

Síntesis del Seguimiento Estratégico 2009 y 2012 del Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR)

3 de diciembre de 2013



Índice

<i>Introducción</i>	<i>1</i>
<i>Seguimiento estratégico (2009).....</i>	<i>2</i>
<i>Seguimiento estratégico (2012).....</i>	<i>15</i>
<i>El período 2014-20120: Acuerdo de Asociación.</i>	<i>29</i>

El objeto de este documento es describir de una forma sintética las principales características del seguimiento estratégico realizado sobre el MENR en el período de 2007-2013 y definir las características básicas de los Acuerdos de Asociación para el período 2014-2020.

Introducción

La base sobre la que se ha redactado esta síntesis son los informes estratégicos del Marco Estratégico Nacional de Referencia de España (MENR) 2009 y 2012. Éstos tienen por objeto dar respuesta a lo dispuesto en el artículo 29.2 del Reglamento (CE) N° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE) y al Fondo de Cohesión (FC) y se deroga el Reglamento (CE) N° 1260/1999.

El objetivo de la síntesis es plasmar las principales observaciones y conclusiones extraídas con ambos análisis. De esta forma puede visualizarse la evolución experimentada y se facilita la comprensión integral del seguimiento realizado sobre el MENR.

Este informe concluye con la exposición de las principales informaciones referentes a la preparación del acuerdo de asociación para el período de intervención 2014-2020 según la información que la CE ha puesto a disposición a través de los artículos 13, 14 y 15 del Borrador de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo

Seguimiento estratégico (2009).

Inicio tardío en la puesta en marcha de los PO's

Se produjo un cierto retraso en la puesta en marcha efectiva de los programas operativos derivada de la adaptación de los sistemas informáticos a los nuevos requisitos que, en materia de gestión y control, se habían fijado en los Reglamentos aplicables para el período 2007-2013.

Este retraso produjo por la escasa información disponible a 31 de octubre de 2009 (momento en que se realiza el primer seguimiento estratégico), en términos de ejecución financiera, al no disponer de de declaraciones de gasto por parte de todos los organismos intermedios, se observó baja ejecución sobre el porcentaje de ayuda certificada en la fecha de elaboración del primer informe.

Modificación del contexto: elaboración de la estrategia antes del inicio de la crisis económica.

Desde la aprobación del MENR en mayo de 2007 y de los programas operativos en diciembre de 2007, España pasó de un contexto de fuerte crecimiento y creación de empleo a otro marcado por la recesión económica y la destrucción de empleo. La variación contextual sobrevenida hizo necesario que el análisis sobre la vigencia de la estrategia tuviera en cuenta esta variable.

En este sentido, el empeoramiento generalizado de la tasa de empleo y el incremento vertiginoso de la tasa de paro –especialmente durante el año 2009- constituyeron los aspectos más preocupantes de la evolución socioeconómica detectados en aquel momento de análisis, por lo que se apuntó que la primera prioridad de la política económica debía dirigirse a la recuperación del empleo.

Las amenazas detectadas en el MENR se mantuvieron o intensificaron por los cambios en el contexto.

Respecto a las amenazas se observa que algunas de ellas, tanto en las regiones convergencia como competitividad, se intensifican debido al deterioro del contexto socioeconómico, por ejemplo los problemas relativos a la integración de la población inmigrante o las posibilidades de deslocalización de la actividad productiva. Asimismo, aparecen nuevas amenazas como son el debilitamiento de la estabilidad macroeconómica, el aumento del déficit público, la restricción presupuestaria o la falta de liquidez en los mercados financieros.

En cuanto a las oportunidades detectadas durante la programación, se mantuvieron o se debilitaron por las nuevas condiciones socioeconómicas; especialmente la relativa al potencial del sector turístico.

En relación a las oportunidades, puede decirse que éstas en general se mantienen puesto que se refieren a aspectos o políticas estructurales y no coyunturales, de forma que no se ven tan afectadas por la situación del contexto. En todo caso, se debilitan algunas como las relativas a los movimientos migratorios y al potencial y demanda del sector turístico, que sí se ven afectadas por la coyuntura. En el ámbito del empleo y la formación surgen nuevos nichos relacionados con la aplicación de la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención de personas en situación de dependencia.

Las debilidades apuntadas en la programación se mantuvieron o se intensificaron por la crisis.

Respecto a las debilidades, sí se ha producido un cambio sustancial en las mismas, de forma que muchas de ellas se han intensificado debido a la crisis económica. Entre éstas se mencionan: la reducida dimensión empresarial, la insuficiente inversión –especialmente la privada- en I+D+i, las debilidades del mercado de trabajo (temporalidad, desempleo de larga duración, etc.), la baja productividad y pérdida de competitividad, etc.

Las fortalezas identificadas se mantuvieron o se debilitaron al desaparecer la capacidad de creación de empleo.

Respecto a las fortalezas, muchas de ellas se debilitan o desaparecen como consecuencia de la crisis económica. Por ejemplo: desaparece la capacidad de creación de empleo, pasando a una situación de destrucción de puestos de trabajo en todo el territorio español que debe reflejarse en el análisis DAFO. Igualmente disminuyen el dinamismo de la inmigración, la adecuación de las infraestructuras productivas o la fortaleza del sistema público de I+D+i.

Por otra parte, destaca el mejor comportamiento del mercado laboral femenino, por la continua incorporación de mujeres, así como de los trabajadores con mayor cualificación y que presentan perfiles más adaptados a la demanda de puestos de trabajo, con formación en ciencia y tecnología, nuevos yacimientos de empleo, formación profesional, entre otros

Los objetivos planteados en la estrategia se mantuvieron iniciada ya la crisis dado que en la revisión se validó la pertinencia del MENR.

En este sentido, la estrategia definida anticipaba la necesidad de un cambio en el modelo de crecimiento económico de España, hacia un modelo basado en la innovación como motor de la productividad, en el desarrollo del capital humano, en un entorno empresarial competitivo y emprendedor, y en los principios de un desarrollo sostenible.

Complementando la anterior afirmación, las debilidades del contexto que sirvieron para elaborar el MENR eran similares a las producidas en 2009 aunque acentuándose las relativas al mercado de trabajo, al tejido productivo, la inversión en I+D+i o las relacionadas con la productividad y la competitividad.

La pertinencia de la estrategia sobre las regiones de convergencia, phasing-in y phasing-out se valoró como adecuada.

Las debilidades identificadas están tratadas por al menos uno de los “objetivos globales” y uno o varios de los “objetivos intermedios” del MENR.

Respecto a las fortalezas recogidas, se destacó que estaban cubiertas por los cuatro “objetivos globales” y, al menos, por dos de los “objetivos intermedios”, lo que debía servir para que éstas siguieran deteriorándose.

De igual forma, se consideró óptima la pertinencia de la estrategia sobre las regiones de competitividad.

Las debilidades detectadas se consideraron cubiertas por alguno de los “objetivos globales” y “objetivos intermedios” y las fortalezas identificadas estuvieron íntegramente tratadas. Todos los objetivos definidos, tanto “globales” como “intermedios” abordaron varias de las fortalezas identificadas, lo que debía evita que, en principio, éstas experimenten un mayor debilitamiento.

El MENR había incorporado una visión anticipativa y se validó como el camino a seguir para salir de la crisis.

