidad de información que el indicador transmite. La fiabilidad depende de la forma en que se recoge y trata la información de soporte, de la credibilidad de las fuentes, y de los procesos de control de la calidad de la información. Es decir, la fiabilidad de un indicador depende de la posibilidad de su cuantificación y actualización. Las estadísticas oficiales o las propias fichas de candidatura validadas presentan mayor fiabilidad que las provenientes de otras fuentes.
- ✦ **Utilidad:** Este criterio tiene que ver con la capacidad de respuesta del indicador a los propósitos que motivaron su selección, es decir, a la posibilidad de utilización en los momentos clave de seguimiento y evaluación del Programa, de modo que sea posible proceder a ajustes estratégicos en el caso de aparecer eventuales estrangulamientos.

TABLA 24. VALORACIÓN DE LA RELEVANCIA DE LOS INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD

Indicadores de Productividad	Pertinencia	Significación	Cuantificabilidad	Fiabilidad	Utilidad
Desempleados, incluidos de larga duración			SÍ		
Migrantes, participantes de origen extranjero, minorías (incluidas comunidades marginadas, como la población romaní)			SÍ		
Número entidades beneficiarias de las actividades de transferencia de conocimiento			SÍ		
Número de entidades locales potencialmente beneficiadas			SÍ		
Número de participantes que reciben actuaciones destinadas a la mejora de su situación en el ámbito laboral			SÍ		
Otras personas desfavorecidas			SÍ		
Participantes con discapacidad			SÍ		
Personas con empleo, incluidos los trabajadores por cuenta propia			SÍ		
Personas con enseñanza superior o terciaria (CINE 5 a 8)			SÍ		
Personas con estudios de enseñanza primaria (CINE 1) o secundaria (CINE 2)			SÍ		
Personas inactivas			SÍ		

 Adecuado  Suficiente

Fuente: Elaboración propia de Regio Plus

La apreciación de la relevancia de los Indicadores de Ejecución, a partir de la valoración del grado de cumplimiento de los anteriores criterios de pertinencia, significación, cuantificabilidad, fiabilidad y utilidad, permite afirmar que **el nivel cualitativo de los mismos es satisfactorio y adecuado para el seguimiento** de los tipos de actuaciones previstas por el PO (ver apartado 2.3.1).

De hecho, los indicadores cubren todas las Prioridades de Inversión, permiten efectuar una cuantificación realista de las realizaciones (ligada al efecto directo o inmediato de la

inversión), y reflejan adecuadamente el alcance de las Prioridades de Inversión elegidas, resultando, por tanto, relevantes para expresar el grado de consecución de las mismas.

Por lo que respecta a los indicadores de resultado, es preciso que reflejen y estén relacionados con el resultado que se desea conseguir en el Objetivo Específico. Debido a que el avance en el objetivo implica un **cambio respecto a la situación de partida** (*baseline*), no sólo en los beneficiarios directos de la ayuda, es importante establecer los valores de referencia, utilizando “*los últimos datos disponibles u otras fuentes de información pertinentes*” (artículo 5.1 del *Reglamento (UE) nº 1304/2013*).

No obstante, es necesario destacar dos elementos básicos:

- + De una parte la importante contribución que supone el Programa para abordar la problemática regional, particularmente tras el período de crisis vivido en los últimos años, caracterizado por su duración y profundidad. Esta potencialidad se refleja en los efectos microeconómicos y cualitativos de forma muy significativa y recoge una contribución de las actuaciones cofinanciadas significativa en relación con el resultado esperado en las correspondientes Prioridades de Inversión.

No obstante, dichos efectos son difícilmente cuantificables a través de indicadores de resultados como los postulados por la Comisión Europea, por lo que, en su caso, el impacto en este ámbito debería ser abordado a futuro a través de la realización de las correspondientes evaluaciones.

- + Asimismo, el PO tiene una clara repercusión en la dimensión cuantitativa que está vinculada más con el efecto palanca provocado que por las repercusión más inmediata de las actuaciones como consecuencia de las restricciones presupuestarias del Programa, que limitan su capacidad para impulsar un cambio directo sustancialmente cuantificable.

Esta limitación del efecto directo, que en ningún caso puede interpretarse como el impacto del Programa, dado que éste se ve claramente incrementado por los efectos indirectos generados por el mismo.

En consecuencia, si bien la dimensión financiera del Programa, de modo aislado, no alcanza la masa crítica necesaria para incidir sobre las variables macroeconómicas del mercado laboral, la aplicación del FSE en la región constituye un factor positivo y necesario que coadyuva a apalancar fondos adicionales destinados a la mejora de la empleabilidad, la inclusión social y el capital humano.

La Tabla 25 muestra la selección de los indicadores de resultados, que ascienden a un total de 9 y entre los que hay una mayor representatividad de los indicadores comunes (los cuales representan un 66,7%), que tras las revisiones realizadas al PO se han impuesto a los de carácter específico.

Dicha selección, apoyada, en todo caso, en el grado de flexibilidad que introduce la incorporación de indicadores específicos (un total de 3 que suponen el 33,3% de los considerados), permite una cobertura apropiada de todos los Objetivos Específicos del PO.

No obstante, llama la atención la ausencia de indicadores a largo plazo que dificulta el seguimiento de los resultados del Programa transcurridos 6 meses desde la implementación de las actuaciones. Dado el carácter estructural de la Política de Cohesión sería interesante incluir al menos uno en cada uno de los Ejes Prioritarios.

Por orden de relevancia, se distinguen dos grupos diferenciados:

- ✦ Los indicadores que podríamos calificar como genéricos:
 - *Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación*
 - *Participantes que obtienen una cualificación tras su participación.*
 - *Participantes en situación o riesgo de exclusión social que buscan trabajo, se integran en los sistemas de educación o formación, obtienen una cualificación u obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación.*

Éstos abarcan una amplia representación de los Objetivos Específicos (de forma conjunta el 72,7%) y de la ayuda, exceptuando la dedicada a Asistencia Técnica (un 77,4%), y están presentes en los tres Ejes Prioritarios del Programa. En relación con esta representatividad por Ejes los dos primeros muestran en gran medida los resultados obtenidos en los OT 8 y 10, en tanto el tercero recoge los resultados del OT 9.

Ambos son indicadores comunes, lo que garantiza la agregabilidad de los resultados del PO a nivel tanto de Estado Miembro como del conjunto de la Unión Europea.

- ✦ Y los indicadores más particulares que se emplean únicamente en la cuantificación de un Objetivo Específico. Introducen un mayor grado de especificidad en la tipología de actuaciones programadas y los resultados previstos que queda recogida a través de los indicadores de carácter específico (el 50% de los enmarcados en este grupo), tal y como se desprende de la tabla adjunta. Tales indicadores representan, en conjunto un 38% de la ayuda del PO (sin incluir la correspondiente a la asistencia técnica).

TABLA 25. SISTEMA DE INDICADORES DE RESULTADOS DEL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020

	OE. 8.1.1	OE. 8.1.2	OE. 8.1.5	OE. 8.3.1	OE. 8.4.2.	OE. 9.1.1	OE. 9.1.2	OE. 9.4.1	OE. 9.6.1	OE. 10.1.2	OE. 10.2.1
Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación	+		+	+							
Participantes que obtienen una cualificación tras su participación		+								+	+
Participantes en situación o riesgo de exclusión social que buscan trabajo, se integran en los sistemas de educación o formación, obtienen una cualificación u obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación						+	+				
Participantes que hayan mejorado su situación personal o laboral a través de medidas de fomento de la igualdad, tras su participación					+						
Participantes que tienen acceso a los recursos sociales existentes en el ámbito relacionado con los Servicios Sociales								+			
Proyectos implementados									+		
Número de alumnos de postgrado o titulados universitarios que han obtenido una cualificación que permite transferir resultados científicos como consecuencia de su inserción profesional y/o el desarrollo de proyectos en red con centros tecnológicos, de investigación y empresas											+
Número de entidades que han obtenido un resultado científico como consecuencia del desarrollo de los proyectos en red con centros tecnológicos, de investigación y empresas											+
Número de participantes que han obtenido un resultado científico como consecuencia del desarrollo de los proyectos en red con centros tecnológicos, de investigación y empresas											+

Indicadores comunes de resultados

Indicadores específicos de resultados

Fuente: Elaboración propia de Regio Plus.

