

Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020

INFORME EJECUTIVO



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020

INFORME EJECUTIVO

Ministerio de Hacienda y Función Pública

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

2017

Esta **Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020** es el resultado de la colaboración entre la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal y la AEVAL.

El objetivo de dicha colaboración, según la carta de encargo remitida a la presidenta de AEVAL el 6 de octubre de 2016 por la Directora General de Desarrollo Rural y Política Forestal, es *“la evaluación de resultados del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 en los términos exigidos por la Unión Europea”*. Y, concretamente, *“demostrar los avances y logros del PNDR, la eficacia, eficiencia y pertinencia de las intervenciones que incluyen”*. Será *“una herramienta de apoyo en la toma de decisiones sobre el PNDR y de aprendizaje en evaluación para la DGDRPF”* y *“formará parte del Informe Anual de Ejecución 2017 del PNDR 2014-2020”*.

Este documento busca dar satisfacción a las necesidades planteadas.



INFORME EJECUTIVO

© Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. AEVAL.

Madrid, 10 de junio de 2017

E43/2016

Evaluación de la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020.

Este informe es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos

Presidenta de la AEVAL: **Ana Ruiz Martínez**

Dirección: **Celia Casillas**

Equipo de evaluación:

Celia Casillas
Mónica Macía
Luis Hernández
Ana Diogo

Catálogo de Publicaciones Oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 171-17-007-4

Índice

CAPÍTULO 1. Introducción	7
1.1. Mandato	7
1.2. Objeto y alcance	7
1.3. Objetivo, justificación y utilidad de la evaluación.....	8
1.4. Complejidad de la evaluación	9
CAPÍTULO 2. Descripción de la intervención... ..	11
2.1. Contexto y génesis de la intervención.....	11
2.2. Descripción de la intervención	13
CAPÍTULO 3. Enfoque y metodología de la evaluación.....	17
3.1. Enfoque de la evaluación.....	17
3.2. Técnicas y herramientas de la evaluación ..	18
CAPÍTULO 4. Conclusiones y recomendaciones	21
<i>Conclusiones sobre la estrategia del PNDR</i>	<i>21</i>
<i>Conclusiones sobre la coherencia en el PNDR ...</i>	<i>24</i>
<i>Conclusiones sobre implementación</i>	<i>27</i>
<i>Conclusiones sobre el nivel de ejecución de las medidas</i>	<i>29</i>
<i>Conclusiones sobre el avance del PNDR en sus contribuciones a las prioridades de desarrollo rural</i>	<i>31</i>

CAPÍTULO 1. Introducción

I.1. MANDATO

La Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal (DGDRPF) del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA) ha solicitado la colaboración de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) para la realización de *“la evaluación de resultados del Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 en los términos exigidos por la Unión Europea”*.

El objetivo planteado es *“demostrar los avances y logros del PNDR, la eficacia, eficiencia y pertinencia de las intervenciones que incluye. Además, la evaluación tendrá la utilidad de ser una herramienta de apoyo en la toma de decisiones sobre el PNDR y de aprendizaje en evaluación para la DGDRPF”*. Por último, la evaluación también *“formará parte del Informe Anual de Ejecución 2017 del PNDR 2014-2020”*¹.

I.2. OBJETO Y ALCANCE

La ayuda al desarrollo rural cofinanciada por el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) en el periodo de programación 2014-2020 se canaliza en España a través de 17 programas de desarrollo rural (uno por cada comunidad autónoma, denominados PDRs) y uno nacional, el **Programa Nacional de Desarrollo Rural 2014-2020 (PNDR)**, que es el **objeto** de esta evaluación. El PNDR está dirigido a la financiación de actuaciones de desarrollo rural declaradas de interés general, de ámbito supraautonómico o cuya competencia corresponda a la Administración General del Estado (AGE), con arreglo a seis prioridades de desarrollo rural establecidas por la Unión Europea².

El programa está dotado para el periodo 2014-2020 con 435 millones de euros, de los cuales la asignación del FEADER es de 238 millones de euros, 191 millones de euros de cofinanciación nacional y otros 6 millones de euros de complementos adicionales de la financiación nacional.

¹ Los entrecomillados de este apartado corresponden a la carta de encargo de la evaluación de la Directora General de Desarrollo Rural y Política Forestal, de 6 de octubre de 2016.

² Reglamento 1305/2013 y Reglamento de ejecución 808/2014.

