

# EL VALOR DE LOS FONDOS EUROPEOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: METODOLOGÍAS DE INDICADORES

MARÍA VICTORIA BLÁZQUEZ GARCÍA

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: DEFINICIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: 1. *El Instituto para la evaluación de políticas públicas.*– II. EL REGLAMENTO 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 17 DE DICIEMBRE DEL 2013, DE DISPOSICIONES COMUNES Y EL REGLAMENTO 1304/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 17 DE DICIEMBRE DE 2013 RELATIVO AL FONDO SOCIAL EUROPEO: 1. *Guía práctica de elaboración y ayuda de la Comisión Europea.*– III. LA EVALUACIÓN A TRAVÉS DE LA COMISIÓN EUROPEA: 1. *Antecedentes de seguimiento y evaluación.*– 2. *Evaluación de la evaluabilidad de las políticas públicas.*– 3. *Utilidad de la evaluación de la implementación.*– IV. SEGUIMIENTO, SISTEMA DE INDICADORES Y EVALUACIÓN: 1. *Principios horizontales para el periodo 2021-2027.*– V. CONCLUSIONES.– VI. BIBLIOGRAFÍA

**RESUMEN:** Analizando la evaluación de las actuaciones públicas cualquiera que sea su forma, política, plan y medida se pronuncia en el diseño, puesta en prácticas, implementación y resultados e impactos de las actuaciones públicas. Son diversos los organismos, organizaciones, foros relacionados con la evaluación, partiendo de la Comisión Europea (eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia) y diferentes documentos técnicos. Sin duda a través del seguimiento y sistema de indicadores (financieros, de realización y resultados) y atendiendo a los principios horizontales, como son la igualdad de género en todas sus áreas y respeto de los derechos fundamentales.

**Palabras clave:** evaluación; acciones públicas; Comisión Europea; efectividad; eficiencia; pertinencia; coherencia; documentos técnicos; sistema de indicadores; financiero; ejecución; resultados; principios horizontales; igualdad de género; derechos fundamentales.

**ABSTRACT:** *Analyzing the evaluation of public actions, whatever their form, policy, plan and measure, the evaluation of the design, implementation, results and impact of public actions. There are several bodies, organizations, forums related to evaluation, starting from the European Commission (effectiveness, efficiency, relevance, coherence) and different technical documents. Undoubtedly through the monitoring and system of indicators (financial, performance and results) and taking into account horizontal principles, such as gender equality in all areas and respect for fundamental rights.*

*Key words: evaluation; publications; European Commission; effectiveness; efficiency; relevance; coherence; technical documents; system of indicators; financial; performance; results; horizontal principles; gender equality; fundamental rights.*

## **I. INTRODUCCIÓN: DEFINICIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

La definición de evaluación de políticas públicas la encontramos a lo largo de diferentes publicaciones, cabe destacar por su concreción la obtenida en el Ministerio de Política Territorial y Función Pública que indica que «la evaluación de políticas públicas es un proceso sistemático y razonado de generación de conocimiento, a partir de la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la comprensión global de una intervención pública —sea ésta una política, plan, programa o norma—, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos (resultados e impactos)».

«Entre los beneficios en la evaluación de las políticas públicas nos encontramos:

- Promover la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía, y contribuye a la mejora de la calidad democrática.
- Es una herramienta de ayuda a la toma de decisiones basada en evidencias.
- Favorece la eficacia y la eficiencia en la actuación pública, promoviendo una mayor racionalidad del gasto público.
- Es una herramienta de aprendizaje y contribuye a la mejora de la dimensión estratégica y operativa de la acción pública.
- Fomenta la participación en la acción pública».

Se pueden evaluar las actuaciones públicas, cualquiera que sea su forma: política, plan, programa o medida.

La evaluación se pronuncia sobre el diseño, puesta en práctica (implementación) y efectos (resultados e impactos) de las actuaciones públicas.

### **1. El Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (IEPP)**

«El Real Decreto 307/2020 de 11 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, establece en su artículo dos puntos cinco, que el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, está adscrito a la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública, con nivel orgánico de Subdirección General.

Al Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas le corresponde desarrollar en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos:

- La evaluación de las políticas públicas y de los planes y programas cuya evaluación se le encomiende, en coordinación con los departamentos ministeriales.
- El fomento de la cultura de evaluación de las políticas públicas.
- La formulación y difusión de metodologías de evaluación.
- El fomento de la formación de los empleados públicos en esta materia, en coordinación con el Instituto Nacional de Administración Pública,
- El apoyo instrumental necesario para realizar los análisis que requieran los procesos de modernización o planificación que se impulsen desde la Secretaría de Estado de Política Territorial.

Otras actividades relacionadas con la evaluación de políticas públicas realizada en el IEPP:

- La formación en materia de evaluación de políticas públicas.
- La elaboración de documentos técnicos y metodologías sobre evaluación de políticas públicas.
- Participación en diversos organismos, organizaciones y foros relacionados con la evaluación de políticas públicas» (1).

## **II. EL REGLAMENTO 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 17 DE DICIEMBRE DEL 2013, REGLAMENTO DE DISPOSICIONES COMUNES Y EL REGLAMENTO 1304/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO DE 17 DE DICIEMBRE DE 2013 RELATIVO AL FONDO SOCIAL EUROPEO**

Una vez definida la evaluación de política pública, en relación al marco legislativo focalizado en la política de fondos europeos, comenzaremos por destacar desde el ámbito europeo, que es el *Reglamento (UE) n°1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 (RDC)* el que actúa como reglamento de disposiciones comunes y señala a lo largo de su articulado varias referencias a los indicadores y la evaluación, entre los que destacamos los siguientes dada su importancia:

Es en el considerando ochenta y siete del Reglamento donde se expone que «al objeto de garantizar un verdadero impacto económico, la ayuda de los

---

(1) <https://www.mptfp.gob.es/portafuncionpublica/evaluacion-politicas-publicas.html>.

Fondos no debe sustituir al gasto público u otro gasto estructural equivalente de los Estados miembros al amparo del presente Reglamento. Además, para que la ayuda de los Fondos tenga en cuenta un contexto económico más amplio, el grado de gasto público debe determinarse en relación con las condiciones macroeconómicas generales en las que tiene lugar la financiación, tomando como base los indicadores establecidos en los programas de estabilidad y convergencia presentados anualmente por los Estados miembro».

En su artículo veintisiete de disposiciones generales relativas a los Fondos Estructurales y de inversión europeos (Fondos EIE), apartado cuatro, dentro del contenido de los programas es donde se manifiesta que «cada prioridad deberá fijar indicadores y sus objetivos correspondientes, expresados en términos cualitativos o cuantitativos, de conformidad con normas específicas de los Fondos, para evaluar cómo avanza la ejecución del programa en la consecución de los objetivos, como base del seguimiento, la *evaluación* y el examen del rendimiento. Estos indicadores incluirán:

- Indicadores *financieros* relativos al gasto asignado.
- Indicadores de *productividad* relativos a las operaciones objeto de ayudas.
- Indicadores de *resultados* relativos a la prioridad de que se trate.

Las normas específicas de los Fondos establecerán indicadores comunes para cada Fondo EIE y podrán establecer disposiciones relativas a indicadores específicos de los programas».