En este marco, el análisis del grado de cumplimiento de los criterios de calidad descritos, revela unos niveles adecuados de calidad, como se desprende de la Tabla 26. Todos ellos miden cambios esperados por la implementación de las actuaciones, lo que les otorga una elevada pertinencia.

El equipo evaluador, no obstante, propone revisar, una vez aprobadas las Estrategias de Desarrollo Local el indicador propuesto inicialmente para el Objetivo Específico 9.6.1. (“Proyectos implementados”), en tanto entiende que está más asociado a la realización de las actuaciones que a la descripción de sus resultados.

TABLA 26. VALORACIÓN DE LA RELEVANCIA DE LOS INDICADORES DE RESULTADOS

Indicadores de Resultado	Pertinencia	Significación	Cuantificabilidad	Fiabilidad	Utilidad
Participantes que obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación			SÍ		
Participantes que obtienen una cualificación tras su participación			SÍ		
Participantes en situación o riesgo de exclusión social que buscan trabajo, se integran en los sistemas de educación o formación, obtienen una cualificación u obtienen un empleo, incluido por cuenta propia, tras su participación			SÍ		
Participantes que hayan mejorado su situación personal o laboral a través de medidas de fomento de la igualdad, tras su participación			SÍ		
Participantes que tienen acceso a los recursos sociales existentes en el ámbito relacionado con los Servicios Sociales			SÍ		
Proyectos implementados			SÍ		
Número de alumnos de postgrado o titulados universitarios que han obtenido una cualificación que permite transferir resultados científicos como consecuencia de su inserción profesional y/o el desarrollo de proyectos en red con centros tecnológicos, de investigación y empresas			SÍ		
Número de entidades que han obtenido un resultado científico como consecuencia del desarrollo de los proyectos en red con centros tecnológicos, de investigación y empresas			SÍ		
Número de participantes que han obtenido un resultado científico como consecuencia del desarrollo de los proyectos en red con centros tecnológicos, de investigación y empresas			SÍ		

 Adecuado  Suficiente

Fuente: Elaboración propia de Regio Plus

La cuantificación de los indicadores de resultado está asegurada por los procedimientos previstos para la obtención de información, recogidos de forma detallada en el documento elaborado por el Organismo Intermedio a tales efectos titulado “Cálculo de los valores de referencia y los valores objetivo, relativos a los indicadores de ejecución y de resultado en el periodo de programación, 2014-2020”. Tales elementos garantizan, a su vez, la fiabilidad y utilidad de la información que proporcionan. No obstante, convendría prever, en su caso, la realización de un plan de evaluación y la disposición de los recursos necesarios para el desarrollo de dichas tareas, con el fin de responder, de manera óptima, a los requerimientos de información que precisan los indicadores.

De forma complementaria, algunas de las operaciones previstas en el PO pueden incorporar la cuantificación de indicadores adicionales que alimentarán el seguimiento más descriptivo del PO en los Informes Anuales de ejecución.

3.1.2. Análisis de la Claridad de los indicadores

La claridad de los indicadores se refiere al grado de precisión de su definición y a la comprensión de lo que se pretende medir con ellos. Desde esta perspectiva, cabe resaltar tres conclusiones generales:

- ✦ La **definición** de los indicadores resulta, en líneas generales concreta, aludiendo al concepto que se pretende medir.

Asimismo, las tablas de indicadores incluidas en el PO FSE de Aragón expresan la unidad de medida, así como los mecanismos para su **recopilación** (fuente y periodicidad para la actualización de los datos).

En la fase inicial de la programación se procedió a una estimación del valor de base que, de acuerdo con el criterio del equipo evaluador, adolecía de cierta debilidad en cuanto a su claridad de interpretación. Dicho valor no correspondía, exactamente, con el valor que el indicador de resultado adopta en el año de referencia, sino que abarcaba el volumen de los beneficiarios potenciales, lo que se aleja de la interpretación que del concepto se deriva de la lectura de los reglamentos.

Sin embargo, en el avance de la programación se han adaptado los criterios de cuantificación a las recomendaciones de la Comisión Europea, adoptando las fórmulas de cuantificación propuestas y obteniendo, en consecuencia, un valor de referencia, acorde con la definición reglamentaria del mismo.

- ✦ La **interpretación de los cambios de valor** resulta sencilla, de forma que variaciones en un sentido u otro pueden inequívocamente considerarse como resultados favorables o desfavorables.
- ✦ La **consistencia** de los indicadores es elevada, constatándose una capacidad suficiente para no verse afectado por valores atípicos o extremos, de forma que capture la magnitud real del cambio.

3.2. ADECUACIÓN DE LOS VALORES DE BASE Y VALORES OBJETIVOS

La eficiencia de cualquier política de inversión está determinada por la relación de los resultados alcanzados con los recursos empleados. La valoración global de este concepto

proporciona, por lo tanto, una idea de la capacidad del Programa para alcanzar los objetivos planteados con la dotación financiera disponible.

En el caso de los **indicadores de ejecución**, los valores de base parten de cero, y la estimación de los valores objetivo se ha efectuado a partir de la experiencia previa en el diseño e implementación de similares medidas por parte de los órganos gestores (incluyendo las puestas en marcha en el PO FSE de Aragón 2007-2013), la evolución reciente del mercado de trabajo en Aragón y las perspectivas de futuro en lo relativo a la coyuntura socioeconómica en la región.

La tarea de cuantificación de indicadores ha resultado una de las más complejas de abordar en el proceso de programación, debido a una serie de limitaciones, como:

- ✦ La ausencia de una correspondencia exacta entre la ejecución financiera de una medida y el avance físico del indicador, sobre de todo, de resultados.
- ✦ La dificultad de estimar el coste mínimo necesario para realizar un proyecto.
- ✦ La heterogeneidad de actuaciones que, en ocasiones, se desarrollan en el marco de determinadas Prioridades de Inversión.

Tomando en consideración estos condicionantes, la adecuación de los valores cuantitativos se ha fundamentado en la valoración del cumplimiento, por parte de los indicadores seleccionados, de las características propias de los denominados indicadores "SMART", que aluden a las siguientes propiedades:

- ✦ **Specific (específicos)**: son prácticos y concretos, centrados sobre los objetivos que intentan medir y cuantificar.
- ✦ **Measurable (medibles)**: responden a las preguntas: ¿Cuántos? ¿Qué nivel?
- ✦ **Achievable/Affordable (realizables a un coste razonable o proporcionado)**: se dispone de medios materiales y humanos suficientes para conseguir la información y el coste de su puesta en marcha no es desproporcionado con respecto a la información que se persigue.
- ✦ **Realistic (realistas)**: son de posible o probable consecución.
- ✦ **Time-bound (enmarcados en un tiempo preciso)**: se establece un periodo de tiempo en el que se debe completar cada uno de ellos.

Dicho análisis permite concluir la adecuación general de los valores objetivos, en la medida en que los indicadores de ejecución son específicos, medibles, realistas y realizables (porque sus valores han sido diseñados teniendo en cuenta la experiencia 2007-2013), además de estar adecuadamente enmarcados en el tiempo.

En cuanto a los **indicadores de resultados**, las conclusiones que se obtienen son similares, observándose, igualmente, que todos ellos son específicos, medibles, realistas, realizables y están adecuadamente enmarcados en el tiempo.

Inicialmente, como se ha señalado, la cuantificación del valor de base adolecía de cierta falta de claridad, lo que hacía que su cuantificación no resultase coherente con el valor objetivo. Ello se debía a que se había entendido como valor base la cuantificación de los beneficiarios potenciales del PO que, en la práctica, constituyen en límite máximo al que podrían llegar los resultados del Programa, más que su punto de partida.

Ante las observaciones realizadas por la Comisión Europea, así como por el procedimiento de Evaluación ex – ante, sin embargo, se procedió a la revisión de los mismos, adoptando una metodología de cuantificación acorde con la propuesta realizada por la Comisión Europea.