En el momento del encargo el PNDR tenía menos de año y medio de vida y un bajo nivel de ejecución³. Se trata, pues, de una intervención en sus primeras fases de implementación, sin apenas posibilidades de contar con resultados.

La carta de encargo se refiere a una “*evaluación de resultados*” con el objetivo de “*demostrar los avances y logros del PNDR, la eficacia, eficiencia y pertinencia de las intervenciones*”, pero dado el escaso **recorrido de implementación** de las medidas no se han podido obtener datos suficientes para valorar los resultados. Es por ello que se plantea una evaluación que, centrada en la implementación de la intervención, ha llegado a los resultados hasta donde ha sido posible.

La evaluación tiene, por las características del PNDR, un **alcance nacional** y centrado en medidas del ámbito **competencial** de la AGE.

En relación con el **alcance temático** de la evaluación, por indicación de la SDGFDMR no se evalúa la Red Rural Nacional ni tampoco la Asistencia Técnica.

Respecto del **alcance temporal**, el Programa abarca desde el año 2014 hasta el año 2020. Sin embargo, en este caso se trata de una evaluación intermedia con el análisis de la información referenciada a fecha 31 de diciembre de 2016, es decir, del nivel de ejecución a esa fecha.

I.3. OBJETIVO, JUSTIFICACIÓN Y UTILIDAD DE LA EVALUACIÓN

El objetivo de la evaluación es aportar evidencias sobre la implementación y resultados (hasta donde sea posible) del PNDR, tal y como exige la normativa europea del FEADER aplicable al programa. La normativa comunitaria de aplicación al Fondo exige la realización de informes anuales de ejecución y, para 2017 y 2019, la notificación y cuantificación de los logros del programa mediante la realización de una evaluación que debe ser llevada a cabo por expertos evaluadores independientes.

La realización de la evaluación **se justifica**, por tanto, en la necesidad expresada por la DGDRPF para cumplir las condiciones que la Comisión impone respecto a la evaluación de 2017.

Una de las **utilidades** de esta evaluación es la de completar las necesidades de información de la SDGFDMR para el Informe de Ejecución de 2017 que debe presentar a la Comisión Europea. Se trata de responder a los contenidos

³ En el capítulo 2 y 4 se describen y analizan los motivos y consecuencias de esa baja ejecución.

“de los informes anuales de ejecución (...) así como las evaluaciones pertinentes”⁴, en la medida en que ello sea posible.

Además, tiene *“la utilidad de ser una herramienta de apoyo en la toma de decisiones sobre el PNDR y de aprendizaje en evaluación”* para la DGDRPF, aplicado al PNDR. De este modo, la evaluación puede contribuir a orientar con mayor precisión las ayudas en el ámbito del desarrollo rural previstas en el programa.

I.4. COMPLEJIDAD DE LA EVALUACIÓN

El PNDR es un *“programa pequeño con muy pocos beneficiarios, y un bajo nivel de implementación y ejecución, lo que condiciona el volumen de datos disponible”⁵*, y hace sumamente complejo aplicar determinadas herramientas y técnicas de análisis y de investigación social (especialmente las *cuasiexperimentales*, que requieren de ingentes datos de ejecución).

Un factor de complejidad añadido es la variedad de responsables de distintos aspectos del programa (autoridad de gestión, organismo pagador y unidades gestoras de las medidas) y actores de las intervenciones que aborda el PNDR, así como la dispersión de la información en varios sistemas de recogida de datos que han dificultado las tareas de recopilación de la información en la fase de análisis.

⁴ Objeto del encargo a AEVAL. Informe preliminar sobre la evaluación 2017 para el PNDR 2014-2020. DGDRPF.

⁵ Informe preliminar para la evaluación. DGDRPF.

CAPÍTULO 2. Descripción de la intervención

2.1. CONTEXTO Y GÉNESIS DE LA INTERVENCIÓN

El PNDR, como intervención pública, no se puede entender sin tener en cuenta dos elementos contextuales que lo determinan: en primer lugar, la política europea en materia agrícola y desarrollo rural y, en segundo lugar, la configuración descentralizada del estado español.

La política de desarrollo rural es *“un componente cada vez más importante de la Política Agrícola Común (PAC). Gracias a ella se fomenta el desarrollo sostenible en las zonas rurales europeas atajando los problemas económicos, sociales y medioambientales. Más de la mitad de la población de la UE vive en zonas rurales, que representan el 90 % del territorio de la UE”*⁶. A los dos pilares de la PAC (el mercado único y el desarrollo rural) añadió la Comisión en el citado documento otros dos pilares *complementarios*: el pago único y la programación plurianual de desarrollo rural. El PNDR está alineado totalmente con estas directrices.