Es en el artículo veintinueve «Procedimiento para la adopción de programas», apartado uno, donde se señala que «la Comisión evaluará la coherencia de los programas respecto del presente Reglamento y de las normas específicas de los Fondos, su contribución eficaz a los objetivos temáticos seleccionados y a las prioridades de la Unión específicas de cada Fondo EIE, y también la coherencia con el acuerdo de asociación, teniendo en cuenta las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas conforme al artículo ciento veintiuno, apartado dos, del TFUE y las recomendaciones pertinentes del Consejo adoptadas conforme al artículo ciento cuarenta y ocho, apartado cuatro del TFUE, así como la evaluación *ex ante*. La evaluación abordará, en particular, la adecuación de la estrategia del programa, los objetivos correspondientes, los indicadores, las metas y la asignación de recursos presupuestarios».

Queremos destacar la importancia del Comité de Seguimiento, definiendo el mismo como el órgano encargado de «comprobar la ejecución correcta de los programas operativos financiados con los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, los cuales están presididos por el Estado miembro (o autoridad de gestión) pertinente y están compuestos por socios regionales, económicos y sociales.

Las tareas de un comité de seguimiento son:

- evaluar la eficacia y la calidad de los programas operativos;
- aprobar los criterios de financiación de cada programa operativo;
- llevar a cabo revisiones periódicas de los programas operativos y su avance hacia los objetivos fijados;
- examinar los resultados de la ejecución para evaluar si dichos objetivos se han alcanzado;
- cuando sea necesario, proponer revisiones de los programas operativos, incluidos los cambios relativos a su gestión financiera» (2).

Una vez definido, volvemos al RDC, donde se indica en su artículo cuarenta y nueve que «el comité de seguimiento se reunirá por lo menos una vez al año y examinará la ejecución del programa y los avances en la consecución de sus objetivos. En su examen atenderá a los datos financieros, a los indicadores comunes y específicos del programa, en especial los cambios en los valores de los indicadores de resultados y los avances en la consecución de valores previstos cuantificados».

En el artículo cincuenta «Informes de ejecución», apartado dos se expone que «los informes de ejecución anuales presentarán la información clave sobre la ejecución del programa y sus prioridades en relación con los datos financieros, los indicadores comunes y específicos del programa y los valores previstos cuantificados, incluidos, en su caso, los cambios producidos en los valores de los indicadores de resultados, así como los hitos definidos en el marco de rendimiento desde el informe anual de aplicación que deberá presentarse en dos mil diecisiete. Los datos transmitidos se referirán a los valores de los indicadores correspondientes a operaciones plenamente ejecutadas y también, cuando sea posible, teniendo en cuenta la fase de ejecución, a operaciones seleccionadas. Asimismo, expondrán una síntesis de las conclusiones de todas las evaluaciones del programa disponibles durante el ejercicio anterior, toda cuestión que afecte al rendimiento del programa, así como las medidas tomadas. El informe de ejecución anual que deberá presentarse en dos mil dieciséis también podrá exponer, cuando proceda, las acciones emprendidas para cumplir las condiciones ex ante».

Llegando al artículo cincuenta y cuatro del apartado de Evaluación, se dispone en su apartado primero que «se llevarán a cabo evaluaciones para mejorar la calidad de la concepción y la ejecución de los programas, así como para valorar su eficacia, eficiencia e impacto. El impacto de los programas se evaluará, de acuerdo con la misión de los respectivos Fondos EIE, en rela-

---

(2) [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/policy/what/glossary/m/monitoring-committee](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/glossary/m/monitoring-committee).

ción con los objetivos fijados en virtud de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y, habida cuenta el tamaño del programa, en relación con el PIB y el desempleo en la zona del programa de que se trate, en su caso. En su apartado segundo se establece que los Estados miembros proporcionarán los recursos necesarios para efectuar las evaluaciones y velar por que existan procedimientos para producir y recabar los datos necesarios para las evaluaciones, en especial los relacionados con los indicadores comunes y, cuando proceda, los indicadores específicos de un programa, en el tercero que las evaluaciones serán llevadas a cabo por expertos, internos o externos, funcionalmente independientes de las autoridades responsables de la ejecución de los programas. La Comisión dará orientaciones sobre la manera de realizar las evaluaciones, inmediatamente después de la entrada en vigor del presente Reglamento y por último en el cuarto que todas las evaluaciones se pondrán a disposición del público».

El artículo setenta y dos versa sobre los «Principios generales de los sistemas de gestión y control» y en su apartado d) se expone que se deberá «contar con sistemas informáticos para la contabilidad, para el almacenamiento y la transmisión de los datos financieros y los datos sobre indicadores y para el seguimiento y la elaboración de informes».

En relación con la Autoridad de Gestión, dentro de la política de cohesión de la UE para 2014-20, «la autoridad de gestión es responsable de la gestión y aplicación eficaces de un programa operativo.

Una autoridad de gestión puede ser un ministerio nacional, una autoridad regional, un ayuntamiento local u otro organismo público o privado nombrado y aprobado por un Estado miembro. Las autoridades de gestión deben efectuar su labor de acuerdo con los principios de la gestión financiera responsable.

La autoridad de gestión debe presentar a la Comisión un informe anual de aplicación de cada programa operativo antes del treinta y uno de mayo cada año. Entre las demás tareas de una autoridad de gestión se incluyen:

- asegurar que las actividades seleccionadas para financiación cumplen los criterios del programa operativo;
- comprobar que los productos y servicios cofinanciados se entregan con eficacia de acuerdo con las normas nacionales y de la UE;
- registrar y mantener la contabilidad, y garantizar que existe un riguroso proceso de auditoría;
- asegurar que se evalúa adecuadamente el rendimiento de un programa operativo» (3).

---

(3) [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/policy/what/glossary/a/managing-authority](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/glossary/a/managing-authority).

En el RDC es en el artículo ciento veinticinco sobre Funciones de la autoridad de gestión, donde se establece en su apartado primero que «la autoridad de gestión será responsable de la gestión del programa operativo de conformidad con el principio de buena gestión financiera y en su apartado segundo que en lo que respecta a la gestión del programa operativo, la autoridad de gestión deberá: a) ayudar en su labor al comité de seguimiento mencionado en el artículo cuarenta y siete y proporcionarle la información que necesite para desempeñar sus tareas, en particular datos sobre los avances del programa operativo en la consecución de sus objetivos, datos financieros y datos relacionados con indicadores e hitos». (4)

Por otra parte hay que destacar el Reglamento financiero específico de Fondo Social Europeo (FSE), es el *Reglamento (UE) No 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo Social Europeo* y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1081/2006 del Consejo, donde se establecen las funciones del FSE, su misión y el ámbito de actuación, así como las correspondientes prioridades en materia de inversión, los objetivos temáticos y las disposiciones específicas relativas al tipo de actividades que pueden ser financiadas por el FSE.

Partiendo del considerando catorce es donde se establece que «para lograr un seguimiento más estrecho y una mejor evaluación de los resultados obtenidos a nivel de la Unión gracias a las medidas que apoya el FSE, es preciso establecer en el presente Reglamento unos indicadores comunes que permitan calibrar la ejecución y los resultados obtenidos. Estos indicadores deben corresponder a la prioridad de inversión y al tipo de acción financiada de conformidad con el presente Reglamento y con las disposiciones pertinentes del Reglamento (UE) no 1303/2013. Cuando sea necesario, dichos indicadores deben complementarse con indicadores de resultados y de ejecución específicos de los programas».