Dicha metodología basa la estimación de los valores de referencia en la aplicación de la tasa de éxito de experiencias previas sobre los beneficiarios previstos de las diferentes actuaciones en cada uno de los Objetivos Específicos, calculados a partir de la cuantificación de los costes unitarios de actuaciones similares en el período 2007-2013.

En este marco, no obstante, la cuantificación se ha enfrentado a la dificultad de la obtención de las tasas de éxito, que no estaban disponibles para el período 2007-2013.

Las tasas finalmente empleadas corresponden al período 2000-2006 que, en todo caso, presentan la ventaja de enmarcarse en una etapa de crecimiento económico más próxima a la que se prevé en el período de programación 2014-2020 (en tanto en el período 2007-2013 la situación de crisis socioeconómica por la que pasaba la región aragonesa –al igual que el conjunto de España–, podría condicionar unos valores claramente inferiores de tasa de éxito de actuaciones asemejadas).

Diferente metodología se ha adoptado, sin embargo, en el indicador “Proyectos implementados”, vinculado al Objetivo Específico 9.6.1. Dicho indicador está asociado a la implementación de las Estrategias de Desarrollo Sostenible integradas sólo parcialmente por actuaciones cofinanciadas en el marco del PO FSE de Aragón 2014-2020, por lo que se cuantificación se ha realizado adoptando una perspectiva global, apoyada en la experiencia de los LEADER en el período 2007-2013, y queda recogido de forma simultánea, tanto en el PO FEDER como en el PO FSE de Aragón para el actual período de programación.

3.3. ADECUACIÓN DE LOS HITOS INTERMEDIOS

El Artículo 55.3.K) del *Reglamento (UE) 1303/2013* establece que la Evaluación ex-ante deberá analizar la idoneidad de los hitos seleccionados para el *marco de rendimiento* y,

por consiguiente, si podrán expresar los avances previstos hacia las metas establecidas para el final de periodo. Asimismo, en el Anexo I de este Reglamento, se establece que “*el marco de rendimiento consistirá en los hitos establecidos respecto a cada prioridad, a excepción de las prioridades dedicadas a la asistencia técnica y los programas dedicados a los instrumentos financieros de conformidad con el artículo 39, para el año 2018 y las metas establecidas para 2023*”.

La primera conclusión derivada del análisis del marco de rendimiento por parte del equipo evaluador fue la ausencia de los indicadores financieros correspondientes a cada uno de los Ejes prioritarios que deben incluirse, de acuerdo con lo establecido en el punto 2 del Anexo II del *Reglamento (UE) N° 1303/2013*, junto con los indicadores de productividad. Aspecto que en proceso de interacción e iteración entre la evaluación ex – ante y la programación ha sido solventado en la versión final del PO.

En conclusión, el PO expone toda la información clave relacionada con los hitos establecidos para dar cumplimiento a los requisitos relativos al marco de rendimiento del PO FSE de Aragón por parte de los indicadores de ejecución así como financieros (dado que no se ha incluido ningún indicador de resultado) –ver Tabla 27–.

TABLA 27. HITOS DEL MARCO DE RENDIMIENTO DE LOS EJES DEL PO

Eje	Tipo de Indicador	Indicador o etapa clave de ejecución	Unidad de medida	Hito para 2018			Meta final (2023)		
				H	M	T	H	M	T
1	Financiero	Ejecución financiera (gasto total certificado)	Euros	29.653.221			52.795.740		
	Ejecución	Desempleados, incluidos los de larga duración	Participantes	3.866	4.766	8.632	11.554	14.554	26.108
	Ejecución	Desempleados, incluidos los de larga duración	Participantes	224	215	439	559	538	1097
	Ejecución	Número de participantes que reciben actuaciones destinadas a la mejora de su situación en el ámbito laboral	Participantes	0	842	842	0	2.806	2.806
2	Financiero	Ejecución financiera (gasto total certificado)	Euros	41.874.063			69.238.000		
	Ejecución	Otras personas desfavorecidas	Participantes	864	845	1.709	2.791	2.739	5.530
	Ejecución	Otras personas desfavorecidas	Participantes	2.731	3.768	6.499	8.766	12.149	20.915
	Ejecución	Número de entidades locales potencialmente beneficiadas	Número	714			714		
3	Financiero	Ejecución financiera (gasto total certificado)	Euros	20.206.923			33.282.000		
	Ejecución	Personas inactivas	Participantes	3.546	3.546	7.092	12.316	11.324	23.640
	Ejecución	Personas con enseñanza superior o terciaria (CINE 5 a 8)	Participantes	1.127	721	1.848	3.623	2.252	5.875

Fuente: Borrador del PO FSE de Aragón 2014-2020.

Éste está conformado por un total de 3 indicadores financieros y 8 indicadores de ejecución (los cuales representan el 54,5% de los indicadores de ejecución propuestos en el PO).

El marco de rendimiento puede considerarse representativo del conjunto de las actuaciones previstas en el PO si tenemos en cuenta que los indicadores financieros representan el 100% del gasto programado, en tanto los indicadores de ejecución abarcan el 91,49% de la misma, manteniéndose una representación por Eje mínima del 86,93% (Eje 2) y máxima del 100% (Eje 1) –Tabla 28–, superando en todo caso el porcentaje mínimo requerido en el artículo 5 del Reglamento de Ejecución (UE) Nº 215/2014.

TABLA 28. REPRESENTATIVIDAD DEL MARCO DE RENDIMIENTO EN EL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020

	Representatividad por eje		
	Ayuda FSE	Marco de rendimiento	
		Euros	%
EJE 1	26.397.870	26.397.870	100,00%
EJE 2	34.619.000	30.094.000	86,93%
EJE 3	16.641.000	14.560.000	87,49%
TOTAL	77.657.870	71.051.870	91,49%

Fuente: Elaborado por Regio Plus.

Partiendo de esta información, el equipo evaluador ha procedido a la valoración de los hitos, tomando en consideración si éstos cumplen o no las características exigibles, como son:

- + Realismo, posibilidad de cumplimiento, pertinencia y capacidad para reflejar del progreso de una Prioridad de Inversión.
- + Coherencia con la naturaleza y el carácter de los Objetivos Específicos de la Prioridad de Inversión y, si procede, con el conjunto del Programa.
- + Transparencia, con metas verificables de manera objetiva y con fuentes de procedencia identificadas y, cuando proceda, a disposición del público.
- + Posibilidad de verificación, sin acarrear una carga administrativa desproporcionada.

El procedimiento de cálculo, tanto del hito para 2018 como del valor objetivo para 2023 se ha fundamentado en una labor de partenariatado con las unidades gestoras, revisada por el equipo de Programación en base a la experiencia previa del Programa antecesor y la consideración de la senda financiera del período 2014-2023 (incluyendo la regla n+3).

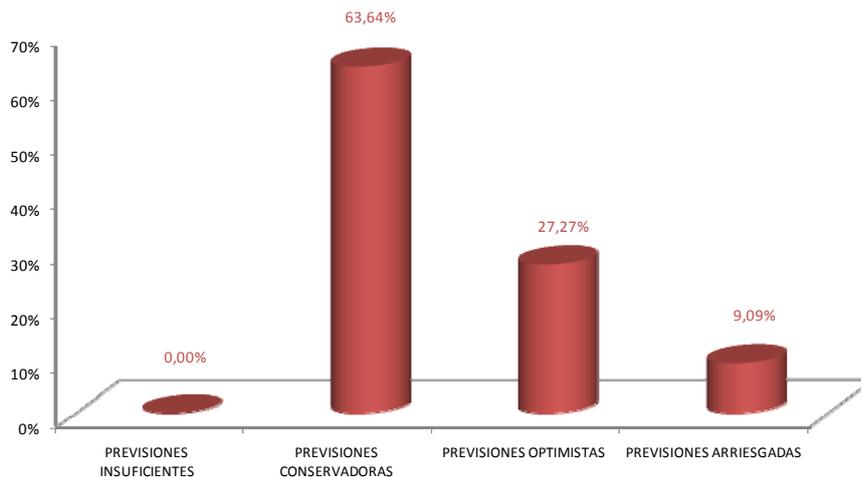
La metodología empleada, en última instancia, garantiza que los resultados obtenidos son realistas, alcanzables y pertinentes, a lo que se une que la tarea prevista de seguimiento garantiza un tratamiento totalmente transparente, así como la verificación de sus valores meta (que podrá realizarse de forma objetiva con el apoyo de fuentes secundarias relacionadas con los expedientes y el seguimiento financiero), sin que ello suponga una carga administrativa desproporcionada.