La programación de los fondos estructurales en España para el período 2007-2013, ha reforzado el énfasis en la economía del conocimiento, en el desarrollo empresarial y en la innovación. Los distintos análisis sobre la economía española, tanto a nivel interno como los realizados por organismos internacionales, reflejan que el camino a seguir por España para salir de la crisis es similar al diseñado para los fondos estructurales y para el fondo de cohesión

Se observaron implicaciones relevantes a la hora de dar continuidad a la estrategia del MENR.

Se destaca la importante contracción presupuestaria en todos los niveles de administraciones públicas españolas. Este hecho, condicionó la posibilidad de financiar actuaciones y, en consecuencia, de obtener posteriormente la cofinanciación comunitaria.

Por otra parte, existieron numerosas actuaciones dentro de la principal prioridad de la programación, como es el Desarrollo de la Economía del Conocimiento, que dependen de la actuación empresarial privada y para las que puede que no exista suficiente demanda por parte de las empresas, debido al empeoramiento de sus resultados económicos y a la restricción financiera a la que se enfrentan.

En el campo del mercado de trabajo y el capital humano, era necesario lograr una óptima combinación de flexibilidad contractual y políticas activas

laborales reforzadas que pueden proporcionar una respuesta a corto plazo para luchar contra la actual destrucción masiva de empleo. También pueden fomentarse acciones a largo plazo que incidieran sobre aspectos como: el fortalecimiento del sistema educativo, la mejora del nivel formativo de la población ocupada y la adquisición de conocimientos y habilidades con un fuerte componente tecnológico.

Se apuntó un alto grado de coherencia interna entre los objetivos que debía proporcionar valor añadido a las actuaciones.

Los objetivos globales establecidos en el MENR mostraron un elevado grado de influencia sobre el resto –se observaron como objetivos influyentes-, si bien no todos manifestaron el mismo grado de dependencia del resto – no todos son objetivos sensibles-. Se observó asimismo un elevado grado de complementariedades y sinergias mutuas entre los objetivos globales de MENR, que hacían esperable la manifestación de efectos amplificadores que deberían incorporar valor añadido a la implementación de las distintas actuaciones.

Se apreció una correcta coherencia interna endógena.

Desde la aprobación del MENR hasta el momento del primer seguimiento estratégico se habían producido modificaciones en la asignación financiera de los recursos entre ejes con respecto a lo programado inicialmente. Ello podría afectar al grado de consecución de los objetivos globales e intermedios del MENR por estar directamente vinculados con la programación financiera.

A fecha de elaboración del informe 2009, la cuantía de las reprogramaciones efectuadas (en el PO de Castilla la Mancha y PO Fondo de Cohesión-FEDER) no fueron suficientemente significativas como para alterar el reparto y la concentración actual de los recursos financieros; por ello cabía esperar que el cumplimiento de los objetivos no se vería afectado por las reprogramaciones realizadas.

Reprogramación del PO de Castilla La Mancha.

Supuso una reducción de la ayuda FEDER asignada al eje 4 sobre “Transporte y energía” por importe 33.198.761,00 euros a favor del eje 5 relativo al

“Desarrollo sostenible, local y urbano”. Ello representó una disminución del 0.56% de lo total programado en el eje 4, por lo que el Eje pasó a representar un 27,5% del total de la ayuda financiera programada en las regiones convergencia, phasing-in y phasing-out. Por su parte, el eje 5 experimentaría un incremento del 2% y pasaría a representar un 7,5% del total de los recursos financieros programados en las regiones citadas anteriormente.

Reprogramación FEDER-Fondo de Cohesión

El importe de la reprogramación fue de 44.729.071,00 euros y supuso una transferencia de recursos financieros desde el eje 5 sobre “Asistencia técnica” hacia los ejes 1 y 2 relacionados con el transporte y el medio ambiente. Ello representó una disminución del 72% del eje 5 y un incremento del 2,4% y 0.3% de los ejes 1 y 2, respectivamente.

Se detectó un alto grado de coherencia externa con el resto de políticas que inciden en el contexto, conformando así un escenario favorable.

Sobre las Orientaciones Estratégicas Comunitarias en materia de Cohesión (OEC) se observó como todas sus medidas estuvieron atendidas por algún eje del MENR y que todos los ejes del MENR tenían alguna relación directa con alguna medida de las OEC.

Por otra parte se observó un elevado grado de coherencia entre los indicadores y objetivos de los diferentes ejes del Plan Nacional de Reformas así como las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo, y los correspondientes del FEDER, FSE y Fondo de Cohesión.

Sobre el Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE) todas las acciones que éste contempla respondieron a temas que en su mayoría están recogidos en el MENR dentro de los ejes prioritarios del FEDER, el FSE o el Fondo de Cohesión

Y finalmente, sobre el Plan Nacional de Acción a favor de la Inclusión Social , se concluyó que existía una vinculación estrecha y directa entre ambos, hasta el punto de que tanto los objetivos estratégicos como el valor a alcanzar, definidos para las prioridades del FSE e integrados en los POs, coincidieron con los objetivos y valores de Plan de Acción.

Coherencia externa con las Orientaciones Estratégicas Comunitarias: el MENR como herramienta capaz de convertir las OEC en una realidad en España

El análisis de coherencia externa entre el MENR y las OEC ofreció como resultado que todas las medidas de las OEC están atendidas por algún eje del MENR y que todos los ejes del MENR tienen alguna relación directa con alguna medida de las OEC.

En resumen, se concluyó lo siguiente:

Respecto al FEDER y FC:

- Presentan un alto grado de sinergia con las OEC en sus objetivos 1 y 2 (O1 y O2), con un enfoque similar para ambos grupos de regiones (convergencia y competitividad regional y empleo), pero con mayor peso de las infraestructuras (transporte, energía o I+D) en las regiones convergencia y una mayor especialización en las regiones competitividad.
- Las sinergias observadas respecto al objetivo 3 (O3) son menores puesto que este objetivo está más estrechamente relacionado con el FSE.

Respecto al FSE:

- Presenta un alto grado de sinergia con las OEC en su objetivo 3 (O3), con actuaciones tanto sobre la demanda como la oferta de empleo.
- Todos y cada uno de los objetivos intermedios dentro de este objetivo son atendidos por las actuaciones previstas en alguno de los ejes de FSE. Por otra parte, el O.2.1. se ve recogido por el eje 3, en su vertiente de formación en materia de I+D+i y el O.2.2. por el eje 1, que actúa en el ámbito de la promoción del espíritu empresarial.
- Los objetivos dirigidos a atraer a más personas al mercado laboral, mejorar la adaptabilidad de empresas y trabajadores y mantener una población activa sana, O.3.1, O.3.2 y O.3.5, respectivamente, son atendidos de forma directa por 2 ejes: eje 1 “Fomento del espíritu empresarial y mejora de la adaptabilidad de trabajadores, empresas y empresarios” y eje 2 “Fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”.
- El objetivo O.3.4. de refuerzo de la capacidad administrativa, se ve atendido fundamentalmente por los ejes 4 y 5, si bien el eje 2 en su tema prioritario 65 contempla la modernización y mejora de las instituciones del mercado laboral.

- Por otra parte, el objetivo vinculado a la mejora del sistema educativo, O.3.3., va a ser atendido por las actuaciones previstas por el eje 3 “Aumento y mejora del capital humano”.

Coherencia externa con las Directrices Integradas para el Crecimiento y el Empleo 2005-2008 y el Programa Nacional de Reformas

La contribución del FSE a las Directrices integradas para el empleo 2005-2008 se observó como elevada. En este sentido y respecto al mercado de trabajo se extrajeron las siguientes conclusiones.