En el artículo cinco «Indicadores» se señala que «se hará uso de los indicadores comunes de ejecución y de resultados establecidos en el anexo uno del presente Reglamento y, cuando proceda, de indicadores específicos de los programas de conformidad con el artículo veintisiete, apartado cuarto, y con el artículo noventa y seis, apartado dos, letra b), incisos ii) y iv), del Reglamento (UE) no 1303/2013. Todos los indicadores comunes de ejecución

---

(4) Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al fondo europeo de desarrollo regional, al fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo.

y de resultados se notificarán para todas las prioridades de inversión. Los indicadores de resultados establecidos en el anexo dos del presente Reglamento se notificarán de conformidad con el apartado dos del presente artículo. Siempre que proceda, los datos se desglosarán por género».

En su apartado tercero se establece que «junto con los informes anuales de ejecución, cada autoridad de gestión remitirá por medios electrónicos y en forma estructurada los datos referentes a cada eje prioritario desglosados por prioridades de inversión. Dichos datos se presentarán para las categorías de intervención contempladas en el artículo noventa y seis, apartado segundo, letra b), inciso vi), del Reglamento (UE) n° 1303/2013 y para los indicadores de ejecución y de resultados.

No obstante, lo dispuesto en el artículo cincuenta, apartado dos, del Reglamento (UE) n° 1303/2013, los datos transmitidos para los indicadores de ejecución y de resultados se referirán a valores relativos a operaciones ejecutadas parcial o totalmente».

Es en el Anexo uno del Reglamento 1304/2013 donde se especifican y listan los indicadores de ejecución y de resultados de las inversiones del FSE.

- «1) Indicadores comunes de ejecución sobre los participantes.
- 2) Indicadores comunes de ejecución sobre las entidades.
- 3) indicadores comunes de resultados inmediatos sobre los participantes.
- 4) indicadores comunes de resultados a más largo plazo sobre los participantes.

En el Anexo II figuran los indicadores de resultados de la Iniciativa de Empleo Juvenil.

- 1) Indicadores comunes de resultados inmediatos sobre los participantes.
- 2) Indicadores comunes de resultados a largo plazo sobre los participantes» (5).

## **1. Guía práctica de elaboración y Ayuda de la Comisión Europea**

Las Autoridades de Gestión de cada uno de los Fondos escriben Guías de referencia y de ayuda a los diferentes Organismos Intermedios, así como Metodologías de los diferentes indicadores.

Con referencia a la guía facilitada para el Fondo Social Europeo se establece que «es importante tener presente que el campo de observación que

---

(5) Reglamento (UE) n° 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1081/2006 del Consejo.



va a permitir analizar y registrar los indicadores debe poder establecer una vinculación entre los datos del participante y una concesión de gasto. Esta existencia de gasto concedido y participantes afectados nos da la pauta de cómo hacer el registro y conteo de participantes.

La información y registro de indicadores se hará sin que tenga porqué existir una previa justificación o certificación de gastos a la Comisión. La información se da obligatoriamente cada año en los informes anuales de las operaciones y proyectos referenciados en el Informe Anual y por ello, se informará con datos de seguimiento actualizados en cada Comité de Seguimiento».

Para el seguimiento se partirá de tres tipos de indicadores:

- *Financieros*, a través de los cuales se hace un seguimiento del progreso en términos de compromiso y del pago de los fondos.
- *Físicos de productividad*, que pueden medir personas o entidades en términos absolutos [por ejemplo: n° de desempleados participantes].
- *Físicos de resultado*, que informan de los efectos provocados [por ejemplo: la situación laboral de los participantes] Los Indicadores comunes recogen tanto los de productividad como los de resultado y se enumeran en el Anexo uno del Reglamento del FSE (1304/2013) del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013.

Los Indicadores comunes recogen tanto los de productividad como los de resultado y se enumeran en el Anexo uno del Reglamento del FSE (1304/2013). Los indicadores de productividad se refieren tanto a personas como a entidades. Los indicadores de resultado se refieren solamente a personas. Se deben computar tantas veces como la persona o entidad se beneficie del apoyo de cada operación/proyecto distinto. Además, todos los participantes que entran en una operación han de ser registrados, incluyendo aquellos que dejen la operación antes de su terminación.

Los Indicadores comunes de productividad reflejan la información tanto de personas como de entidades. El FSE utiliza el término participantes y se refiere a personas que se benefician directamente de una inversión, debiendo ser posible su identificación y la codificación de sus datos personales (al menos las cinco categorías de indicadores de carácter obligatorio); además, el registro será único en tanto en cuanto la persona permanezca en la misma operación. No se deben computar las personas que se beneficien indirectamente de una operación.

Los Indicadores comunes de resultado inmediato se refieren sólo a personas y miden el efecto directo que ha dejado el FSE después de que el participante salga de la operación (inmediatamente tras dejar la operación o como máximo en las cuatro semanas siguientes). Son:

- Participantes inactivos que buscan trabajo tras su participación.

- Participantes que se han integrado en los sistemas de educación o formación tras su participación.
- Participantes que obtienen una cualificación tras su participación.
- Participantes que obtienen un empleo (incluido por cuenta propia) tras su participación.
- Participantes desfavorecidos que buscan trabajo, se integran en los sistemas de educación o formación, obtienen una cualificación u obtienen un empleo (incluida cuenta propia) tras su participación.

Los Indicadores comunes de resultado a más largo plazo se refieren también sólo a personas y miden el efecto de lo que ha ocurrido seis meses después de abandonar, salir o acabar la operación. Los datos correspondientes a estos indicadores se podrán recabar sobre la base de una muestra representativa de los participantes en cada prioridad de inversión, de tal forma que el proceso de selección maestra cumpla con una serie de parámetros estadísticos en cuanto a su tamaño, intervalo de confianza, y margen de error, que garantice que los resultados obtenidos puedan generalizarse y extrapolarse.

Es común que todos los Programas Operativos, a la hora de elaborar y establecer sus Prioridades de Inversión, hayan establecido unos cuadros con indicadores, y en dichos cuadros sólo aparecen algunos indicadores de productividad, de resultado o específicos con un valor cuantificado a 2023. Esta cuantificación es un cumplimiento del Reglamento FSE y, por tanto, sólo para los indicadores que se hubieran considerado más representativos para dar sobre la ejecución de la Prioridad de Inversión se ha estimado cuál será el valor a alcanzar al finalizar la ejecución en 2023. Estos datos se irán alimentando año tras año y su acumulado nos dirá el grado de acercamiento al objetivo marcado. El Documento de Orientación de la Comisión sobre el Seguimiento y Evaluación de la Política de Cohesión Europea (Fondo Social Europeo), así como todos sus anexos, en especial el Anexo D «Guía práctica sobre recogida y validación de datos», aportan importantes aclaraciones.

La Autoridad de Gestión, con éste y otros documentos, pretende armonizar y dar una visión íntegra de la utilización de los Indicadores en los PO de España.