En relación con los resultados obtenidos las previsiones pueden considerarse mayoritariamente conservadoras (63,6%), en la medida en que prevén una ejecución a 2018 que supera la ejecución requerida para el cumplimiento de la regla N+3, pero no alcanza el ritmo de ejecución observado para los cinco primeros años del período 2007-2013 en el PO FSE de Aragón (40,03%).

No obstante, en el 27,3% de los casos sí que se considera que la ejecución será más favorable que la media observada en el período anterior de programación. Estos casos se circunscriben, de una parte, a los indicadores financieros y, de otra, a la ejecución del Objetivo Específico 9.6.1, recogiendo el indicador “Número de entidades locales potencialmente beneficiadas” una previsión de ejecución a 2018 del 100%.

En el caso de este último, la categorización realizada nos llevaría a apuntar una previsión arriesgada. Sin embargo, si tomamos en cuenta la tipología de actuaciones a desarrollar podemos comprobar que efectivamente en la medida en que todas las Estrategias de Desarrollo Local estén puestas en marcha en 2018 podrán computarse como beneficiarias potenciales todas las entidades locales incluidas en esta categoría.

GRÁFICO 6. VALORACIÓN DE LOS HITOS INTERMEDIOS



Fuente: Elaborado por Regio Plus.

3.4. ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA, PROCEDIMIENTOS DE RECOPIACIÓN DE DATOS Y EVALUACIÓN

3.4.1. Capacidad administrativa

La articulación institucional del PO FSE de Aragón se organiza de acuerdo con las exigencias que establece el *Reglamento (UE) nº 1303/2013*, que define las Autoridades de los PO, de forma que:

- + La Autoridad de Gestión recae en la Subdirección General Adjunta de Gestión de la Subdirección General de Administración de Fondos Sociales de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Pese a que no se especifica explícitamente en el PO, la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería del Departamento de Hacienda y Administración Pública (Gobierno de Aragón), asumirá el papel de Organismo Intermedio, quedando las funciones delegadas en el mismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 123.6 del *Reglamento (UE) Nº 1303/2013*, recogidas en el correspondiente acuerdo de delegación registrado formalmente por escrito.

- + La Autoridad de Certificación corresponde, por su parte, a la Subdirección General Adjunta de Certificación de la Subdirección General de Administración de Fondos Sociales de Empleo.
- + La Autoridad de Auditoría es la Intervención General del Gobierno de Aragón.
- + Finalmente, el organismo a quien la Comisión realizará los pagos es la mencionada Subdirección General Adjunta de Certificación.

Este entramado de gestión resulta plenamente operativo, gracias a la experiencia acumulada de los períodos anteriores. El proceso de configuración del esquema de división de tareas, responsabilidades y competencias se ha desarrollado con una buena coordinación entre todas las partes. De esta forma, en términos generales se aprecia una definición precisa de las diversas tareas en la gestión de las intervenciones por parte de las instituciones nacionales y regionales involucradas en el Programa, con un alto grado de descentralización, que se traduce en un funcionamiento eficaz.

Además, el PO FSE de Aragón 2014-2020 ha considerado criterios de simplificación administrativa. No en vano, el Gobierno de Aragón está poniendo en marcha un plan para la reducción de cargas administrativas y entre otros campos, va a actuar en el **ámbito normativo**, en la simplificación de procedimientos administrativos y en el impulso de la **administración electrónica** (tal y como queda patente en el propio Programa Operativo, Sección 10). Cabe mencionar también la supresión de los “organismos colaboradores”,

reduciéndose, por tanto, los niveles de actuación únicamente a los del “organismo intermedio” y los “beneficiarios”, entre los que se encuentran los “beneficiarios de primer nivel”.

En consecuencia, sobre la base de la información disponible, el equipo evaluador considera que la existencia de esta infraestructura institucional, basada en la experiencia acumulada, favorecerá el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control del PO, garantizándose claramente la independencia entre las Autoridades de Gestión y Certificación, y la de Auditoría. No obstante, recomienda la concreción de las funciones específicas a desempeñar por cada una de las partes implicadas a través del mencionado acuerdo de delegación, así como de la descripción de los procedimientos de gestión y control del Programa.

Por último, se valora que los recursos humanos asignados por la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería del Departamento de Hacienda y Administración Pública (del Gobierno de Aragón), dentro del Servicio de Fondos Europeos, son suficientes, en la medida en que obedecen a la gestión descentralizada a la que responde la intervención del PO FSE (diferentes autoridades regionales que intervienen en la ejecución) y a los esfuerzos de racionalización que está llevando a cabo la Administración Pública española en general.

Por último, teniendo en cuenta el Position Paper de la Comisión -donde a pesar de que se considera adecuada la capacidad administrativa de España para gestionar Fondos de la UE, se señala la necesidad de reforzar determinadas áreas- se hace aconsejable introducir acciones para el refuerzo y actualización de capacidades de las unidades gestoras, organismos intermedios y/u organismos potencialmente beneficiarios de primer nivel. La “Evaluación Ex-Ante del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020” identifica, en este sentido, las siguientes áreas para el refuerzo de las capacidades:

- + Enfoque a resultados: seguimiento, indicadores, marco de rendimiento.
- + Evaluación de impacto.
- + Introducción del gasto privado en la cofinanciación nacional.
- + Mayor uso de los instrumentos financieros.
- + Gestión financiera: las cuentas anuales.
- + Uso de las nuevas aplicaciones informáticas de gestión.
- + Inspección y control y reducción de irregularidades.

3.4.2. Procedimientos de recogida de datos

Teniendo en cuenta la fragmentación de las estructuras de gestión, es fundamental disponer de un instrumento de gestión que proporcione información rigurosa y actualizada sobre la situación en términos de realización física y financiera. Desde esta perspectiva, el sistema de información del Programa se basará en una aplicación informática, denominada “*FSE 2014*” que soportará la gestión integral de todos los Programas cofinanciados por el FSE en España, que se nutrirá de la información recopilada a través de los procedimientos informáticos propios del Organismo Intermedio.

Dicha herramienta se está diseñando a partir del actual sistema FSE2007, utilizado durante el período 2007-2013, llevándose a cabo los trabajos necesarios para su adaptación a la nueva regulación comunitaria y a los procedimientos de gestión y especificaciones del período 2014-2020. Todo ello facilitará el suministro a la Comisión Europea de la información cualitativa y financiera prevista reglamentariamente.

La vocación de FSE 2014 es ser un sistema donde se implementen los procedimientos de gestión precisos y eficientes que den soporte a las funciones que corresponde desempeñar a la Dirección General del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que administra el Fondo Social Europeo en sus diferentes roles (autoridad de gestión y autoridad de certificación) permitiendo a dicho centro interoperar con los demás agentes que intervienen en el proceso (beneficiarios, Organismos Intermedios y Comisión Europea, entre otros posibles).

Este nuevo sistema informático dará, por lo tanto, cumplimiento a la normativa aplicable, proporcionando una única herramienta para todas las funciones de gestión, seguimiento y control de las operaciones cofinanciadas, permitiendo la generalización del intercambio electrónico de datos disponibles en tiempo y forma, lo que evita la existencia de incertidumbres *ex ante*.

Este bagaje constituye una garantía de la utilidad de la aplicación de gestión y seguimiento del Programa para almacenar la información de las realizaciones financieras, y disponer de datos físicos fiables y, en la medida de lo posible, agregables, de cara a facilitar las tareas de control.

No obstante, será indispensable que el sistema para la recogida de información vaya acompañado de los oportunos manuales y soportes de ayuda para su correcta aplicación.

3.4.3. Plan de Evaluación

Uno de los principios básicos de funcionamiento de la Política de Cohesión es el de la evaluación. De hecho, la eficacia de la ayuda de los Fondos depende, entre otros factores, del establecimiento de un sistema de evaluación fiable. No en vano, el *Reglamento (UE)*

Nº 1303/2013, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al FEDER, al FSE y al Fondo de Cohesión señala, en su Capítulo II de la Sección II del Título V, las obligaciones a satisfacer en este ámbito.