- La tasa de empleo en España a 2009 se situó en el 60,8% siguiendo una tendencia decreciente desde el año 2007. Considerando la situación de contexto del mercado de trabajo español, las previsiones optimistas de cumplir con el objetivo de Lisboa para 2010 (70%) se alejaron del horizonte. En este sentido, se destacó que los menores ritmos de crecimiento de la economía incidían seriamente en la creación de empleo.
- En cuanto al empleo femenino, la tasa de empleo a 2008 fue del 54,9%, teniendo como horizonte el 57% establecido por el PNR, lo que la situó a 4,2 puntos de la media de la UE 27, por delante de Italia, Grecia y los nuevos Estados miembros.
- El ritmo de crecimiento desde el año 2000 hasta el 2005 fue aproximadamente del 4,4% (interanual), si bien a partir del año 2006 se inicia una desaceleración que se agudiza a partir del 2007, estancándose en un incremento del 0,37% (promedio anual). De nuevo, la actual situación de contexto se alejaba de cumplir con el compromiso adquirido en el PNR y la Estrategia de Lisboa.
- La tasa de empleo de los trabajadores de 55 a 64 años alcanzó en 2008 el 45,6%, Estando todavía lejos del objetivo de 2010 del 50% según la Estrategia de Lisboa. Manteniendo el ritmo de crecimiento mostrado para la tasa de crecimiento de trabajadores mayores de 55 a 64 años desde el año 2000 (2,6% promedio anual), se podría alcanzar el objetivo de Lisboa en este ámbito. No obstante, Estados miembros como Suecia, Estonia, Dinamarca, Letonia o Portugal habían superado ya el citado objetivo del 50%.
- No obstante, la situación más crítica detectada recayó en la tasa de desempleo juvenil en torno al 38,15% (2009), muy por encima de la medida UE27 (19,6%).

- El otro apartado en el que se fija unos de los objetivos principales de la Agenda de Lisboa es el gasto en investigación y desarrollo como porcentaje sobre el total del PIB. En 2007, esta cifra fue del 1,27% para España, muy alejada todavía del objetivo del PNR del 2% para 2010, y más lejos aún del 3% fijado por la Agenda de Lisboa. Este bajo gasto en I+D repercutió negativamente en la economía española haciendo que la productividad por trabajador fuera muy baja (97,9, 2006 [UE25=100]). Este dato nos ponía a la cola de los principales países europeos y ni siquiera se alcanza la media de la UE27.
- Finalmente, en cuanto al apartado de formación del capital humano, se analizaron dos indicadores. El primero de ellos es el nivel de educación secundaria entre 20 y 24 años que supuso un 61,1% (2007), un porcentaje que muy pequeño respecto al objetivo del PNR para 2010 (80%). El segundo hace referencia a la población de entre 25 y 64 años asistentes a cursos de formación permanente. Este porcentaje fue del 10,4% (2007), lo que nos situaba en una posición media comparándonos con los principales países europeos, y cerca del objetivo del PNR para 2010 (12,5%).

Coherencia Externa con el Plan Europeo de Recuperación Económica

Se contrastaron las 10 acciones para la recuperación que se incluyen en el PERE con los principales ejes del MENR. Dichas acciones están relacionadas principalmente con la activación del empleo, la mejora de la financiación (especialmente para las empresas), la mejora de las infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones, la eficiencia energética, las tecnologías limpias y la I+D+i.

Todas estas acciones responden a temas que en su mayoría están contemplados en el MENR dentro de los ejes prioritarios del FEDER, el FSE o el Fondo de Cohesión. Se observa que cada acción del PERE se corresponde con uno o más ejes del MENR. Por tanto, se puede concluir que existe un elevado grado de coherencia externa entre el MENR y el PERE, de modo que las acciones contenidas en este último contribuirán positivamente al logro de los objetivos del marco.

Adecuada complementariedad de los PO's de "I+D+i por y para el beneficio de las Empresas-Fondo Tecnológico" y de "Economía basada en el Conocimiento."

En cuanto al análisis de los POs pluriregionales FEDER de “I+D+i por y para el beneficio de las Empresas–Fondo Tecnológico” y de “Economía basada en el Conocimiento”: estos tienen una estrecha relación entre sí, ya que el primero recoge actuaciones encaminadas a apoyar la inversión del sector privado en I+D+i, mientras que el segundo incluye actuaciones de la Administración General del Estado orientadas a financiar la I+D+i de los centros públicos y a impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información. Estos programas tienen, por tanto, un carácter fuertemente sinérgico, al abordar entre ambas actuaciones tendentes a optimizar los recursos destinados a apoyar la I+D+i.

Apta complementariedad de los Pos plurirregionales y regionales FEDER y FSE

Se manifiesta principalmente en el eje 1 de las regiones convergencia “Desarrollo de la Economía del Conocimiento (I+D+i, Sociedad de la Información y TIC)”, y el eje 1 de las regiones competitividad “Economía del Conocimiento, Innovación y Desarrollo Empresarial” (FEDER).

En el caso de FSE, se manifiesta sobre todo en las actuaciones destinadas a la lucha contra la discriminación y las orientadas a facilitar la adaptabilidad y el acceso al empleo.

Asimismo, se observa un grado aceptable de complementariedad entre las actuaciones contenidas en el FEDER, FSE y Fondo de Cohesión, así como de éstos con el FEADER y el FEP.

La evolución de los indicadores estratégicos del MENR fue lenta en la prima fase de aplicación antes del seguimiento estratégico de 2009.

Los indicadores estratégicos seleccionados en el MENR experimentaron una evolución favorable desde el valor base (año 2005, 2004...) hasta la fecha del último dato disponible (2008, 2007) utilizado en el seguimiento estratégico. No obstante, en muchos indicadores, dicha evolución fue lenta, y a un ritmo tal que inducía a pensar que será difícil alcanzar el objetivo 2010.

El conjunto de indicadores que mostró una mejor evolución y cumplimiento o cercanía del objetivo 2010 fueron los pertenecientes a las categorías “Medioambiente y Desarrollo Sostenible” y “Transporte”.

Los indicadores con una peor evolución y acercamiento al objetivo 2010 fueron los de las categorías “I+D+i”, “Desarrollo Empresarial”, “Energía”, y

las tres del Fondo Social Europeo: “Fomento del espíritu empresarial y la adaptabilidad”, “Empleabilidad, inclusión social e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres” y “Aumento y mejora del capital humano”.

En 2009 se obtuvieron unas bajas realizaciones por el inicio tardío y otros problemas asociados.

Se apreció la existencia de un importante retraso en la puesta en marcha de los programas operativos dado la indicación de los siguientes valores:

Fondo	31/10/2009	Convergencia	Phasing-in	Phasing-out	Competitividad
FEDER	Ayuda certificada (€)	1.009.000.000	119.000.000	110.000.000	71.000.000
	Total/programado	8%	11%	3,9%	4,2%
FSE	Ayuda certificada (€)	228.800.000	37.370.000	48.200.000	42.860.000
	Total/programado	11,7%	19,27%	10,9%	5,63%

Los motivos que explicaron las bajas realizaciones se resumen en los siguientes:

- La aprobación tardía de los programas operativos en diciembre de 2007, una vez iniciado el período de programación 2007-2013.
- Dificultades asociadas al comienzo del período de programación 2007-2013, que incorporó nuevos requisitos y procedimientos reglamentarios.
- La existencia de reglamentos especialmente complejos.
- La necesidad inicial de aprobar los criterios de selección de operaciones.
- Los requisitos relativos a los sistemas de gestión y control.
- Nuevas herramientas informáticas de gestión.