A la hora de poder utilizar correctamente los registros sobre los participantes es necesario tener muy presente las aclaraciones y matizaciones que se dan en la *Guía Práctica que elaboró la Comisión Europea*. En este sentido:

— Es importante tener en cuenta la diferenciación entre sexo y género para poder codificar correctamente a un participante. Sexo se acerca del concepto biológico, y género hace referencia dentro de las ciencias sociales al rol o papel desempeñado en la sociedad. Se recomienda que se pregunte por «la identidad de género» de los participantes.

— La situación laboral solo permite una única codificación; desempleado (y su desglose), inactivo (y su desglose) o empleado. El criterio metodológico establecido por la Guía de la Comisión Europea para catalogar a los parados de larga duración, difiere respecto a cómo en España se ha tratado dicho colectivo. Por tanto, es necesario recordar que al aplicar una metodología común para todos los Programas Operativos del Fondo Social Europeo, parado de larga duración será:

- Menor de veinticinco años con más de seis meses en desempleo.
- Mayor de veinticinco años con más de doce meses en desempleo.

Los indicadores de resultado, ya sean inmediatos o a largo plazo, con referencia a la situación en el mercado laboral, se codifican en relación a la existencia de un cambio en la situación de los participantes (en el mercado de trabajo) respecto de aquella con la que entraron en la intervención financiada por el FSE.

— La edad debe recogerse siempre en referencia a la entrada en la operación y con la unidad referida a «años». Con respecto a la edad de salida hay que operar de la misma manera.

— En la situación formativa, si no se tienen ninguna titulación acabada al entrar en la operación, se estaría fuera de los CINE y por tanto se puede hablar de «analfabeto». En este caso, a dichas personas hay que registrarlas en el apartado «otros desfavorecidos». El resto de participantes obligatoriamente tendrá un encuadre en:

- CINE uno: Enseñanza primaria.
- CINE dos: Primer ciclo de enseñanza secundaria. Incluye: 1º ciclo de ESO (1º, 2º, 3º y 4º ESO).
- CINE tres: Segundo ciclo de enseñanza secundaria: FP Básica (1º y 2º). FP Grado Medio. Bachillerato.
- CINE cuatro: Enseñanza postsecundaria no terciaria.
- CINE cinco a ocho: Enseñanza superior: Universidad. FP Grado Superior.

Los participantes que se registren con alguna de las situaciones calificadas como «desventaja»:

- Migrantes, participantes de origen extranjero, minorías (incluidas comunidades marginadas, como la población romaní).
- Participantes con discapacidad.
- Otras personas desfavorecidas.
- Personas sin hogar o afectadas por la exclusión en cuanto a vivienda.

Pueden ser anotados en más de una, no siendo excluyentes. Una persona puede acumular más de una vulnerabilidad. En el registro «Otras personas

desfavorecidas» se debe hacer referencia a grupos desfavorecidos no cubiertos por los indicadores comunes referidos a migrantes y minorías y discapacidad.

Por tanto, y siguiendo las directrices del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016 del Reino de España, que define la estrategia general en materia de inclusión activa, se incluirán como «Otras personas desfavorecidas» a:

- 1.– Personas perceptoras de rentas mínimas o salarios sociales.
- 2.– Solicitantes de asilo.
- 3.– Víctimas de violencia de género.
- 4.– Personas víctimas de discriminación por origen racial o étnico orientación sexual e identidad de género.
- 5.– Personas con problemas de adicción.
- 6.– Personas reclusas y ex reclusas.

Además de estos colectivos debe también aplicarse este indicador a:

— Personas analfabetas o personas que no han completado con éxito el nivel CINE 1 y están por encima de la edad habitual para conseguir este nivel educativo (doce años de edad).

En el indicador común de resultado «participantes que obtienen una cualificación tras la participación» (se mide al terminar la intervención FSE o en las cuatro semanas siguientes) se debe tener presente la interpretación del término «cualificación». Según el marco de cualificaciones europeo, una cualificación es un «resultado formal de un proceso de evaluación y validación que se obtiene cuando un organismo competente establece que el aprendizaje de un individuo ha superado un nivel determinado». Recomendamos que el certificado refleje la cualificación obtenida y que se guarden las pruebas y exámenes como fuente de verificación.

— El indicador que registra a quienes no tienen hogar o sufren de exclusión por vivienda, únicamente es obligatoria su información en el IAE de dos mil diecisiete y se podría hacer por muestreo. No obstante, cabría la posibilidad de informar cada año si se toma la información de todos los participantes conjuntamente con el resto de la información al inicio de la operación. En el caso de computarse dicha información para cada año, las personas sin hogar deberán ser contabilizadas dentro del segmento correspondiente a «otras personas desfavorecidas».

— El concepto de «persona sin hogar» debe ser el utilizado por el Instituto Nacional de Estadística de España en la encuesta a personas sin hogar: «a efectos de esta Encuesta se considera persona sin hogar aquella que tiene dieciocho años o más, que en la semana anterior a la de la entrevista ha sido usuaria de algún centro asistencial o de alojamiento y/o de restauración y ha

dormido al menos una vez en alguno de los siguientes alojamientos ubicados en municipios de más de veinte mil habitantes: albergue, residencia, centro de acogida, centros de acogida a mujeres maltratadas, centros de ayuda al refugiado, centros para demandantes de asilo, piso facilitado por una administración pública, una ONG u organismo, piso ocupado, pensión pagada por una administración pública, una ONG u organismo, espacio público (estación de ferrocarril, de autobuses, metro, aparcamiento, jardín público, descampado...), alojamientos de fortuna (hall de un inmueble, cueva, coche...).

En el caso de que se considere la utilización de registros administrativos (en vez de una encuesta) para recoger datos sobre las personas sin hogar es necesario garantizar, y poder demostrar, que la información disponible de los registros es adecuada para satisfacer los requisitos del indicador. Esto significa que el registro administrativo que se utiliza debe cubrir a todos los participantes y que la información contenida en él sigue las definiciones aplicadas al indicador FSE.

El indicador específico que se ha introducido en el Objetivo Temático 9 y que se denomina «EO01 Participantes en situación o riesgo de exclusión social», al no tener una regulación en las guías de la Comisión, la metodología que debe seguir es la definida en el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, que indica en su Introducción que la exclusión social debe entenderse no sólo asociada a los perfiles más tradicionales de la pobreza sino que «debe contemplar también los problemas asociados a aquellas personas que se mueven alrededor del umbral de pobreza relativa, en una situación de desequilibrio y de entrada y salida de la pobreza en función de algunos factores, entre los que la situación laboral constituye un hecho decisivo». Por tanto, en este indicador se computará a las personas que se registren con alguna de las situaciones calificadas como «desventaja», incluyendo el de «Otras personas desfavorecidas», más el tratamiento especial dado a parados de larga duración. Exclusivamente para este indicador específico parado de larga duración (PLD) se considera a la persona en situación de desempleo durante un período de doce meses, con las salvedades de:

- Menores de 30 años.
- Mayores de 45 años.
- Residentes en zonas rurales (DEGURBA3) para los que el tiempo de cómputo de la situación de desempleo será de un mínimo de seis meses.