La concreción de estas exigencias normativas en materia de evaluación para el conjunto de las intervenciones estructurales se materializará en la formulación de un **Plan de Evaluación**.

Este Plan presentará orientaciones respecto a la planificación de actividades previstas en materia de seguimiento estratégico y evaluación continua para el periodo de programación 2014-2020. Con él se pretende disponer de un instrumento práctico para mejorar la calidad, eficacia y coherencia de la ayuda prestada por el FSE, y de la estrategia y la aplicación del Programa en lo que respecta a los problemas estructurales específicos que afectan a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Se trata, por lo tanto, de proporcionar una estructura global para las tareas de evaluación, integrada dentro de la gestión ordinaria de la intervención, como una herramienta complementaria que favorecerá la adecuada implementación de la acción evaluadora.

En este sentido, el Eje de Asistencia Técnica del PO contempla el desarrollo de evaluaciones y de análisis relacionados con la ejecución del Programa que contribuyan a mejorar su desempeño. En concreto la descripción de las actuaciones a desarrollar en el marco del Eje 8 recoge dos tipologías de actuación relacionadas con la evaluación: la realización de análisis del Programa Operativo vinculados con las evaluaciones e informes previstos en aspectos socioeconómicos, situación actual del mercado, capital humano, igualdad de oportunidades, medio ambiente y desarrollo sostenible e inclusión social, así como la conclusión de las evaluaciones y tratamiento de las mismas.

4. CONSISTENCIA DE LAS ASIGNACIONES FINANCIERAS

La ayuda comunitaria del PO del FSE de Aragón 2014-2020 asciende a un total de 78.857.870 euros (incluyendo el importe correspondiente a la reserva de rendimiento), lo que supone un incremento de la ayuda con respecto al período 2007-2013 del 5,82%. A ello se une, además, un total de 14.440.255 euros que corresponden a Aragón en el Programa Operativo de Garantía Juvenil.

La ayuda del PO FSE de Aragón 2014-2020 se distribuye, como se ha señalado a lo largo del Informe, en cuatro Ejes prioritarios, incluyendo el de Asistencia Técnica, y tres Objetivos Temáticos en los términos recogidos en la Tabla 29.

TABLA 29. DISTRIBUCIÓN FINANCIERA DEL PO DEL FSE DE ARAGÓN 2014-2020

Eje prioritario	Objetivo temático	Ayuda de la Unión	Contrapartida nacional	Financiación total
1	OT 8: Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral	26.397.870	26.397.870	52.795.740
2	OT 9: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación	34.619.000	34.619.000	69.238.000
3	OT 10: Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente	16.641.000	16.641.000	33.282.000
14	Asistencia técnica	1.200.000	1.200.000	2.400.000
TOTAL		78.857.870	78.857.870	157.715.740

Fuente: Borrador de PO del FSE de Aragón 2014-2020.

Si bien inicialmente, la programación anual mostraba una senda creciente durante los tres primeros años, hasta 2016 (Gráfico 7), con tendencia a la estabilización posterior hasta 2020, el retraso en la aprobación del Programa ha llevado a concentrar en la anualidad 2015 el gasto previsto en un primer momento en 2014 y 2015 (artículo 19 del Reglamento (UE) 1311/2013). Pese a ello, en media, el porcentaje correspondiente a ambas anualidades (2014 y 2015) resulta inferior a la media del Programa.

La menor concentración de gasto en los primeros años de ejecución garantiza la existencia de los tiempos necesarios para la puesta en marcha de los mecanismos de aplicación de los fondos y la adquisición de una velocidad de crucero en la ejecución de la ayuda, facilitando el cumplimiento de la regla N+3.

GRÁFICO 7. SENDA FINANCIERA DE LA AYUDA EUROPEA EN EL PO DEL FSE DE ARAGÓN



PROGRAMACIÓN INICIAL DEL GASTO

DISTRIBUCIÓN TRAS REVISIÓN RELATIVA A LA TRANSFERENCIA DE ASIGNACIONES NO UTILIZADAS PARA EL AÑO 2014

Fuente: Elaborado por Regio Plus.

En este marco, el análisis de la consistencia de las asignaciones financieras pretende abordar tres cuestiones básicas:

- ✦ El cumplimiento de los requisitos normativos de concentración temática.
- ✦ La coherencia de la distribución financiera para hacer frente a las necesidades de la región, en un contexto en el que ha quedado constancia de la complementariedad del PO con otros instrumentos.
- ✦ Las posibilidades de la distribución financiera para maximizar el aprovechamiento de las sinergias positivas del PO.

4.1. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE CONCENTRACIÓN TEMÁTICA

La intención de mejorar el enfoque estratégico, con una orientación clara a la contribución a los objetivos de la Estrategia Europa 2020, así como la introducción del enfoque a resultados en la Política de Cohesión en el período 2014-2020 y la necesidad de obtener impactos, han llevado a una propuesta más rígida en cuanto a las Prioridades de Inversión con respecto a períodos anteriores.

En el caso particular de los Programas Operativos del Fondo Social Europeo, este planteamiento se traduce en lo siguiente:

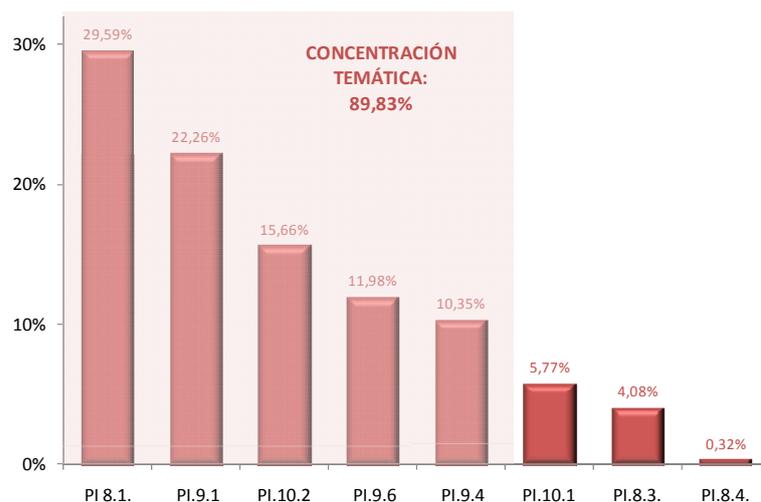
- ✦ Al menos el 80% de la contribución del FSE debe concentrarse en un máximo de cinco Prioridades de Inversión en las regiones más desarrolladas, entre las que se encuentra

la Comunidad Autónoma de Aragón (tal y como queda recogido en el *artículo 4.3.a) del Reglamento (UE) N° 1304/2013*).

- ✦ La dotación financiera del FSE para el Objetivo Temático 9, para la *promoción de la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación*, debe ser al menos del 20% del total del PO (*artículo 4.2 del Reglamento (UE) N° 1304/2013*).

El PO del FSE 2014-2020 de Aragón muestra un notable compromiso con los requisitos de concentración temática, cumpliendo con un amplio margen ambos. Por un lado, **el Programa concentra el 89,83% de los recursos procedentes del FSE** (sin incluir la Asistencia Técnica, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 del *Reglamento (UE) N° 1303/2013*) en las siguientes cinco Prioridades de Inversión: 8.1, 9.1, 10.2, 9.6 y 9.4., en orden decreciente. Por su parte, **el Objetivo Temático 9 dispone de una dotación financiera del 44,58%** del total de ayuda (sin Asistencia Técnica).

GRÁFICO 8. CONCENTRACIÓN TEMÁTICA EN EL PO DEL FSE DE ARAGÓN 2014-2020



Fuente: Elaborado por Regio Plus.