Respecto a España, existe bastante consenso sobre la identificación en el medio rural de siete problemas principales, relacionados muy directamente con la PAC: problemas para la conservación del medio ambiente y la adaptación al cambio climático; falta de innovación y de uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC); escasez de participación en el desarrollo local de los propios interesados; elevado desempleo (en especial, el juvenil), baja productividad laboral y aumento de la pobreza y la exclusión social; poca competitividad de las PYMEs y escasa presencia en mercados nacionales; débil sistema de investigación e innovación, e insuficiente participación de ésta en el sector privado; y uso ineficiente de recursos naturales.

Ese diagnóstico está vigente desde hace años. Pero su abordaje depende en gran medida de la cofinanciación europea (principalmente a través del FEADER y el LEADER a nivel local), y ya el anterior periodo de programación del FEADER contemplaba problemas parecidos en su apoyo al desarrollo

⁶ El enfoque LEADER. Guía básica. (Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas., 2006).



rural español a través de los PDRs autonómicos. La novedad en este periodo de programación comunitaria 2014-2020 es la adición del PNDR, un programa *nacional* gestionado directamente por el MAPAMA, con unas características muy particulares debido principalmente al **reparto competencial** español.

El contenido de las actuaciones del PNDR se acordó en la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural de julio de 2013, donde se debatieron los problemas y retos del desarrollo rural en España plasmados en el Marco Nacional de Desarrollo Rural, documento estratégico del que también forman parte los PDRs autonómicos. Posteriormente, el PNDR fue aprobado por la Comisión Europea (26 de mayo de 2015).

El PNDR, como instrumento complementario a los programas *regionales*, incluye, a partir de las competencias de cada nivel de gobierno y los acuerdos de la Conferencia Sectorial, *“en exclusiva medidas que sean competencia de la AGE, que tengan carácter supraautonómico o que impliquen actuaciones de inversión que hayan sido declaradas de interés general por una Ley aprobada por las Cortes Generales”*, basándose, *“en su importancia general e interés nacional”* para una ejecución más eficiente por parte del MAPAMA.

La financiación de las medidas del PNDR por parte del FEADER se ve afectada también por este condicionante. De hecho, el acuerdo de la Conferencia Sectorial citado en el Marco Nacional contempla que *“la mayor parte del monto FEADER atribuido por la Comisión para España iría a los PDRs de las CCAA”*, manteniéndose la misma cantidad y distribución a los programas autonómicos de anteriores periodos de programación.

La Comisión incrementó su aportación mediante el FEADER para este periodo en casi 238 millones de euros (el 2,9% del total), la cual se decidió destinar a un programa *nacional* en lugar de realizar un nuevo reparto a los PDRs. Ese incremento sería por tanto la *financiación FEADER* del PNDR, un limitado presupuesto que hace *“imposible afrontar todas las potenciales actuaciones que podría asumir”*⁷, pero que supone su *aparición* en la programación de desarrollo rural.

El PNDR se diseña en un contexto de **fuerte crisis** derivada de la crisis financiera, económica y social de 2008, a la que los gobiernos europeos debieron hacer frente gestionando asimismo unas directrices políticas basadas en la contención del gasto y de equilibrio presupuestario.

Otras dos cuestiones contextuales son sumamente relevantes en el caso de la gestión del PNDR: la situación de interinidad del **Gobierno, en funciones** durante más de un año, hasta diciembre de 2016, y el bloqueo presupuestario debido a esta causa y a las **directrices de control del gasto**

⁷ Marco Nacional de Desarrollo Rural.

que han causado un retraso generalizado en la puesta en marcha de las diferentes medidas y en las modificaciones que se han ido detectando como necesarias.

2.2. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

El PNDR sigue la lógica del Marco Nacional, que considera que existen una serie de medidas de carácter supraautonómico con mayor eficiencia si se realizan desde un *enfoque nacional*. Se incluyen así los regadíos que ya fueron declarados de interés nacional y que son de ámbito supraautonómico, o la organización de productores en el caso de asociaciones de ámbito supraautonómico.