Además, como consecuencia de la crisis, en noviembre de 2008, la Comisión Europea concedió una prórroga de seis meses (hasta junio de 2009) para el cierre de los programas operativos correspondientes al período 2000-2006, por lo que hasta el 30 de junio de 2009 se estuvo trabajando para asegurar el cierre total de las actuaciones correspondientes al período anterior.

Ejecución por temas prioritarios

Los temas prioritarios que reflejaron una mayor ayuda certificada fueron los siguientes:

- El tema prioritario 17 sobre servicios ferroviarios (RTE-T), cuya ayuda certificada ascendió a 736 millones de euros y representó un 27% del importe total certificado.
- El tema prioritario 08 sobre otras inversiones en empresas, con una ayuda certificada
- de 225 millones de euros, lo que suponía un 8,6% de la cuantía total certificada.
- El tema prioritario 23 sobre carreteras regionales/locales, con una ayuda certificada de 192 millones de euros, que representó un 7,3% del total certificado.
- El tema prioritario 21 sobre autopistas (RTE-T), con una ayuda certificada de 164 millones de euros, que supuso un 6,2% del total certificado.
- De lo anterior se deduce que de los cuatro temas prioritarios anteriores, tres corresponden a proyectos relacionados con infraestructuras de transporte (17, 21 y 23). Asimismo tres de ellos contribuyen al “earmarking” de Lisboa (08, 17 y 21)

Efectos beneficios del Plan Estatal de Recuperación Económica

Las medidas contempladas en el PERE tuvieron un efecto beneficioso sobre los programas, ya que supusieron un aumento de la liquidez disponible y de las vías de financiación de un gran número de proyectos de inversión. No obstante, a fecha de realización del seguimiento estratégico de 2009 resultó difícil cuantificar el impacto de estas medidas, al no existir información de ejecución y certificación de gastos, anterior al reparto del nuevo anticipo. En cualquier caso, en el medio/largo plazo cabía esperar que el efecto de las medidas fuera en general positivo, sobre todo ante el contexto de restricción de liquidez.

Correcta integración del principio de igualdad de oportunidades en la programación.

Las evidencias que justificaron la anterior afirmación se sustentan en lo siguiente: en el documento de programación se introdujeron indicadores de seguimiento desglosados por género y también específicos para medir la

repercusión sobre la IIOO, se creó una red de políticas de igualdad, el extinto Ministerio de Igualdad fue miembro permanente en las reuniones del Comité Consultivo de Seguimiento Estratégico y Evaluación, y por último, se previno la realización en el año 2010 de una evaluación estratégica temática en materia de Igualdad de Oportunidades.

Se observó una adecuada aplicación del principio de integración medioambiental

Se observó como el MENR tuvo en cuenta la integración del principio de desarrollo sostenible y protección del medioambiente en todas las etapas de la programación y estuvo garantizada en todos los POs FEDER y de Fondo de Cohesión, gracias a la evaluación ambiental estratégica (EAE). Además se creó la red de autoridades ambientales que da continuidad a la existente red de autoridades ambientales del período 2000-2006 y se apuntó la existencia de indicadores de seguimiento de los POs en materia medioambiental así como de indicadores estratégicos en el MENR.

Detección de buenas prácticas para cada una de las Orientaciones Estratégicas Comunitarias.

Se seleccionaron al menos un ejemplo de buena práctica dentro de cada uno de los pilares de las Orientaciones Estratégicas Comunitarias (OEC):

- OEC 1. Convertir a Europa en un lugar más atractivo para invertir y trabajar: Iniciativa Urbana.
- OEC 2. Mejorar los conocimientos y la innovación a favor del crecimiento:
- Constitución del instrumento financiero JEREMIE en el P.O. de I+D+i por y para el beneficio de las empresas –Fondo Tecnológico-.
- OEC 3. Más y mejores empleos: Integración de familias inmigrantes en zonas rurales despobladas, Nuevos Senderos; Programa Antenas “Servicios de Proximidad para la Pyme”; Gestión del eje 1 del PO Adaptabilidad y Empleo a través de la firma de acuerdos de colaboración con entidades sin ánimo de lucro (ediciones 2008 y 2009); y por último, Taller del Raval: Centro de actuaciones integrales para la integración sociolaboral de jóvenes.
- OEC 4. Dimensión territorial de la Política de Cohesión : Plan de Extensión de la Banda Ancha (PEBA)

Seguimiento estratégico (2012).

Se incrementan los niveles de desempleo, principalmente el juvenil.

Con el segundo informe de seguimiento estratégico se observó como la destrucción progresiva de puestos de trabajo y la escasez de demanda de mano de obra provocó una tendencia de crecimiento interanual en las tasas de paro. En el tercer trimestre de 2012 la tasa de desempleo del conjunto de España se situaba en el 25,17%, la masculina en el 24,84% y la femenina en el 25,56%.

Finalmente, este informe de seguimiento apuntó un fenómeno del desempleo juvenil que constituye un grave problema diferencial para España. En este sentido, el informe apunta que la tasa de desempleo juvenil española continuó creciendo durante los últimos años, a la vez que se agudizó su distanciamiento con respecto a la tasa media comunitaria. En 2011, la tasa de desempleo juvenil en España era del 46,4%, mientras que la media de la UE-27 era del 21,4%.

Modificaciones en las tendencias sobre la tasa de actividad española.

La tasa de actividad en 2011 (73,73%) fue superior en España respecto a la de la anualidad 2009 (72,99%), lo que significa que se había incorporado un mayor volumen de población al mercado laboral.

El crecimiento de la tasa de actividad de España ocurrido antes de 2008 se asocia en gran medida a la recepción de población inmigrante en edad laboral. El polo de atracción que constituyó el mercado laboral español durante el ciclo de bonanza económica favoreció la entrada de población extranjera, y ésta se incrementó con los reagrupamientos familiares.

Sin embargo, tras el inicio de la crisis económica la tendencia creciente de la variable se vincula principalmente a la incorporación al mercado laboral de un mayor número de integrantes de cada unidad familiar, debido al debilitamiento de la economía de los hogares.

El análisis de la tasa de actividad de 2011 por género expone que la femenina había crecido progresivamente desde 2007, siendo en 2009 del 64,78% y situándose en 2011 en el 66,96%. Contrariamente, la masculina, aunque continua siendo superior a la femenina, no ha presentado alteraciones destacables.

El incremento de la tasa de actividad femenina se explica por varios factores, las mujeres están más presentes en el sistema educativo siendo mayor su capacitación profesional, además, los cambios en la formas de consumo y el debilitamiento de las economías familiares han incentivado que ambos cónyuges participen en el mercado laboral. También se han modificado algunos estereotipos sobre la participación de la mujer en los sectores de ocupación tradicionalmente masculinos, en este sentido, las nuevas tecnologías y la mayor formación de ellas contribuye a que estén accediendo a puestos de trabajo a los que tradicionalmente no habían tenido acceso.

Por otra parte se han modificado algunos patrones como la edad de la maternidad y el número de hijos por mujer. Ha incrementado la predisposición femenina a tener un trabajo al margen de las funciones sociales de cuidado de los otros y del hogar atribuidas exclusivamente a ellas en décadas anteriores.