— La residencia se fundamenta por el empadronamiento y las zonas rurales deben entenderse como zonas escasamente pobladas (o de categoría tres) según la clasificación «DEGree of URBAnisation» (DEGURBA), que en la práctica significa que más del 50% de la población de la zona vive en el medio rural. A efectos de seguimiento del FSE, esta clasificación debe aplicarse al nivel conocido como Unidad Administrativa Local nivel 2 (o UAL 2), que

suele referirse al municipio, distrito o equivalente. Para considerar una zona como rural o no, hay que basarse en la clasificación DEGURBA existente que publica Eurostat» (6).

### III. LA EVALUACIÓN A TRAVÉS DE LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión Europea actúa de garante, su evaluación es primordial debido a que «evalúa si las disposiciones, políticas y actividades de gastos se adecúan a sus objetivos y producen al mínimo coste los efectos deseados para las empresas y los ciudadanos europeos.

Los resultados de la evaluación ayudan a la Comisión a decidir si las acciones deben mantenerse o cambiar.

La evaluación analiza una disposición legal, una política o un programa concreto de la UE en los siguientes aspectos:

- eficacia (si la acción consigue sus objetivos).
- eficiencia (costes y beneficios).
- pertinencia (si responde a las necesidades de las partes interesadas).
- coherencia (si combina bien con otras acciones).
- valor añadido europeo (beneficios de la actuación a escala de la UE).

El chequeo es un tipo de evaluación que estudia diversos aspectos afines. Se centra en averiguar cómo interactúan las distintas disposiciones, políticas y programas, detectar incoherencias o sinergias y analizar el impacto colectivo.

Las próximas evaluaciones se comunican a los ciudadanos mediante las hojas de ruta de evaluación y se planifican con carácter plurianual.

Cualquiera puede aportar observaciones sobre los planes de evaluaciones y chequeos y participar en las consultas públicas sobre (7) las evaluaciones en curso.

Las Directrices para la mejora de la legislación y las herramientas correspondientes proporcionan unas pautas comunes de calidad que aplica la Comisión al evaluar el funcionamiento.

Por otra parte, el Comité de Control Reglamentario examina y dictamina sobre la calidad de las principales evaluaciones y chequeos» (8).

---

(6) Guía de orientaciones sobre indicadores del Fondo Social Europeo.

(7) Evaluación de políticas públicas (mpfp.gob.es).

(8) Guía de orientaciones sobre indicadores del Fondo Social Europeo.

Orientaciones e indicaciones para el tratamiento de los participantes en las operaciones del Fondo Social Europeo. Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. Septiembre 2018. Introducción.

## 1. Antecedentes del seguimiento y evaluación

Entre la recopilación de las aportaciones de los diferentes miembros del Comité de Evaluación de la Red interadministrativa de las administraciones públicas, se recoge el apartado de antecedentes del seguimiento y evaluación que nos muestra que «bajo el paraguas del concepto “evaluación” se recogen un sinnúmero de prácticas caracterizadas, por una parte, por la intencionalidad de mejora de la calidad de las políticas públicas y la rendición de cuentas y por otra, por la heterogeneidad de los modelos que se aplican en los diferentes países.

En España, tras su entrada en la Unión Europea, se impulsa la evaluación. Su objetivo primero fue promover la utilización de la información obtenida a través de ésta, en todos los niveles de decisión, desde la estratégica a la operativa.

La llegada de partidas presupuestarias adicionales (Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión), fomentó el desarrollo normativo en materia de evaluación.

Tras la reforma en 1998 de los Fondos Estructurales (FEDER, FSE), se obligó a los estados miembros a justificar sistemáticamente los programas de ayudas, reforzando la necesidad del seguimiento con el objeto, no sólo de corregir necesidades y diseño de programas, sino también de contar con datos que permitieran conocer criterios tales como la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto, complementariedad y sostenibilidad de las intervenciones públicas.

*Seguimiento*: es una función continua que utiliza la recolección sistemática de datos sobre indicadores especificados con el fin de proporcionar una medición del desarrollo del programa, indicadores sobre el logro de objetivos, así como de la utilización de fondos. El Seguimiento orientado a la Evaluación es una herramienta informativa, descriptiva, que aporta datos de carácter físico y financiero, cuantitativo y cualitativo, sobre ejecución de acciones, medidas, etc.

*Evaluación*: es el control sistemático y progresivo de un proyecto, comprendiendo su diseño, ejecución y resultados. Lo que se busca es determinar la relevancia y satisfacción de los objetivos, la eficiencia del desarrollo, su efectividad, impacto y sostenibilidad. Debe proporcionar información creíble y útil, favoreciendo el aprendizaje. La Evaluación es una herramienta conclusiva, que emite conclusiones sobre la validez, bondad y utilidad de aquella política o programa que busca paliar una necesidad o problema.

*Seguimiento y Evaluación* son diferentes, pero tan estrechamente unidos que va uno de la mano del otro. Son herramientas complementarias. Si lo que se quiere es evaluar políticas y programas públicos, es imprescindible que la cantidad y calidad de los datos sobre la ejecución de la intervención estén disponibles y al alcance de los evaluadores. Es por ello que el seguimiento o monitoreo permite la verificación de la implementación del programa, reco-

giendo de manera sistemática toda aquella información que va a permitir finalmente la evaluación de su impacto, eficacia o eficiencia. Un sistema de S y E (Seguimiento y Evaluación) constituye una poderosa herramienta de gestión pública y ayuda en el proceso de toma de decisiones, demostrando el impacto de la política o programa. Una vez creado el sistema, el reto consiste en sustentarlo. No obstante, las tareas del seguimiento no deben concebirse como un objetivo en sí mismo, sino como un instrumento para saber qué se está haciendo y de qué manera, es decir, una herramienta al servicio de la evaluación.

- El seguimiento valora el progreso de una política o programa con el fin de obtener datos sobre su implementación basándose en un sistema de indicadores.
- El seguimiento es un sistema sostenido en el tiempo, no de carácter puntual como la evaluación.
- Suele desarrollarse por el propio equipo gestor.
- Tiene un carácter más informativo y menos holístico que la evaluación.
- No emite juicios de valor.
- Permite introducir modificaciones necesarias para corregir desvíos y mejorar la intervención.
- El Seguimiento debe estar integrado coherentemente con la estructura organizativa de los órganos gestores y ejecutores de la política, plan, proyecto o programa.
- Debe ser fiable, ágil, oportuno y eficaz.

Contar con recursos necesarios: humanos, materiales y financieros.

Dificultades:

- Dificultades ocasionadas por la falta de datos o el empleo de una escala no apropiada.
- Retrasos en la publicación de estadísticas y fuentes documentales.
- Datos insuficientemente desagregados: por edad, sexo.
- Dispersión: estar ubicada en uno o en varios centros gestores.
- Información no estructurada.
- Falta de periodicidad en la captura de datos. Ámbitos del sistema de seguimiento:
- Población objetivo: grado de cobertura, características sociodemográficas, adecuación del programa al colectivo.
- La gestión de la política pública: Racionalización, (determinación del problema de base al que a través de la intervención pública se pretende hacer frente), la organización interna.



- Normativa legal: grado de cumplimiento, sinergias, coherencia externa con otras intervenciones.
- Contexto socioeconómico: características del ámbito en la que se desarrolla la intervención.
- Ejecución del programa: resultados directos y costes o ejecución de acciones y medidas previstas o grado de alcance de objetivos o seguimiento financiero.
- Desvíos/atrasos en realizaciones físicas (ejecuciones) y financieras» (9).