El Marco Nacional sostiene que estas actuaciones tienen gran importancia para el desarrollo del medio rural, fundamentalmente desde el punto de vista de su desarrollo económico, ya que a partir de una inversión pública relativamente baja constituyen instrumentos altamente eficientes para la consecución de objetivos de fijación de población, vertebración del territorio, conservación del patrimonio rural, y protección y conservación del medio rural. A partir de la detección de necesidades y de los objetivos planteados, el PNDR se compone de siete medidas, desglosadas en 15 submedidas, aparte de las actuaciones de la Red Rural Nacional y de la Asistencia Técnica del Programa, fuera del alcance de esta evaluación. Las medidas y submedidas se resumen en el cuadro 2.

El PNDR contempla medidas que tienen que ver con diferentes sectores de actividad dentro del MAPAMA, por lo que la gestión de las mismas se ha repartido en función de las competencias relacionadas con dichos sectores de actividad y el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), que comparte la gestión de algunas de ellas, además de su función como organismo pagador.

Cuadro I. Medidas y submedidas del PNDR.

Fuente: Elaboración propia a partir del Marco Nacional de desarrollo rural 2014-2020.

PNDR 2014-2020	
CÓDIGO FEADER	DESCRIPCIÓN MEDIDA / SUBMEDIDA
M1	Acciones de transferencia de conocimiento e información
M1.1	Ayudas destinadas a acciones de formación profesional y adquisición de competencias
M1.2	Ayudas actividades de demostración y acciones de información
M4	Inversiones en activos físicos
M4.2	Ayudas a inversiones materiales e inmateriales en transformación y comercialización de productos agrarios
M4.3	Ayudas a inversiones en modernización de infraestructuras de regadíos
M4.3	Ayudas a inversiones transformación en regadíos
M7	Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales
M7.8	Creación y mantenimiento de Caminos Naturales cuyo trazado discorra por dos o más Comunidades Autónomas, o en territorios insulares.
M8	Inversiones en el desarrollo de zonas forestales y mejora de la viabilidad de bosques
M8.3	Ayuda a acciones de prevención de daños en bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes
M8.4	Ayuda a acciones de restauración (reparación) de daños en bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes
M9	Creación de grupos y organizaciones de productores
M9.1	Ayuda a la creación de agrupaciones y organizaciones de productores agrarios
M15	Servicios silvoambientales y conservación de bosques
M15.2	Ayudas a la conservación y promoción de recursos genéticos forestales
M16	Apoyo a la cooperación
M16.1	AEI: Ayuda para la creación de grupos operativos en materia de productividad y sostenibilidad
M16.1+16.2.	AEI: Ayuda para proyectos de grupos operativos en materia de productividad y sostenibilidad
M16.2 (PYME)	Ayuda para proyectos piloto y desarrollo de nuevos productos, prácticas, procesos y tecnología
M16.5	Ayudas para proyectos y prácticas medioambientales para integración asociativa
M16.6	Ayuda para suministro sostenible de biomasa para integración asociativa

Las **unidades gestoras** de las siete medidas del programa pertenecen a tres direcciones generales del MAPAMA: la Dirección General de Desarrollo Rural y Política Forestal (DGDRPF), que gestiona las submedidas M4.3, M7.8, M8.3, M8.4, M15.2, M16.1. y M16.1+M16.2 AEI; la Dirección General de Industria Alimentaria (DGIA), que gestiona las submedidas M1.1, M1.2, M4.2, M16.2 PYME, M16.5 y M16.6; y, por último, la Dirección General de Producciones y Mercados (DGPM), que gestiona la medida M9. El FEGA ejerce de cogestor, a través de la Subdirección General de Regulación de Mercados, de las medidas de la DGIA y la DGPM.

La labor de **autoridad de gestión** (AG) del PNDR corresponde a la DGDRPF a través de la Subdirección General de Fomento del Desarrollo del Medio Rural (SDGFDMR). La AG es responsable de la gestión y aplicación eficiente, eficaz y correcta del programa y sus tareas están recogidas en el artículo 66 del Reglamento 1305/2013. La AG tiene un relevante papel de coordinación de toda la estructura. Por otro lado, los **recursos humanos** puestos a disposición por parte del MAPAMA se ciñen al personal que tenga disponible cada unidad gestora. Es decir, no se aporta personal añadido o específico para la gestión de las medidas del PNDR.