4.2. ANÁLISIS DE LA COHERENCIA FINANCIERA DEL PROGRAMA

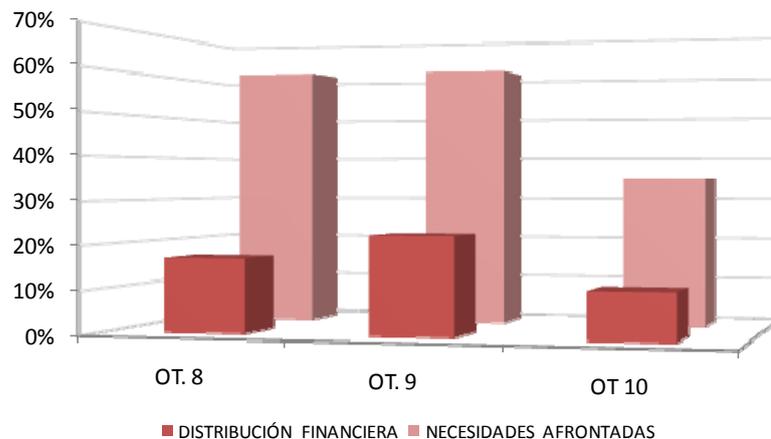
El análisis de la coherencia financiera del PO plantea dos dimensiones específicas: el grado de cobertura de las necesidades identificadas en el diagnóstico y las posibilidades de aprovechamiento de las sinergias positivas del Programa.

En relación con el **grado de cobertura de las necesidades**, el estudio parte de la vinculación de los Objetivos Temáticos y Específicos con las necesidades destacadas en el PO, y la consiguiente relación con la distribución financiera. El porcentaje de cobertura de

cada Objetivo Temático de debilidades de la región se calcula como el ratio entre el número de debilidades atendidas y el total de debilidades detectadas.

El Programa operativo presenta una notable coherencia financiera, dada la proporción entre el número de necesidades a atender y la distribución presupuestaria efectuada, particularmente a nivel de Objetivo Temático.

GRÁFICO 9. GRADO DE COBERTURA DE LAS NECESIDADES



Fuente: Elaborado por Regio Plus.

Complementando el gráfico anterior, se ha analizado la pertinencia relativa de los Objetivos Temáticos, a través del coeficiente de correlación de Pearson. Éste se sitúa en el 0,89, lo que supone una notable asociación lineal entre la ayuda FSE prevista por el PO y la capacidad de cobertura de necesidades por parte de los Objetivos.

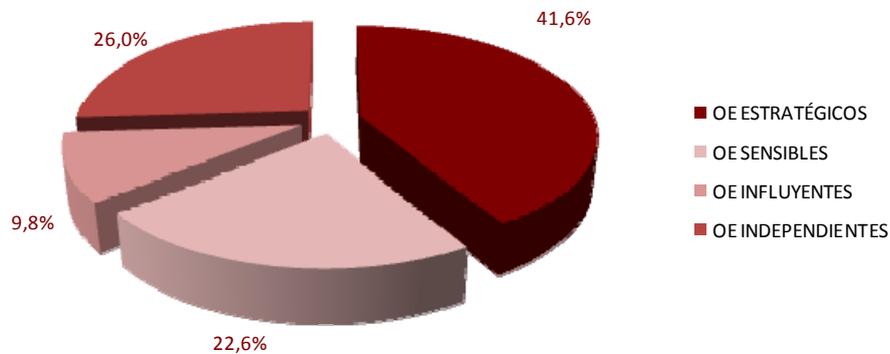
El análisis a nivel de Objetivo Específico, sin embargo muestra unas mayores divergencias. En este punto destaca la importante capacidad de respuesta a las necesidades regionales que muestran los Objetivos Específicos del Eje 1, así como el Objetivo Temático 9.6.1 en el Eje 2 en relación con su dimensión financiera. No obstante, hemos de tener en cuenta que tanto la promoción del espíritu empresarial, como la conciliación de la vida personal y laboral y el fomento de la igualdad de género en el ámbito formativo, educativo y laboral y el Desarrollo Local Participativo son ámbitos abarcados de forma coordinada con otros Programas en el contexto de la Política de Cohesión y también fuera de ella.

En este contexto, también resulta relevante examinar las posibilidades de aprovechamiento de las sinergias positivas del PO que implica la distribución financiera por Objetivos Específicos. El Gráfico 10 recoge la importancia relativa de cada uno de los trece Objetivos Específicos en los que se ha programado ayuda FSE, diferenciando aquellos que tienen la condición de estratégicas, influyentes, sensibles e independientes.

La lectura de dicho gráfico permite concluir que los **Objetivos Específicos con capacidad de generación y aprovechamiento de sinergias representan una significativa mayoría en el marco del PO**, abarcando un 81,8% del total y un 74% de la ayuda.

La capacidad de arrastre de dichos Objetivos Específicos (estratégicos, influyentes y sensibles) garantiza, en la práctica, un impulso del cumplimiento de los objetivos generales del PO y de la Política de Cohesión en Aragón, así como su sensibilidad lleva a verse impulsado por el cumplimiento de los objetivos generales del PO.

GRÁFICO 10. APROVECHAMIENTO DE LAS SINERGIAS POSITIVAS CORRESPONDIENTES A LA AYUDA FSE

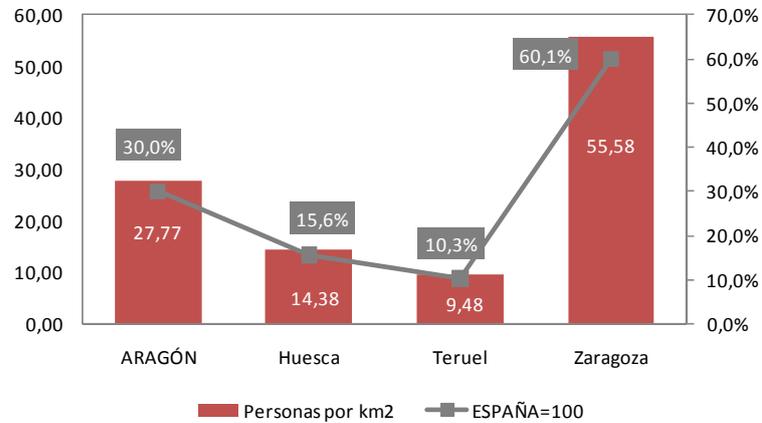


Fuente: Elaborado por Regio Plus.

4.3. LA INVERSIÓN TERRITORIAL INTEGRADA EN EL PO FEDER DE ARAGÓN 2014-2020

La despoblación constituye un problema histórico de la Comunidad Autónoma de Aragón que, además, ha tendido a agravarse en los últimos años. De hecho, la densidad de población en 2014 es de 27,77 personas por kilómetro cuadrado en Aragón, lo que corresponde al 30% de la media nacional cuando en 2008 representaba el 30,6%.

GRÁFICO 11. DENSIDAD DE POBLACIÓN EN ARAGÓN (2014)



Fuente: Elaborado por Regio Plus con datos procedentes de INE.

Esta problemática, además, se ve agravada por la dispersión territorial de la ubicación de dicha población. A nivel provincial las diferencias son notables: la menor densidad de población corresponde, en este caso a Teruel con 9,48 personas por kilómetro cuadrado en 2014.

La dispersión resulta aún más patente si tomamos como referencia las comarcas: en diez de las treinta y tres comarcas aragonesas, que representan el 37% del territorio aragonés (Maestrazgo, Sierra de Albarracín, Gúdar-Javalambre, Sobrarbe, Campo de Belchite, La Ribagorza, Campo de Daroca, Cuencas Mineras, Jiloca y Los Monegros) la densidad de población es inferior a los 8 habitantes por kilómetro cuadrado.

A ello se une, tal y como queda constancia en el propio Programa Operativo, otros elementos adicionales como son el envejecimiento de la población, el desequilibrio entre la población masculina y femenina, y la dispersión de los asentamientos en el medio rural, que potencian todavía más las implicaciones negativas que esta circunstancia tiene sobre la calidad de vida de los habitantes de la región.

Tales características incrementan significativamente los costes de producción de determinados servicios básicos (como la educación o la sanidad, por señalar únicamente algunos ejemplos), llegando incluso en algunos casos a ser inviables su prestación para la Administración Pública en las actuales condiciones de restricción presupuestaria.