## 2. Evaluación de la evaluabilidad de las políticas públicas

La evaluación de evaluabilidad (EE), es una «herramienta que aporta un valor añadido de transparencia y rendición de cuentas a la acción pública a través de sus distintas funcionalidades, algunas de ellas comunes a todos los tipos de evaluación, tanto desde el punto de vista de la evaluación como desde el prisma del diseño de políticas públicas y de la planificación estratégica:

1. Desde el punto de vista de la evaluación de políticas públicas:
  - Ayuda a determinar si una intervención pública es *evaluable*, en qué términos, y qué utilidad puede tener la evaluación posterior. Asimismo, ayuda a establecer la probabilidad de medir resultados e impactos mensurables y a identificar y gestionar los riesgos u obstáculos a los que se puede enfrentar la citada evaluación, antes de que los recursos se comprometan con una evaluación a gran escala. La evaluación de evaluabilidad es, por tanto, un instrumento del campo de la evaluación.
  - Permite *evitar los costes* (de tiempo, de recursos materiales y humanos) de la realización de una evaluación en profundidad cuando la intervención no está preparada para ello o no se dan las condiciones idóneas para su realización. En suma, analiza el coste/beneficio de la evaluación posterior.
  - Permite definir a grandes rasgos el “cómo” puede realizarse la evaluación (el diseño de la evaluación), en particular en la posible *definición del alcance o enfoque de la evaluación*. No obstante, no es conveniente que la EE establezca el diseño concreto de una evaluación posterior, puesto que la restringiría en exceso y constituye uno de los riesgos de fracaso de la evaluación de evaluabilidad (R. Davies, 2013).

---

(9) Guía visual del proceso de evaluación de Políticas públicas (Comité de evaluación de políticas públicas) apartado 2. qué diferencia seguimiento de evaluación. Rosa Arrechera Bartolomé. Inspectoría de Servicios. Gobierno de Aragón. Antecedentes del «seguimiento» y «evaluación», pág. 4.

- Genera un clima de *confianza* entre los diferentes actores interesados desde el diseño, lo que aumenta la *credibilidad* de una evaluación posterior.
  - Cuando la EE se realiza en una fase tan temprana como es el diseño de la intervención, *contribuye a definir* de forma rigurosa el sistema de monitorización y evaluación para la evaluación posterior, facilitando tanto la disponibilidad de la información que pueda responder a las preguntas de evaluación, como la captura de datos en la línea de base».
2. Desde el prisma del diseño de políticas públicas y de la planificación estratégica:
- «Contribuye a *reforzar el diseño* de la intervención, ayudando a los responsables de la planificación a recoger adecuadamente la identificación y definición del problema o necesidad y a aumentar la coherencia de la intervención. Particularmente cuando la EE se realiza en intervenciones que todavía no han sido implementadas. En este sentido puede ser una herramienta al servicio de la planificación.
  - Sirve como herramienta en la *toma de decisiones* en la planificación estratégica, aportando evidencias e información de calidad que mejoren la acción pública. La evaluabilidad colabora en la mejora de las intervenciones, lo que a su vez contribuye a mejorar sus posibilidades de éxito (IAAP, 2017).
  - *Mejora la eficiencia* de las intervenciones públicas y de la acción pública en general. Ello se debe a que contribuye a mejorar la formulación de la intervención, y con ello a sus resultados, en relación con sus bajos costes en términos de tiempo de ejecución y de recursos (la evaluación de evaluabilidad se realiza en un plazo corto, con herramientas de un coste reducido, y se puede realizar de forma interna o externa)».

En cuanto a su encuadre en los distintos enfoques de evaluación, la EE se enmarca en la *evaluación integral*, definida como «el proceso sistemático y razonado de generación de conocimiento, a partir de la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la comprensión global de una intervención pública —sea esta una política, plan, programa o norma—, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos (resultados e impactos) (AEVAL, 2015b)».

«La realización de una evaluación de evaluabilidad puede tener algunos de los siguientes objetivos principales:

- Mejorar la calidad de la formulación y del diseño de las intervenciones públicas.

- Contribuir a garantizar la asignación eficiente de los recursos públicos.
- Preparar a la intervención para ser evaluable.
- Favorecer que las evaluaciones en profundidad sean eficaces, eficientes, transparentes y ágiles.

El Documento técnico de la evaluabilidad es la expresión de la intención de realizar una evaluación de evaluabilidad. En él se caracteriza tanto la intervención pública (aunque de una forma muy somera) como la evaluación de evaluabilidad que se va a realizar, incluyendo el alcance del trabajo que se va a llevar a cabo, y los objetivos concretos que se persiguen con la EE.

Los puntos principales que se deben tener en cuenta para la elaboración de este documento técnico son:

- La descripción de la *decisión de evaluar*. Si es una autoevaluación, se explicita la decisión de llevarla a cabo. Si es un encargo, debe indicarse qué unidad o responsable encarga la EE, en qué términos, con qué alcance y en qué plazo debe llevarse a cabo la EE.
- Breve descripción del *objeto de la evaluación* (la intervención que se va a evaluar). Incluye la finalidad de la intervención, su ámbito de actuación (temporal, competencial), la fase del ciclo en que se encuentra la intervención (en elaboración, implementándose, ya realizada...) y, por último, una mención a la complejidad de la intervención.
- *Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación de evaluabilidad*. Estos aspectos son esenciales para analizar algunos factores condicionantes de una posible evaluación en profundidad posterior.
- La descripción de las líneas principales del *proceso de evaluación de evaluabilidad* que va a desarrollarse y que se concreta en el análisis de distintas dimensiones de evaluabilidad, así como las herramientas previstas. De forma aproximada se detallará la disponibilidad o necesidad de información, según las características de la evaluación de evaluabilidad. Igualmente se indicará si la EE incorporará la realización de entrevistas en profundidad, entrevistas semiestructuradas, etc. (En ocasiones la EE se realiza sobre la base de la documentación relevante. En otras, el equipo de evaluación se desplaza para llevar a cabo entrevistas con actores claves de la intervención).
- Se incluyen las *relaciones y el mecanismo de coordinación* entre el equipo evaluador y los responsables. Este aspecto es especialmente necesario si la EE se desarrolla de forma paralela a la planificación y se lleva a cabo por un equipo externo. En el caso de que se trate de una autoevaluación, las actividades las realiza el mismo equipo. En cualquier caso, la coordinación es importante porque para que las actividades de evaluación sean útiles deben realizarse de una forma

determinada y con el tiempo suficiente para adoptar las decisiones oportunas en cada fase de la planificación» (10).

### 3. Utilidad de la evaluación de implementación

Es en la Guía de Evaluación de implementación en su página once donde se refleja que «las utilidades de este tipo de evaluación varían según el momento del ciclo de acción pública en que se encuentre la intervención a evaluar y del grado de ejecución de los instrumentos y actividades del despliegue.

En cualquier caso, lo recomendable es que la evaluación de implementación se realice en el momento en que se evidencia que la intervención pública no se lleva a cabo tal y como estaba previsto por los planificadores, siendo lo más frecuente que sea una evaluación intermedia, es decir cuando no ha finalizado su plazo de ejecución y vigencia.