Los **recursos económicos** previstos para el despliegue del PNDR están cofinanciados por la UE a través, como se ha indicado, del Fondo FEADER. La aportación del FEADER oscila entre un 53% y un 80%, siendo el resto aportación de los PGE. El **gasto público total** (GPT)⁸ previsto desde 2014 hasta 2020 es de algo más de 429 millones de euros, de los que 237,82 millones de euros son aportados por el FEADER. La distribución de los recursos económicos, por medidas y submedidas es la siguiente:

Tabla I. Recursos económicos para las medidas y submedidas del PNDR. Gasto público previsto y contribución FEADER, en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir del PNDR.

FINANCIACIÓN DE LAS MEDIDAS Y SUBMEDIDAS DEL PNDR 2014-2020 (€)					
MEDIDA	GPT	Submedida	GPT	FEADER	Tasa FEADER
M1	3.725.310,00	M1.1.	1.862.655,00	1.490.124,00	80%
		M1.2.	1.862.655,00	1.490.124,00	80%
M4	283.646.225,00	M4.2.	251.781.934,00	133.444.425,00	53%
		M4.3.	31.864.291,00	16.888.075,00	53%
M7	18.743.703,77	M7.8.	18.743.703,77	9.934.163,00	53%
M8	22.415.552,83	M8.3.	19.415.552,83	10.290.243,00	53%
		M8.4.	3.000.000,00	1.590.000,00	53%
M9	13.038.587,50	M9.1.	13.038.587,50	10.430.870,00	80%
M15	4.028.000,00	M15.2.	4.028.000,00	3.021.000,00	75%
M16	65.485.802,27	M16.1.	4.685.925,11	2.483.540,29	53%
		M16.2. AEI	42.173.325,90	22.351.862,71	53%
		M16.2. PYME	16.143.011,00	12.914.408,80	80%
		M16.5.	1.241.770,13	993.416,10	80%
		M16.6.	1.241.770,13	993.416,10	80%
M20*	17.949.345,28	20.1	2.855.005,66	1.513.153,00	53%
		20.2	15.094.339,62	8.000.000,00	53%
TOTAL			429.032.526,65	237.828.821,00	55,43%

*No es objeto de evaluación

El PNDR contiene una serie de indicaciones acerca del **seguimiento y la evaluación** del Programa⁹, concretamente, para proporcionar “información pertinente y oportuna” a los responsables de la toma de decisiones, y vinculada a las necesidades de información de las autoridades de gestión, la Comisión Europea y otras partes interesadas en la evaluación. Pretende garantizar la disponibilidad de los datos necesarios para los informes anuales requeridos por la UE y la evaluación *ex post* del PNDR.

⁸ Aquí se incluyen las medidas fuera del alcance de esta evaluación: Red Rural Nacional y Asistencia Técnica.

⁹ Específicamente se cita la facilitación de información para la dirección del programa, para los informes anuales de ejecución 2017 y 2019 y la evaluación *ex post* exigidos por la UE y para garantizar la disponibilidad de los datos necesarios para evaluar el PNDR.

CAPÍTULO 3. Enfoque y metodología de la evaluación

3.1. ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN

El enfoque de evaluación de políticas públicas de AEVAL se basa en una aproximación integral a las intervenciones objeto de evaluación a través del análisis del ciclo completo, ofreciendo evidencias sobre sus logros¹⁰. Esta perspectiva tiene en consideración tanto el binomio problema-actores como el de los objetivos-medios. En el caso de la evaluación del PNDR 2014-2020 aunque se mantiene este enfoque integral, las condiciones en las que se encuentra el despliegue de la intervención obliga a realizar una evaluación intermedia centrada principalmente la implementación.

Por otra parte, las exigencias de la UE sobre la evaluación de programas cofinanciados con fondos comunitarios obliga a seguir el enfoque establecido en el FEADER, por lo que la evaluación tiene en consideración estas exigencias.

Así, la evaluación está centrada en la implementación y en la coherencia interna del PNDR, en el análisis de la lógica de la intervención y en la identificación de inconsistencias en el diseño del programa que pudieran derivar en una modificación del mismo en este momento del despliegue, para conseguir alcanzar los objetivos fijados en 2023. Se prestará además especial atención al sistema de seguimiento y al nivel de ejecución de las medidas.

Se ha abordado la identificación de las contribuciones de las medidas y submedidas programadas en el marco de un ámbito de interés¹¹

¹⁰ Para profundizar en el enfoque AEVAL, ver la Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL. (2015). Disponible en www.aeval.es.

¹¹ Así denominados en esta evaluación según el consenso alcanzado con la AG del PNDR, aunque ésta utiliza en sus documentos también otras denominaciones (área focal, área de interés...) así como el término en inglés, *focus area*.

determinado (principal) y en otros secundarios, en la medida que ello ha sido posible.