Causas del descenso progresivo en la tasa de empleo.

La tasa de empleo en España ha experimentado un descenso progresivo desde la anualidad 2007, siendo en 2009 del 59,8% y en 2011 del 57,7%. Esta tendencia se relaciona estrechamente con la crisis económica y la destrucción de empleo producida en este país durante los últimos años.

La crisis fue precedida por un período de bonanza económica apoyada en el auge del sector de la construcción que constituyó el principal motor económico para la sociedad española durante años. La crisis del sector inmobiliario provocó una minoración radical de los puestos de trabajo creados en ese sector, siendo costosa la recolocación de estos trabajadores a causa de diferentes razones: disposición de formación específica y exclusiva sobre el sector, baja cualificación profesional, etc.

Los demás sectores de actividad también se vieron afectados por la crisis – especialmente el industrial y en menor término el de servicios-, los efectos colaterales de la crisis económica han influido en la capacidad de consumo de los españoles por lo que se ha visto afectada la demanda privada. A su vez, las restricciones presupuestarias enfrentadas por el Sector Público han disminuido la demanda pública. La consecuencia ha sido una reducción del

volumen de producción de las empresas y, con ello, la destrucción de puestos de empleo.

Del análisis de dicho indicador por sexo se observa que la tasa de empleo masculina (63,2% en 2011), aunque ha continuado siendo superior, se ha visto mayormente afectada por la crisis económica que la femenina (52% en 2011). La disminución producida en la tasa de empleo entre 2009 y 2011 fue de un 3,4% entre los hombres y de un 0,8% entre las mujeres. En este sentido, debe apuntarse que ha sido en los sectores económicos tradicionalmente masculinos (construcción e industria) en los que ha aumentado más el desempleo.

El sector servicios, dónde la presencia de la mujer es más acusada, ha resistido en mayor término las consecuencias de la crisis económica. Además, el factor tradicional que asocia determinadas actividades económicas a la mujer: cuidado de los otros, educación, servicios público, etcétera, ha contribuido a que la tasa de empleo femenina haya sufrido un retroceso menor.

Todo ello ha supuesto una evolución convergente entre las tasas de empleo masculina y femenina.

Continuidad en la tendencia de incremento de la tasa de paro

El sustancial incremento en la tasa de paro durante se explica por las deficiencias estructurales que presenta el mercado de trabajo español. En este sentido, la destrucción progresiva de puestos de trabajo y la escasez de demanda de mano de obra ha provocado esta tendencia de crecimiento interanual. Las causas que han producido este fenómeno se han apuntado anteriormente, al describir la evolución de la tasa de empleo, no obstante, existen algunas apreciaciones complementarias que se exponen a continuación.

La mayor variación interanual en la tasa de desempleo de España se produjo entre los años 2008 y 2009, pasando del 11,3% al 18% (+6,7%). En los años sucesivos, el crecimiento de la tasa de desempleo ha sido más moderado, pasando del 20,1% en 2010 al 21,6% en 2011 (+0,5%). No obstante, la tendencia continua siendo creciente.

Entre 2009 y 2011 la tasa de paro creció más entre los hombres, produciéndose un proceso convergente entre las tasas de ambos sexos. En 2011, la tasa de desempleo masculina fue de un 21,2% (+3,5% respecto a 2009) y la tasa de empleo femenina fue de un 22,2% (+3,8% respecto a 2009).

Se observan disparidades regionales sobre la tasa de actividad.

La tasa de actividad española continuó siendo superior a la media de la UE, incluso distanciándose. Así en 2009 la tasa española era del 72,99% y la europea del 71,02%, mientras que en 2011 se situaron respectivamente en el 73,73% y el 71,18%.

La tasa de actividad en 2011 (73,73%) fue superior en España respecto a la de la anualidad 2009 (72,99%), lo que significó que se ha incorporado un mayor volumen de población al mercado laboral.

El estudio del comportamiento de la tasa de actividad por regiones españolas indicó diferencias significativas entre las distintas comunidades y ciudades autónomas.

En 2007, Cataluña, Madrid y Baleares eran las regiones que presentaban las tasas de actividad más elevadas. En el lado contrario, con las menores tasas de actividad, se situaban Ceuta, Melilla, Asturias, Extremadura y Andalucía. Diez de las regiones españolas contaban con una tasa de actividad menor que la media comunitaria y el distanciamiento medio de las tasas de actividad regionales con respecto a la media comunitaria era de -0,35%.

En 2011, el número de regiones españolas con una tasa de actividad inferior a la media comunitaria pasó a ser de 6. Cataluña, Madrid y Baleares continuaron siendo las regiones con mayor tasa de actividad y Ceuta, Melilla, Asturias, Extremadura y Andalucía aquellas con una tasa menor.

Se incrementan las disparidades regionales sobre la tasa de empleo

La tasa de empleo en España se situó en 2007 muy ligeramente por encima de la media de la UE-27. Sin embargo, la crisis económica influyó directamente en una minoración progresiva de los valores alcanzados por la variable hasta 2011. Así, en 2009 la tasa de empleo era del 59,8% (-5,8% respecto a 2007) y en 2011 del 57,7% (-2,1% respecto a 2009).

La comparación con la media europea sitúa a España a partir de 2007 en unos valores inferiores a los europeos siendo las diferencias crecientes. En 2009, la tasa de empleo española se situó 4,8 puntos por debajo de la europea, en 2010 5,5 puntos por debajo y en 2011 era 6,5 puntos inferior.

La crisis económica provocó que 7 de las 10 comunidades autónomas que en 2007 estaban por encima de la tasa de empleo media de la UE-27, en 2011 se colocaran por debajo de ésta. Este es el caso de Cantabria, Comunidad Valenciana, La Rioja, Illes Balears, Aragón, Madrid y Cataluña.

Los casos más destacables en relación a la intensidad de la disminución de la tasa de empleo entre 2007 y 2011 se produjeron en las comunidades autónomas de Murcia (-17,4%), Comunidad Valenciana (16,2%) y Canarias (-16,2%).

En 2011, sólo dos regiones españolas se situaron por encima de la media europea (70%), es el caso del País Vasco (70,5%) y la Comunidad Foral de Navarra (70,5%).

Se alerta de las disparidades regionales sobre la tasa de paro

Entre 2007 y 2009 la tasa de desempleo en España creció 9,7 puntos, situándose en el 18%, y entre 2009 y 2011, aumentó un 3,6%. Así, en 2011 la tasa de desempleo española fue del 21,6%.

Si bien en 2007, las tasas española y comunitaria eran equivalentes, durante los años de crisis económica el crecimiento fue muy superior en España, produciéndose una evolución divergente.

El análisis de la tasa de desempleo por regiones entre las anualidades 2007 y 2011 expone un empeoramiento generalizado del fenómeno del paro en todas las comunidades y ciudades autónomas. En 2007, 8 de las 19 regiones españolas (Navarra, Aragón, La Rioja, Cantabria, País Vasco, Madrid, Cataluña e Illes Balears) se situaron por debajo de la media europea (7,2%), mientras que en 2011 todas las regiones de España contaban con una tasa de desempleo superior a la media comunitaria

Incremento de la pertinencia de los objetivos para el FSE del MENR.