En una *evaluación ex ante*, cuando la intervención no ha comenzado su implementación o ejecución, permite mejorar su diseño y por tanto se considera que es una evaluación formativa. Se realiza para definir adecuadamente los instrumentos de despliegue, principalmente en lo referente a los sistemas de información que nutren los mecanismos de seguimiento y evaluación (indicadores de seguimiento y resultados), los instrumentos organizativos y los mecanismos de coordinación, entre otros. Hace que la intervención sea evaluable en fases posteriores a su finalización, preparándola para una evaluación *ex post*.

En el caso de intervenciones en fase de *evaluación intermedia*, durante la ejecución de la intervención, la evaluación de implementación puede ser útil para la detección temprana de problemas y errores en la ejecución de las actividades o medidas de despliegue y en los resultados intermedios que puedan influir en la consecución de los objetivos iniciales. Permite conocer como progresa la intervención, identificar áreas críticas, tomar medidas correctoras y hacer recomendaciones para reorientar la programación en caso necesario. Su objetivo es fundamentalmente el aprendizaje y mejora de la intervención y por ello se considera, como en el caso anterior, una evaluación formativa. Sobre todo, es útil en intervenciones que tratan problemas dinámicos, que son problemas complejos que pueden ver modificada su definición, componentes, causas o efectos debido a los cambios en alguna de las estructuras, problemas, contexto o componentes con los que están relacionados. Estas modificaciones pueden tener muchas causas. Rein y Schon (2016) explican que, de hecho, «muchos cambios de política consisten tan solo en adaptarse a situaciones cambiantes. Empero, el efecto acumulativo de muchas de estas adaptaciones puede entrañar un reenmarque.

---

(10) Guía de la evaluabilidad de las intervenciones públicas (IEPP,2020), pp. (18-20).

Si se efectúa sobre un programa o política que ha finalizado (*evaluación ex post*), la evaluación de implementación permite conocer qué ha pasado entre los objetivos y los resultados e impactos observados si estos no son los esperados, así como identificar cuáles son los factores que inciden en la consecución de esos resultados. Será posible dirimir si unos resultados mediocres o deficientes tienen su causa en un error de diseño de las actividades o medidas, en déficits o problemas de implementación, en la respuesta de la población objetivo al programa o a cualquier otro factor. Se considera una *evaluación sumativa*, pues permite extraer conclusiones de la intervención sobre aspectos críticos que condicionan sus resultados».

#### **IV. SEGUIMIENTO, SISTEMA DE INDICADORES Y EVALUACIÓN**

En el Documento Estrategia FSE+ 2021-2027, en su apartado séptimo, seguimiento, sistema de indicadores y evaluación se refleja que «el sistema de seguimiento para el período de programación 2021-2027 parte de las mejores prácticas del período 2014-2020 y seguirá estando basado en un sistema de gestión compartida. Por tanto, los principios generales que imperan son el de estabilidad y simplificación con el objetivo de reducir la carga administrativa, manteniendo los principios de responsabilidad y orientación a resultados. Los comités de seguimiento establecidos para cada programa desempeñarán un papel de la mayor relevancia a la hora de supervisar el rendimiento del programa y todos los factores que influyan en él.

Por lo que respecta a la transparencia, los documentos presentados a los comités de seguimiento deberán estar a disposición del público. El sistema se complementará, en su caso y conforme establezca la normativa reguladora de FSE+, con reuniones de revisión anual del rendimiento entre la Comisión y los Estados miembro. Se suprimirá la obligación de presentar informes anuales de ejecución a cambio de aumentar la frecuencia en la presentación y actualización de los datos. Se mantiene la obligación de presentar un informe final de rendimiento. El Estado miembro establecerá un marco de rendimiento que permita el seguimiento, la presentación de informes y la evaluación del rendimiento de los programas durante su ejecución, y contribuya a medir el rendimiento global de los Fondos.

De acuerdo con la Propuesta de Reglamento de FSE+, el grado de cumplimiento de los hitos del marco de rendimiento será tenido en cuenta en la asignación de los recursos para las anualidades 2026 y 2027.

El marco de rendimiento constará de los siguientes elementos:

— los indicadores de realización y de resultados vinculados a los objetivos específicos establecidos.

- las etapas que se deberán haber alcanzado a finales de 2024 en el caso de los indicadores de realización, y
- las metas que se deberán haber alcanzado a finales de 2029 en el caso de los indicadores de realización y de resultados.

Las etapas y las metas se fijarán en relación con cada objetivo específico dentro de un programa, con la excepción de la asistencia técnica y del objetivo específico para subsanar las carencias materiales establecido en el artículo [cuatro, letra c), inciso xi)] del Reglamento del FSE+.

Entre los principales cambios en el sistema de indicadores se destacan los siguientes:

- Reducción del número de indicadores.
- Privilegiar el uso de registros nacionales o administrativos para su recopilación.
- Si los datos de los indicadores comunes de ejecución relativos a participantes con discapacidad, nacionales de terceros países o de origen extranjero, pertenecientes a minorías, personas sin hogar o afectadas por la exclusión en materia de vivienda, así como participantes de zonas rurales, no se recaban de registros de datos, los valores correspondientes a dichos indicadores se podrán determinar sobre la base de estimaciones fundamentadas por parte del beneficiario.

En lo relativo al sistema de evaluación, los artículos treinta y nueve y cuarenta de la propuesta del Reglamento de Disposiciones Comunes 2021-2027 establece:

- Evaluaciones realizadas por los Estados miembros.
- Se llevarán a cabo evaluaciones de cada uno de los programas operativos tanto de las Comunidades y Ciudades Autónomas como de los de ámbito estatal, cuyo contenido se determinará con arreglo a lo dispuesto reglamentariamente.
- Además, se llevará a cabo una evaluación de cada programa a fin de examinar su impacto como máximo el treinta de junio de 2029.
- Se encargará las evaluaciones a expertos funcionalmente independientes.
- La autoridad de gestión o el Estado miembro garantizarán los procedimientos necesarios para producir y recopilar los datos necesarios para las evaluaciones.
- La autoridad de gestión o el Estado miembro elaborarán un plan de evaluación que se presentará al comité de seguimiento como máximo un año después de la aprobación del programa. Todas las evaluaciones se publicarán en el sitio web».
- Evaluación realizada por la Comisión:

- «La Comisión llevará a cabo una evaluación intermedia para examinar la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido de la UE de cada uno de los Fondos en un plazo que expirará a finales de 2024.
- La Comisión llevará a cabo una evaluación retrospectiva para examinar la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido de la UE de cada uno de los Fondos en un plazo que expirará el treinta y uno de diciembre de 2031. Estas evaluaciones examinarán todos los aspectos que se establezcan en el Reglamento de Disposiciones Comunes» (11).

## **1. Principios horizontales para el periodo 2021-2027**

Según lo establecido en el Documento para la Estrategia FSE + 2021-2027 en su apartado sexto principios horizontales «para el período 2021-2027 se definen como principios horizontales la igualdad de género, la igualdad de oportunidades y no discriminación, la accesibilidad y el cambio climático.