En este contexto, la implementación de una Inversión Territorial Integrada en la Comunidad Autónoma de Aragón se revela como **un instrumento de gran utilidad** para abordar los problemas de despoblamiento de la Comunidad Autónoma de Aragón, particularmente cuando la financiación de las actuaciones previstas en la misma no se circunscribe a la aportación de recursos propios y la ayuda FSE, sino que abarca también la

ayuda procedente del PO FEDER de Aragón (hasta un total de 19.391.068 euros) y el Programa de Desarrollo Rural de Aragón para este período 2014-2020.

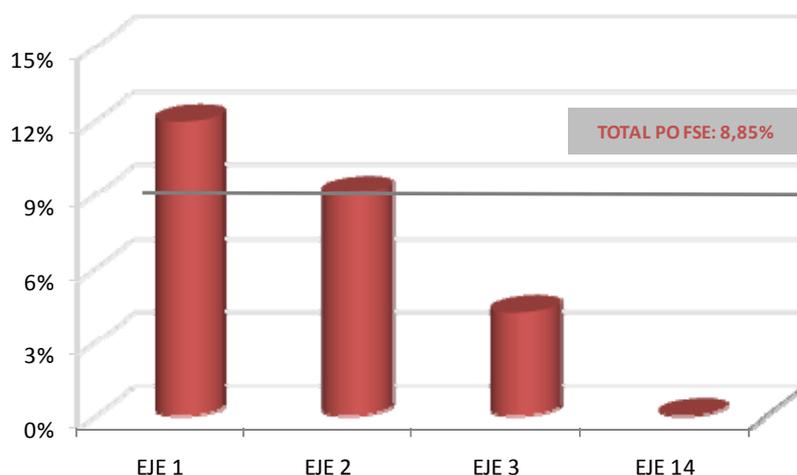
De forma particular, la senda financiera que abarcan las actuaciones previstas a desarrollar en el ámbito de la ITI en el PO FSE representa el 8,85% de la ayuda FSE (ver Tabla 30 y Gráfico 12).

TABLA 30. LA DISTRIBUCIÓN FINANCIERA DE LA ITI EN EL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020

Eje Prioritario		Ayuda FEDER (€)
EJE 1	Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral	3.152.781
EJE 2	Promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación	3.133.124
EJE 3	Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y el aprendizaje permanente	695.880
EJE 8	Asistencia Técnica	0
TOTAL		6.981.784

Fuente: Borrador del PO FEDER de Aragón 2014-2020.

GRÁFICO 12. REPRESENTATIVIDAD DE LA ITI EN EL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020



Fuente: Elaborado por Regio Plus.

En todo caso, dado el carácter plurifondo de la Inversión Territorial Integrada, el equipo evaluador considera recomendable abordar una valoración de la misma desde una perspectiva global, más allá del ámbito específico de intervención del PO FSE.

5. CONTRIBUCIÓN A LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

Los Fondos Estructurales de la UE en el período 2014-2020 se ponen al servicio de la recuperación de la senda de crecimiento, adoptando una perspectiva estructural, y la creación de empleo.

La Comisión Europea, para el periodo de programación 2014-2020, ha diseñado la estrategia Europa 2020, un documento de carácter estratégico que define la política económica de la Unión Europea en el medio y largo plazo, guiando la política de España y de sus diferentes regiones basándose en tres prioridades:

- + *Crecimiento inteligente* que permita a las economías europeas responder al patrón de economía basada en el conocimiento y la innovación.
- + *Un crecimiento sostenible* que promueva que las economías hagan un uso de los recursos eficaz, verde y competitivo.
- + *Crecimiento integrador* con el objetivo de alcanzar un nivel de empleo elevado y permita profundizar en la cohesión económica, social y territorial.

Este modelo de crecimiento se traduce en unos objetivos fundamentales que se establecen para cada uno de los Estados miembros de acuerdo a sus características, así como unos objetivos para la Unión Europea en su conjunto. En concreto, se trata de cinco objetivos cuantificables que afectan al empleo, I+D+i, cambio climático, energías renovables y lucha contra la pobreza:

- + Aumento de la tasa de empleo para la población de 20 a 64 años hasta el 75%.
- + Elevar hasta el 3% del PIB de la inversión en I+D+i.
- + Reducir un 20% de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) y el incremento hasta el 20% de la proporción de energías renovables y el rendimiento energético.
- + Mejorar los niveles de educación, la reducción del abandono escolar por debajo del 10% y la elevación hasta el 40% la población de 30 a 34 años que finaliza la enseñanza superior.
- + Promover la integración social reduciendo la pobreza en al menos 20 millones de personas en toda la UE.

La situación actual de la Comunidad Autónoma de Aragón respecto a estos ámbitos marcados en la Estrategia Europa 2020 (Tabla 31) pone de manifiesto el camino que queda por recorrer, así como los efectos negativos de carácter económico y social que ha supuesto la crisis económica para la región.

TABLA 31. OBJETIVOS CUANTIFICADOS CON INDICADORES DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

OBJETIVOS		COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN	2020 OBJETIVO EUROPEO
Empleo	Empleo para el 74% de 20 a 64 años	64,5%	75%
I+D	Inversión del 2% del PIB en I+D	0,97%	3%
Cambio climático y sostenibilidad energética	Emisiones de gases de efecto invernadero (-10% sobre 2005)	Incremento del 44,3% en 2007	80%
	20% de energías renovables	13,8%	20%
	Aumento del 20% de la eficiencia energética (consumo final de energía primaria en 135 Mtep)	14%	20% de la eficiencia energética equivalente a un consumo final de energía primaria de 1.474Mtep
Educación	Tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 15%	20,4%	10%
	Al menos un 44% de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario	46,2%	40%
Lucha contra la pobreza y la exclusión social	Reducir al menos en 1,4%-1,5 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social	14,2%	20 millones de personas menos en riesgo de pobreza o exclusión social

Fuente: Elaboración propia de Regio Plus.

En este contexto, el Fondo Social Europeo constituye un instrumento de referencia en la medida en que respalda las políticas y prioridades destinadas a alcanzar el pleno empleo y a mejorar la calidad y la productividad en el trabajo, la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores de la Unión, los sistemas de educación y formación y formativos y la inclusión social.

La sintonía del Fondo Social Europeo con la Estrategia Europa 2020 y con sus objetivos principales, garantiza el apoyo a las medidas emprendidas por los Estados miembros para aplicar las Directrices Integradas adoptadas con arreglo a los artículos 121 y 148, apartado 4, del Tratado, y con arreglo a las Recomendaciones relativas a los Programas Nacionales de Reforma (ver capítulo 2.2.2.b). En definitiva, garantiza unas condiciones para la Unión Europea y, por consiguiente para Aragón, que favorezcan la creación de empleo e inclusión social y donde los ciudadanos puedan adquirir las capacidades que precisan para prosperar.

5.1. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DEL PO FSE DE ARAGÓN 2014-2020 IMPULSORES DE UN CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INTEGRADOR

El Programa Operativo del FSE de Aragón para el período de programación 2014-2020 se articula en tres Ejes prioritarios más el Eje de Asistencia Técnica. Todos ellos tienen como hilo conductor la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

El propio documento de Programación recoge, de forma explícita, que *“de acuerdo con el diagnóstico socioeconómico efectuado, el objetivo de la Comunidad Autónoma de Aragón debe ser recuperar la senda de la creación de empleo, apostar por la mejora de la cualificación de la población activa e impulsar unos mayores niveles de integración social en la región, con el fin de consolidar en la región un modelo de crecimiento inteligente, sostenible e integrador”*, contando para ello con el consenso de todos los socios considerados relevantes y que han participado en el diseño de la estrategia del PO FSE de Aragón 2014-2020.

Tal y como se analizó en el capítulo 1.4 del presente informe (ver Gráfico 1) las debilidades o necesidades de intervención detectadas en Aragón tienen una gran vinculación con los objetivos de la Estrategia 2020, particularmente en lo que se refiere al crecimiento integrador.

El *Eje Prioritario 1* a través del Objetivo Temático 8 persigue promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral, facilitando el acceso al empleo a los sectores más débiles, promoviendo el trabajo por cuenta propia y la creación de empresas, elemento básico para la consecución de un de crecimiento integrador.