Se apuntó como los objetivos definidos en el MENR para el FSE, OE2. “Mejorar los conocimientos y la innovación a favor del conocimiento” y el OE3. “Más y mejores empleos”, crecieron en pertinencia a lo largo de esos últimos años, según el deterioro del mercado laboral español se incrementaba. En especial, aumentó la pertinencia del objetivo relacionado con el aumento a corto plazo de la empleabilidad de las personas desocupadas y, especialmente, de aquellas pertenecientes a los colectivos más castigados por la crisis (jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, inmigrantes, etc).

Contribución del FSE al objetivo estratégico nº 2 del MENR (OE2). “Mejorar los

conocimientos y la innovación a favor del conocimiento”

La siguiente tabla muestra la evolución experimentada por los indicadores definidos en el MENR para el seguimiento de las metas estratégicas anteriores:

Indicador estratégico	Valor inicial	Valor actualizado	Fuente	Variación (%)	Objetivo 2013
Población entre 25 y 64 años asistente a cursos de formación (hombres) (%)	11,2 (2005)	10 (2009)	Instituto Nacional de Evaluación Educativa	-12,00%	11,7
Población entre 25 y 64 años asistente a cursos de formación (mujeres) (%)	13,1 (2005)	11 (2009)	Instituto Nacional de Evaluación Educativa	-19,09%	13,7
Tasa de creación de empresas	11,4 (2005)	11,35 (2011)	A partir de datos del DIRCE (INE)	-0,44%	13,21

Contribución del FSE al objetivo estratégico del MENR n° 3 (OE3). “Más y mejores empleos

La siguiente tabla presenta la evolución experimentada por los indicadores definidos en el MENR para el seguimiento de las metas estratégicas anteriores:

Indicador estratégico	Valor inicial	Valor actualizado	Fuente	Variación (%)	Objetivo 2013
Tasa de creación de empresas	11,4 (2005)	11,35 (2011)	A partir de datos del DIRCE (INE)	-0,44%	13,21
Tasa de empleo (16 a 64 años)	64,26 (2005)	58,47 (2011)	INE	-9,01%	67
Tasa de empleo femenino (16 a 64 años)	51,92 (2005)	52,76 (2011)	INE	1,62%	60
Tasa de desempleo juvenil	29,15 (16-19 años/2005)	64,08 (16-19 años/2011)	INE	119,83%	17
	17,04 (20-24 años/2005)	42,6 (20-24 años/2011)		150,00%	

Indicador estratégico	Valor inicial	Valor actualizado	Fuente	Variación (%)	Objetivo 2013
Temporalidad en la contratación	33,3 (2005)	25,3 (2011)	INE	-24,02%	Reducción significativa de la temporalidad
Accidentes con baja en jornada de trabajo	6.386,7x100.000 trabajadores afiliados (2003)	3870,91x100.000 trabajadores afiliados (2010)	Ministerio de Empleo y Seguridad Social	-39,39%	Reducción del 15% (5.428,7x100.000 trabajadores afiliados)
Tasa de escolaridad en niños de 2 años	28 (2005)	45 (2010)	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	60,71%	31,26
Tasa de abandono escolar (hombres)	36,4 (Curso 2004-2005)	33,5 (Curso 2010-2011)	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	-7,97%	11,8
Tasa de abandono escolar (mujeres)	25 (Curso 2004-2005)	23,1 (Curso 2010-2011)	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	-7,60%	7,7
Tasa bruta de población graduada en enseñanza obligatoria ¹ (hombres)	64,5 (Curso 2003-2004)	68,8 (Curso 2009-2010)	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	6,67%	77
Tasa bruta de población graduada en enseñanza obligatoria (mujeres)	78,6 (Curso 2003-2004)	79,7 (Curso 2009-2010)	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	1,40%	91

Contribución al objetivo de “convergencia”

En relación con la contribución del FSE al logro del objetivo “convergencia” hasta 2011, cabe destacar los siguientes aspectos:

Mejora de la adaptabilidad:

- 360.268 personas participantes en acciones de formación continua cofinanciadas mantuvieron su empleo o mejoraron en el mismo. Dicha cifra representa el 57% del objetivo marcado para todo el periodo.

Mejora de la empleabilidad:

¹ Porcentaje de alumnado que termina la educación obligatoria en relación con el total de población de la edad teórica de finalización.

- 644.654 alumnos participantes en acciones de refuerzo, orientación y apoyo permanecieron en el sistema educativo y/o han superado la educación secundaria obligatoria. Esto supone un 305% del objetivo perseguido durante el periodo.
- 64.109 personas en situación de desempleo que han sido beneficiarias de medidas activas de inserción laboral accedieron a un contrato de trabajo (eficacia en términos de resultados del 9%).

Fomento del espíritu empresarial:

- 5.125 empresas creadas en el ámbito del TP62 (34% del objetivo a 2013) y 14.456 en el ámbito del TP68 (20% de eficacia).

Desarrollo de la innovación:

- 55 empresas apoyadas en el marco del TP63 han implantado sistemas para la modernización de la gestión. Esto supone, únicamente, el 7% del objetivo perseguido para el periodo 2007-2013.
- 1.787 investigadores/as o personal de apoyo contratados por empresas en el ámbito del TP74 (28% de eficacia en términos de resultados).

La ratios de eficacia anteriores parecen indicar que, en términos generales, la contribución del FSE al logro del objetivo de “convergencia” está siendo inferior a la esperada.

Contribución al objetivo de “competitividad regional y empleo”

En relación con la contribución del FSE al logro a este objetivo se destacó lo siguiente.

Mejora de la adaptabilidad:

- 328.113 personas participantes en acciones de formación continua cofinanciadas mantuvieron su empleo o mejoraron en el mismo. Dicha cifra representa el 74% del objetivo marcado para todo el periodo.
- 1.160 empresas tuteladas en el ámbito del TP68 han sobrevivido, es decir, un 23% de las previstas para todo el periodo.

Mejora de la empleabilidad:

- 11.091 alumnos participantes en acciones de refuerzo, orientación y apoyo permanecieron en el sistema educativo y/o han superado la educación secundaria obligatoria (eficacia en términos de resultados del 30%).

- 150.471 personas en situación de desempleo que han sido beneficiarias de medidas activas de inserción laboral accedieron a un contrato de trabajo (eficacia en términos de resultados del 85%).

Fomento del espíritu empresarial:

- 12.263 empresas creadas en el ámbito del TP62 (63% del objetivo a 2013) y 23.949 en el ámbito del TP68 (94% de eficacia).

Desarrollo de mercados laborales no excluyentes:

- 31.351 personas inmigrantes apoyadas obtuvieron un contrato de trabajo (6% de eficacia en términos de resultados).
- 17.793 personas con discapacidad fueron contratadas en el ámbito del TP71, cifra que representa el 77% del objetivo definido para el periodo de programación.

Desarrollo de la innovación:

- 6.082 empresas apoyadas en el marco del TP63 han implantado sistemas para la modernización de la gestión. Esto supone, únicamente, el 58% del objetivo perseguido para el periodo 2007-2013.
- 3.101 investigadores/as o personal de apoyo contratados por empresas en el ámbito del TP74 (32% de eficacia en términos de resultados).

Los datos expuestos indican que, en términos globales, la contribución del FSE a la consecución del objetivo de “competitividad regional y empleo” está siendo, a su vez, inferior a la prevista, aunque los resultados parecen estar siendo relativamente buenos en relación con el fomento del espíritu empresarial.