De hecho, en el marco de desarrollo de los programas se debe seguir una estrategia dual de implementación de los mismos. Por un lado, de manera transversal en todas las fases del procedimiento y, por otro lado, a través de catorce acciones positivas mediante líneas específicas de financiación o la priorización de determinados proyectos.

Según establece el Reglamento FSE+, los principios horizontales contemplados en el artículo tres del Tratado de la Unión Europea ("TUE") y en el artículo diez del TFUE, incluidos los principios de subsidiariedad y proporcionalidad enunciados en el artículo cinco del TUE, deben respetarse en la ejecución de los Fondos, teniendo en cuenta la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Asimismo, el Reglamento FSE+ establece que las intervenciones del FSE+ deberán respetar de los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Los Estados miembros deben observar asimismo las obligaciones que impone la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y garantizar la accesibilidad en consonancia con su artículo nueve y de acuerdo con el Derecho de la Unión que armoniza los requisitos de accesibilidad aplicables a los productos y los servicios. Los Estados miembros y la Comisión deben procurar la erradicación de las desigualdades, el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres y la integración

---

(11) Ministerio de Trabajo y Economía social. Secretaría de estado de empleo y economía social según Programación y Evaluación FSE unidad administradora del FSE pág. 17.apartado 7. seguimiento, sistema de indicadores y evaluación.

de la perspectiva de género, así como la lucha contra la discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

Los Fondos no deben apoyar acciones que favorezcan cualquier tipo de segregación. Los objetivos de los Fondos deben perseguirse en el marco del desarrollo sostenible y del fomento, por parte de la Unión, del objetivo de conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, tal como se recoge en el artículo once y el artículo ciento noventa y uno, apartado uno, del TFUE y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga. A fin de proteger la integridad del mercado interior, las operaciones en beneficio de empresas deben cumplir las normas de la Unión sobre ayudas estatales establecidas en los artículos ciento siete y ciento ocho del TFUE.

Así, de acuerdo con el apartado segundo del artículo cuatro, el FSE+ contribuirá también a los objetivos políticos relativos a una «Europa más ecológica, con bajas emisiones de carbono, mediante la mejora de los sistemas de educación y de formación necesarios para adaptar las capacidades y las cualificaciones, mejorar las capacidades de todos, incluida la mano de obra, y crear nuevos empleos en sectores relacionado con el medio ambiente, el clima y la energía, y la bioeconomía».

«Las respuestas frente al cambio climático han sido clasificadas tradicionalmente en dos amplias categorías:

— Respuestas de *mitigación*: orientadas a reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero, que son la causa última del proceso del cambio climático.

— Respuestas de *adaptación*: orientadas a limitar los impactos y los riesgos derivados del cambio del clima, ajustando las actividades humanas a las nuevas condiciones climáticas.

En ambas categorías se prevé:

a) La demanda de nuevas capacidades, que permitan una adecuada reorientación de sectores clave de la actividad económica hacia un desempeño bajo en carbono y adaptado al cambio del clima.

b) La aparición o consolidación de nuevos perfiles profesionales para dar respuesta a nuevas necesidades técnicas y profesionales.

Para ello, se propone abordar este principio de carácter transversal a través de las políticas de empleo, promoviendo la adaptabilidad de las personas trabajadoras para que puedan desempeñar su trabajo con criterios “bajos en carbono” y de adaptación ante el cambio del clima. La formación de los trabajadores y trabajadoras debe anticipar los cambios previstos en el mercado, proporcionando a los trabajadores las nuevas capacidades requeridas, siendo los principales sectores en transformación por la transición ecológica los siguientes:



— Sector de la construcción, enfocado a la rehabilitación del parque de viviendas ya existente, con objeto de reducir sustancialmente el consumo de energía en los hogares, asegurando al tiempo un adecuado confort climático.

— Sector del transporte, que avanza hacia la sustitución de los combustibles fósiles por vectores energéticos compatibles con las energías renovables.

— El sector de producción de alimentos, que deberá adaptarse al clima que, en términos generales será más cálido y se caracterizará por una menor disponibilidad de agua.

El artículo seis de la propuesta del Reglamento FSE+ establece, además, que todos los programas ejecutados en el marco del FSE+ deberán garantizar la igualdad entre hombres y mujeres a lo largo de su preparación, ejecución, seguimiento y evaluación. También promoverán la igualdad de oportunidades para todos, sin discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o credo, discapacidad, edad u orientación sexual, durante su preparación ejecución, seguimiento y evaluación» (12).

## V. CONCLUSIÓN

Entre los beneficios en la evaluación de las políticas públicas nos encontramos desde la promoción, transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, favoreciendo la eficacia y eficiencia en las actuaciones públicas y la promoción de una mayor racionalidad del gasto público, fomentando la participación en la acción pública.

A su vez, contribuye a reforzar el diseño de la intervención, ayudando a los responsables de la planificación a recoger adecuadamente la identificación y definición del problema o necesidad y a aumentar la coherencia de la intervención.

Y sirve como herramienta en la toma de decisiones de la planificación estratégica, aportando evidencias e información de calidad con la mejora de la eficiencia de las intervenciones públicas y de la acción pública en general.

Destacar que el próximo FSE+ contribuirá en el próximo periodo a cumplir los objetivos políticos relativos a una «Europa más ecológica, con bajas emisiones de carbono, mediante la mejora de los sistemas de educación y de formación necesarios para adaptar las capacidades y las cualificaciones, así como crear nuevos empleos en sectores relacionado con el medio ambiente, el clima y la energía».

---

(12) Ministerio de Trabajo y Economía social. Secretaría de estado de empleo y economía social según Programación y Evaluación FSE unidad administradora del FSE pág. 13.apartado 5. concentraciones temáticas.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- <https://www.mptfp.gob.es/portal/fucionpublica/evaluacion-politicas-publicas.html>.
- [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/policy/what/glossary/m/monitoring-committee](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/glossary/m/monitoring-committee).
- [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/es/policy/what/glossary/a/managering-authority](https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/glossary/a/managering-authority).
- Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al fondo europeo de desarrollo regional, al fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo.
- Reglamento (UE) n° 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1081/2006 del Consejo.
- Guía de orientaciones sobre indicadores del Fondo Social Europeo.
- Evaluación de políticas públicas (mptfp.gob.es).
- Guía de orientaciones sobre indicadores del Fondo Social Europeo.
- Orientaciones e indicaciones para el tratamiento de los participantes en las operaciones del Fondo Social Europeo. Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. Septiembre 2018. Introducción.
- Guía visual del proceso de evaluación de Políticas públicas (Comité de evaluación de políticas públicas) apartado 2. qué diferencia seguimiento de evaluación. Rosa Arrechera Bartolomé. Inspectoría de Servicios. Gobierno de Aragón. Antecedentes del «seguimiento» y «evaluación», p. 4.
- Guía de la evaluabilidad de las intervenciones públicas (IEPP,2020), pp 18-20.
- Ministerio de Trabajo y Economía social. Secretaría de estado de empleo y economía social según Programación y Evaluación FSE unidad administradora del FSE pág. 17 apartado 7. seguimiento, sistema de indicadores y evaluación.
- Ministerio de Trabajo y Economía social. Secretaría de Estado de empleo y economía social según Programación y Evaluación FSE unidad administradora del FSE pág. 13 apartado 5. concentraciones temáticas.