La situación del mercado de trabajo en Aragón pone de manifiesto la dramática evolución de los últimos años (2005-2012) que ha derivado en un incremento muy notable de las tasas de desempleo, con un claro desajuste existente entre la demanda laboral por parte de las empresas y la oferta de trabajadores activos en búsqueda de trabajo. Ello afecta, particularmente, a la población más joven y dificulta el acceso al mercado laboral a través del primer empleo.

Por tanto, incrementar los niveles de empleo es una cuestión crucial para el crecimiento integrador y requiere actuaciones que fomenten el espíritu emprendedor, permitan a las empresas crear empleo y eleven los niveles de formación de la población en edad de acceder al mercado de trabajo, contribuyendo al objetivo marcado en la Estrategia 2020 de elevar el empleo de la población de entre 20 y 64 años.

A ello contribuye el PO a través de tres tipos de actuaciones, fundamentalmente:

- + La mejora de la eficiencia de las políticas de empleo que favorezca el incremento del nivel del empleo y las condiciones de trabajo, particularmente entre las personas jóvenes, trabajadores/as de más edad, mujeres, y grupos vulnerables o con baja cualificación, a la vez que se reduce el desempleo de larga duración.
- + El aprovechamiento del potencial emprendedor de la región, limitado por el miedo al fracaso derivado de los prolongados efectos de la crisis económica y las dificultades de acceso de los/as emprendedores/as a financiación, poniendo especial énfasis en el incentivo y apoyo a las iniciativas de emprendimiento personal y el autoempleo, particularmente en el caso de la población femenina.

- + La adquisición, por parte de los/as trabajadores/as, de nuevas cualificaciones y empleos que faciliten la adecuación entre la demanda y la oferta del mercado de trabajo en un contexto de aplicación efectiva del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

El Objetivo Temático 9 del *Eje Prioritario 2* busca promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación, integrando a comunidades marginadas y fomentando el emprendimiento social.

El continuo incremento de la proporción de personas en situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social en Aragón que, como consecuencia fundamentalmente de la situación de crisis económica, se ha producido en los últimos años ha estado particularmente presente en determinados colectivos considerados más vulnerables.

Entre tales colectivos destacan, como objetivos prioritarios del PO, las personas con discapacidad, la población inmigrante, la población de mayor edad o la población femenina, entre otros.

En este contexto, el PO FSE ha diseñado una estrategia fundamentada en acciones clave que tratan de maximizar el impacto de los fondos de la UE para apoyar la inclusión social y luchar contra la discriminación, la innovación social para hallar soluciones «inteligentes» y el establecimiento de nuevas colaboraciones entre los sectores público y privado.

En concreto, las actuaciones programadas se dirigen a la inserción socio laboral de personas en situación de exclusión social, a través de proyectos de itinerarios integrados, acciones de integración de la discapacidad, programas de inclusión activa o del fomento de la innovación social como respuesta a las necesidades de colectivos más vulnerables. También se incluyen acciones destinadas a favorecer la igualdad de género y la conciliación de la vida familiar y laboral, así como estrategias integradas de inclusión y desarrollo local participativo.

La contribución a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 resulta patente, con una orientación clara a la reducción del número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social, pero también a los objetivos de empleo, mejorando la cohesión económica y social de la región, indispensable para un crecimiento integrador.

Por último, el *Eje Prioritario 3* a través del Objetivo Temático 10 tiene como finalidad invertir en la educación y la formación profesional, con una especial atención a la reducción de la tasa de abandono escolar prematuro, la promoción de la investigación y la consolidación del sistema de Formación Profesional.

Ello permite hacer frente a varias debilidades regionales, como son los elevados niveles de abandono escolar temprano, la necesidad de mejorar la calidad de la formación y promover la I+D y la innovación en un contexto alejado de los principales referentes de la

UE y la necesidad de desarrollar la Ley 16/2002, de 28 de junio, de Educación Permanente de Aragón.

Por tanto, las acciones previstas se encuentran directamente encaminadas a la atención de dos de los objetivos cuantificados en el marco de la Estrategia 2020 como son la reducción de las tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 15% y el aumento de las personas con estudios superiores.

5.2. RESULTADOS ESPERADOS DESDE LA ÓPTICA DE EUROPA 2020

De acuerdo con las argumentaciones realizadas, todas y cada una de las actuaciones previstas en el marco del PO FSE de Aragón contribuyen a paliar alguna necesidad identificada en el marco de la Estrategia Europa 2020 y, por lo tanto, a la consecución de los objetivos definidos en la misma. La Tabla 32 recoge esta relación bidireccional establecida entre el PO FSE de Aragón 2014-2020 y la Estrategia Europa 2020, identificando la intensidad de los impactos que cada Prioridad de Inversión tendrá sobre los objetivos cuantitativos de la estrategia europea para el crecimiento inteligente, sostenible y, particularmente en este ámbito, integrador.

Como se aprecia la estrategia conjunta contribuye al logro global de los Objetivos de la Europa 2020, atendiendo a todos y cada uno de los objetivos identificados. No obstante, la incidencia varía, resultando especialmente patente en lo relativo a la mejora en los datos de empleo, la inclusión social y la formación.

Resulta menos relevante, por su parte, la repercusión sobre los avances en I+D+i y crecimiento sostenible.

No obstante, apoyado en la relación contrastada entre la inversión en I+D y empleo (cada euro que se invierte en investigación en la UE genera un aumento de valor añadido industrial de entre 7 y 14 euros, lo que supone la creación de 3,7 millones de puestos de trabajo en 2020 de llegar a alcanzar el objetivo de invertir en I+D+i el 3% del PIB), se trata de impulsar la formación y contratación de investigadores, en la Prioridad de Inversión 10.2.

TABLA 32. CONTRIBUCIÓN DEL PO FSE DE ARAGÓN A LOS OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

	PI. 8.1	PI. 8.3	PI. 8.4	PI. 9.1	PI. 9.4	PI. 9.6	PI. 10.1	PI. 10.2
OBJETIVO DE EUROPA 2020	Empleo para el 74% de 20 a 64 años	+++	+++	+++	++	++	++	+
	Inversión del 2% del PIB en I+D							+++
	Emisiones de gases de efecto invernadero (-10% sobre 2005)							
	20% de energías renovables							
	Aumento del 20% de la eficiencia energética (consumo final de energía primaria en 135 Mtep)							
	Tasas de abandono escolar prematuro por debajo del 15%						+++	
	Al menos un 44% de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario			+				+++
	Reducir al menos en 1,4%-1,5 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social	++		++	+++	+++	+++	

+	Reducido	++	Moderado	+++	Elevado
---	----------	----	----------	-----	---------

Fuente: Elaboración propia de Regio Plus.

6. EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

La Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica (2001/42/EC) (Directiva SEA) requiere de los Estados Miembros la valoración de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente.

A tales efectos, el artículo 55.4 del Reglamento (UE) Nº 1303/2013 determina que *“las evaluaciones ex-ante incorporarán, cuando proceda, los requisitos de la evaluación estratégica medioambiental establecidos en aplicación de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, tomando en consideración la necesidad de mitigar el cambio climático”*. No obstante, de acuerdo con la *“Guía sobre la Evaluación ex – ante de la Comisión Europea”*, ésta no será necesaria para los programas del FSE.

En esta línea, la Autoridad de Gestión del FSE en España considera que la tipología de actuaciones prevista en el marco del PO FSE de Aragón, en la línea de lo acontecido en los períodos de programación previos, tiene un carácter intangible (no estando prevista la realización de proyectos de infraestructuras), estratégico y pro-activo. De modo que no se advierten casos que deban ser sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental Ordinaria.

En consecuencia, se concluye que el PO no se considera cubierto por el Artículo 3(2) de la Directiva 2001/42/CEE y no procede, por siguiente, la elaboración de una Evaluación Ambiental Estratégica del mismo.

RegioPlus
Consulting 

www.regioplus.eu

C/ San Diego, 15
28801 Madrid

T. +34 91 883 80 08
F. +34 91 879 88 19

Gta. Fernando Quiñones s/n
41940 Sevilla

T. +34 95 415 42 68

Rue Louis Scutenaire 7/8
B - 1030 Bruselas

T. +32 (0) 2 742 25 80