Contribución a las Orientaciones Estratégicas Comunitarias (OEC)

El MENR es el principal instrumento para la aplicación de las OEC en España. De hecho, la definición de los objetivos finales del MENR responde directamente a los establecidos en las OEC, a los cuales se ha añadido uno de mejora de la capacidad institucional.

En el caso concreto del FSE, sus ejes prioritarios se encuentran alineados con la OEC 2 “Mejorar los conocimientos y la innovación a favor del crecimiento” y con la OEC 3 “Más y mejores puestos de trabajo”.

La siguiente tabla muestra, más en concreto, las principales relaciones existentes entre las OEC anteriores y los distintos Ejes y temas prioritarios del FSE:

Orientaciones Estratégicas Comunitarias 2007-2013		EJES FSE	TPs FSE
OEC 2. Mejorar los conocimientos y la innovación a favor del crecimiento	OEC 2.1. Aumentar y mejorar la inversión en I+D+i	EJE 3 FSE	TP72
			TP74
	OEC 2.2. Facilitar la innovación y promover la iniciativa empresarial	EJE 1 FSE	TP62
			TP63
TP68			
OEC 3. Más y mejores puestos de trabajo	OEC 3.1. Atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social	EJE 2 FSE EJE 4 FSE	TP65
			TP66
			TP69
			TP70
			TP71
			TP80
	OEC 3.2. Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y la flexibilidad del mercado laboral	EJE 1 FSE EJE 4 FSE	TP62
			TP63
			TP64
	OEC 3.3. Aumentar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones	EJE 3 FSE EJE 4 FSE	TP72
			TP73
TP74			
TP81			
OEC 3.5. Ayudar a mantener una población activa sana	EJE 1 FSE EJE 2 FSE	TP62	
		TP69	

Se mantiene la coherencia externa y se vincula a los nuevos programas asociados al mismo contexto

Se apuntó como la Estrategia Europea de Empleo comparte la finalidad del FSE dado que está dirigida a crear más y mejores puestos de trabajo en la Unión Europea. Por su parte, la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, centrada en la mejora y adecuación de las competencias profesionales a las necesidades del mercado de trabajo, también se alinea plenamente con las prioridades para el FSE establecidos en el MENR.

Se apuntó un menor grado de coherencia con el II Plan Estratégico Nacional de Ciudadanía e Integración 2011-2014 (II PEI), documento que atiende la respuesta administrativa a la inmigración a nivel nacional hecho que resulta coherente con la estrategia del FSE en esta materia, si bien el campo de acción del PEI en relación con la integración es mayor que el del FSE.

El Programa Nacional de Reformas 2012 de España (PNR) atendió los objetivos de crecimiento y empleo y asentó las bases de la Estrategia 2020,

por lo que resulta coherente con los objetivos planteados en el MENR para el FSE. Finalmente, resulta reseñable que “la Iniciativa europea de apoyo al empleo” actualiza los criterios de intervención que atiende el FSE, esta iniciativa está cubierta por todos los Ejes del FSE incluidos en el MENR.

Adecuada coherencia financiera del FSE con las necesidades tras las redistribuciones

La distribución del presupuesto del FSE entre sus ejes prioritarios resultó coherente con la importancia de cada uno de ellos para hacer frente a las principales necesidades vigentes en el mercado laboral español. En este sentido, las redistribuciones de fondos aprobadas a lo largo del período programación contribuyeron a reforzar la coherencia financiera de las intervenciones del FSE.

El Eje 2 es el que concentró la mayor parte del FSE (el 52%); éste está dirigido al fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad de oportunidades, por lo que dicha predominancia desde el punto de vista presupuestario resulta coherente para atender los altos índices de desempleo detectados.

En segundo lugar, el Eje 1 concentró el 27% del gasto; éste está dirigido al “Fomento del espíritu empresarial y la adaptabilidad de los trabajadores, empresas y empresarios”. Apoyar la adaptación de las empresas y los trabajadores a los cambios en el contexto resulta fundamental, si bien se considera razonable que el volumen de recursos del FSE destinados a ello sea inferior al destinado a mejorar las posibilidades de inserción laboral de las personas desempleadas.

Por su parte el Eje 3 concentró el 14% del gasto, dirigido a mejorar los sistemas de educación y formación y a favorecer la investigación y la innovación, y los Ejes 4 y 5 concentraron un 1% del FSE respectivamente.

Contribución real a la reducción del desempleo

El deterioro del mercado laboral español en los últimos años ha dotado de una especial relevancia al FSE, especialmente como herramienta para contribuir a la reducción del desempleo a través de su Eje 2 “Fomentar la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres”. Sin embargo, el retraso en la ejecución de dicho Eje, principalmente en las regiones convergencia, ha hecho que la contribución del FSE a la reducción del desempleo esté siendo inferior a la esperada. El grado de contribución futura del FSE a la creación de empleo está supeditado, en gran medida, al aumento

de la capacidad de absorción financiera de los recursos por parte de las Administraciones Públicas encargadas de la implementación de las actuaciones. Por último, cabe señalar que la puesta en marcha del Plan de empleo juvenil, que será cofinanciado por el FSE, puede impulsar la contribución del Fondo a la reducción de la elevada tasa de desempleo que presentan los jóvenes españoles.

Contribución real del FSE a la integración laboral de personas inmigrantes y con discapacidad

Por otro lado, la contribución del FSE a otros de sus objetivos como son la integración laboral de personas inmigrantes y discapacitadas también está siendo inferior a la inicialmente prevista. En ámbitos como el del desarrollo del potencial humano en la investigación y la innovación, la contribución del FSE también está siendo inferior a la esperada, prueba de ello son los valores alcanzados por los indicadores de resultados del TP74, los cuales se situaron hasta 2011 muy por debajo de los objetivos perseguidos para el periodo de programación.

Gasto certificado por temas prioritarios:

TP	Tipo de región	Acumulado a 31-12-2011 (FSE)	Eficacia financiera (%)	Previsiones 2007-2013 (FSE)
62	Competitividad	71.165.185	35%	202.739.608
	Convergencia	108.741.326	29%	377.592.176
	Total	179.906.511	31%	580.331.784
63	Competitividad	35.775.981	39%	92.745.056
	Convergencia	12.333.406	9%	137.804.356
	Total	48.109.386	21%	230.549.412
64	Competitividad	2.151.297	8%	26.506.293
	Convergencia	9.441.214	26%	35.868.121
	Total	11.592.511	19%	62.374.414
65	Competitividad	35.100.768	90%	38.878.019
	Convergencia	8.376.379	18%	45.757.915
	Total	43.477.147	51%	84.635.934
66	Competitividad	1.105.152.826	82%	1.351.276.313
	Convergencia	1.077.924.784	37%	2.915.943.031
	Total	2.183.077.610	51%	4.267.219.344
68	Competitividad	14.437.349	26%	55.146.678
	Convergencia	52.894.686	35%	149.108.289
	Total	67.332.035	33%	204.254.967
69	Competitividad	30.785.104	28%	108.863.691
	Convergencia	28.619.772	27%	106.159.279
	Total	59.404.877	28%	215.022.970
70	Competitividad	23.525.619	20%	118.296.178
	Convergencia	16.841.139	17%	98.833.397
	Total	40.366.758	19%	217.129.575
71	Competitividad	106.173.359	42%	251.432.481
	Convergencia	87.254.268	34%	256.485.268

TP	Tipo de región	Acumulado a 31-12-2011 (FSE)	Eficacia financiera (%)	Previsiones 2007-2013 (FSE)
	Total	193.427.626	38%	507.917.749
72	Competitividad	20.560.640	21%	98.743.720
	Convergencia	210.929.744	57%	372.997.508
	Total	231.490.384	49%	471.741.228
73	Competitividad	71.815.240	56%	127.836.953
	Convergencia	302.931.450	123%	245.625.214
	Total	374.746.690	100%	373.462.167
74	Competitividad	50.878.887	30%	168.553.720
	Convergencia	20.587.372	16%	126.586.204
	Total	71.466.259	24%	295.139.924
80	Competitividad	45.991.726	38%	121.088.726
	Convergencia	57.647.984	19%	297.387.808
	Total	103.639.710	25%	418.476.534
81	Convergencia	562.591	6%	9.991.248
	Total	562.591	6%	9.991.248
85	Competitividad	9.393.596	40%	23.674.697
	Convergencia	17.648.800	41%	43.046.490
	Total	27.042.397	41%	66.721.187
86	Competitividad	3.709.623	16%	23.740.554
	Convergencia	4.161.574	15%	28.619.831
	Total	7.871.197	15%	52.360.385
	Total general	3.643.513.691	45%	8.057.328.822

Las dificultades para la absorción financiera se consolidan como el principal cuello de botella en el periodo 2007-2013.

A 31 de diciembre de 2011, el conjunto de gasto FSE acumulado ascendió a 3.643 millones de euros, lo que supone una eficacia financiera acumulada del 45% respecto al total programado para todo el periodo 2007-2013. Por lo tanto, se puede afirmar que –en términos generales- el grado de eficacia financiera total fue moderado, dado que se ha mostrado un escaso ritmo de absorción presupuestaria, situándose por debajo de lo esperado.

Se continúan detectando buenas prácticas

Se han identificado un total de tres buenas prácticas:

- La primera de ellas centrada en el crecimiento inteligente cuya denominación es “DEBA BUSINESS FORUM” proyecto dirigido a realizar encuentros entre empresarios y personas involucradas en el sector empresarial y educativo para generar conocimiento.
- El segundo de los casos se alinea con el crecimiento sostenible y se denomina “Difusión de información sobre empleos verdes y el Programa empleaverde mediante la colaboración en un medio de comunicación de ámbito económico, el diario Cinco Días” que trata temas de sostenibilidad ambiental.

- Finalmente, en el tercero de los casos detectó una buena práctica sobre crecimiento integrador denominada “Redes Interculturales” y que está dirigida a mejorar la integración del colectivo de inmigrantes.

Cuellos de botella a tener en cuenta en la preparación del periodo 2014-2020

A lo largo del periodo 2007-2013 surgieron distintas dificultades en la implementación de los programas operativos que, en gran parte de los casos, han generado cuellos de botella que han retrasado la ejecución de las actuaciones previstas y/o la certificación de los gastos incurridos. Como principales lecciones aprendidas, en este sentido, que convendría tener en cuenta en la preparación del periodo 2014-2020 cabe mencionar las siguientes:

- Agilizar la aprobación del Marco Estratégico Comunitario y el paquete legislativo definitivo de tal forma que se pudiera acelerar, a su vez, el diseño y la aprobación de los contratos de asociación y los programas operativos 2014-2020.
- Simplificar y racionalizar los requisitos comunitarios de control, sin menoscabo de establecer garantías de regularidad financiera y legalidad en el uso de los fondos, de tal modo que se eviten retrasos en la gestión y certificación derivados de las tareas de control.
- Efectuar una previsión acertada de la carga de trabajo a asumir cuando coincidan en el tiempo las tareas de cierre del periodo 2007-2013 y las asociadas a la aplicación de los nuevos POs del periodo 2014-2020, estableciendo una planificación y dotación de recursos adecuadas que evite retrasos en la ejecución de las intervenciones.
- Iniciar el diseño y desarrollo de la aplicación informática de gestión del FSE con suficiente antelación para evitar ineficiencias en la gestión y certificación vinculadas a la misma.
- Evaluar adecuadamente los sistemas de gestión y control diseñados con el fin de mejorar su calidad, evitando debilidades en los mismos que puedan conducir a irregularidades sistémicas.
- Efectuar un diseño de los POs 2014-2020 que favorezca la utilización de instrumentos financieros innovadores, lo que reducirá el riesgo de retrasos en la ejecución asociados a las limitaciones presupuestarias de las AAPP.

El período 2014-2020: Acuerdo de Asociación.

El acuerdo de asociación establecerá la estrategia y los compromisos de España para contribuir al logro de la estrategia Europa 2020 a través de los Fondos

Entre los elementos relativos al Marco Estratégico Común de 2014 a 2020 para el FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP, la CE ha manifestado la adopción de un Acuerdo de Contrato de Asociación entre la CE y el Estado miembro que incluirá los compromisos a nivel nacional y regional.

Dicho acuerdo estará vinculado a la estrategia Europa 2020 y al Plan Nacional de Reformas (“PNR”). Se trata de una estrategia de desarrollo territorial apoyada por todos los Fondos con objetivos basados en indicadores acordados, inversiones estratégicas y unos condicionantes macroeconómicos (solucionar desequilibrios/problemas económicos y sociales) determinados.

Temporalidad y plazos

Dicho acuerdo abarcará el período que va del 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020, cada Estado miembro deberá transmitir su contrato de asociación a la Comisión en el plazo de tres meses tras la adopción del Marco Estratégico Común (MEC) considerando que el incumplimiento del plazo establecido para la elaboración del contrato de asociación implicaría la pérdida de los Fondos del MEC para España.

Aspectos generales que deben tenerse en cuenta.

Durante la elaboración del documento deberá garantizarse el respeto de los siguientes aspectos:

- Principio de asociación y gobernanza multinivel: participación en la elaboración de representantes de las distintas autoridades públicas (estatales, regionales y locales), de los agentes económicos y sociales y de la sociedad civil.

- Concentración temática para incrementar el valor añadido comunitario de los Fondos del MEC.
- Enfoque a resultados y favorecimiento de la complementariedad y la coordinación reforzada entre los Fondos, como vías para maximizar la contribución de los Fondos del MEC al logro de la estrategia Europa 2020.

Contenido del Acuerdo de Asociación

A modo de síntesis el contenido del contrato de asociación, acordado entre la CE y España, contendrá lo siguiente:

- Diagnóstico de las disparidades y necesidades.
- Principios y objetivos para contribuir a la estrategia Europa 2020.
- Marco de rendimiento integrado.
- Enfoque integrado para desarrollo territorial de zonas urbanas, rurales, litorales y pesqueras, y afectadas especialmente por la pobreza.
- Relación de programas y síntesis de sus evaluaciones ex ante.
- Mecanismos de coordinación entre los Fondos y para favorecer el partenariado.
- Información para verificar el principio de adicionalidad.
- Síntesis del cumplimiento de la condicionalidad ex ante.
- Evaluación y acciones de mejora sobre: la capacidad administrativa, la carga administrativa, el sistema de intercambio electrónico de datos.

Adopción del acuerdo de asociación

La Comisión evaluará la coherencia del acuerdo de asociación, teniendo en cuenta las evaluaciones ex ante de los programas, y hará observaciones en el plazo de tres meses tras la fecha de presentación del contrato de asociación que el Estado Miembro deberá responder. El acuerdo será aprobado por la Comisión en el plazo de seis meses tras su presentación habiéndose dado respuesta a las observaciones establecidas.