3.2. TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS DE LA EVALUACIÓN

El sistema común de evaluación de la Comisión Europea permite, para responder a las preguntas de evaluación del informe de ejecución 2017, la utilización de diferentes herramientas y técnicas de investigación social y, aunque es partidaria de la utilización de métodos mixtos, prima los métodos cuantitativos, especialmente los *cuasiexperimentales*, para los que se necesitan muchos datos de ejecución que no están disponibles para esta evaluación. Sin embargo para determinadas circunstancias, tales como programas pequeños, de baja ejecución o en caso de falta de datos o baja calidad de éstos, sugiere contestar las preguntas de evaluación a partir de *métodos cualitativos*¹².

En el caso del PNDR se cumplen todas estas últimas condiciones. Es un programa pequeño en GPT programado y con escaso número de posibles beneficiarios por las características de las operaciones a las que se dirige. A ello se añade el escaso recorrido temporal desde su aprobación (mayo de 2015) y los retrasos continuados en su implementación, que han ocasionado una baja ejecución y la ausencia de datos relevantes para valorar resultados en el momento de realizar esta evaluación.

Estas **limitaciones** de la evaluación son las razones que justifican y condicionan la elección de herramientas y técnicas cualitativas en los análisis realizados. El resumen de las **técnicas** utilizadas es el siguiente:

- 1. Análisis documental.** Se ha realizado un análisis documental de la normativa, tanto comunitaria como nacional, relativa a los fondos FEADER y a los sectores afectados, con diferente nivel de profundidad. Por otro lado, se ha realizado un análisis de la documentación relativa al PNDR y sus actuaciones y normativa de referencia. Asimismo, se han analizado los PDRs autonómicos, así como algunas de sus evaluaciones.
- 2. Entrevistas a los actores clave de la intervención.** Se han realizado 15 entrevistas a responsables y gestores de las medidas sobre la implementación, la coordinación, el diseño y la ejecución de las medidas, así

¹² *Common Evaluation Questions for rural development programmes 2014-2020. Guidelines. Assessment of RDP results: How to prepare for reporting on evaluation in 2017. Anex 11. Fiches for answering common evaluation questions for rural development programmes 2014-2020.* Marzo de 2015. En adelante, Anexo 11.

como la identificación de los factores positivos y negativos de dichas medidas.

3. Cuestionario sobre proyectos beneficiarios de las ayudas a promotores y beneficiarios de las medidas de mayor implementación y con mayor ejecución en 2016 (1.2, 4.2. y 7.8). El objetivo ha sido conocer las motivaciones, características y previsiones de los diferentes proyectos, así como su valoración y su posible contribución a la consecución de los objetivos del PNDR. Este cuestionario sustituye a una técnica de encuesta, que no se ha podido plantear dado el escaso número de beneficiarios hasta el momento.

4. Cuestionarios de sinergias. Dirigido a los gestores de las medidas, tiene el objetivo de analizar los efectos directos e indirectos del programa, y las sinergias e influencias entre medidas y ámbitos de interés del PNDR. Permite también acercarse a la opinión sobre aspectos concretos del diseño, implementación y resultados del PNDR y de la necesidad de una modificación del PNDR (reprogramación).

Con los datos de los cuestionarios se construye una matriz de contribuciones a los ámbitos de interés y otra de sinergias entre medidas, en la que se muestra la intensidad de las interrelaciones en función de la puntuación obtenida. La **matriz de contribuciones** a los ámbitos de interés permite valorar el nivel de influencia de cada medida, ver la coherencia de la programación del PNDR, en contribuciones primarias, así como la identificación de contribuciones adicionales a través del grado de influencia (alta, moderada, baja o sin influencia). La **matriz de sinergias** entre medidas permite obtener la intensidad y vinculación funcional entre las medidas, esto es, el grado de influencia de una medida sobre el resto. Y del mismo modo, permite identificar en qué grado una medida se ve influenciada por las demás, determinando, por tanto, el grado de sensibilidad de esta medida.

5. Cuestionario de previsiones. Dirigido a los gestores de las medidas, tiene el objetivo establecer las previsiones sobre cumplimiento de plazos y ejecución de las medidas y la criticidad de éstas sobre los objetivos del PNDR. Permite acercarse a la opinión sobre aspectos concretos del diseño, implementación y resultado del PNDR y de la necesidad de una modificación del PNDR (reprogramación).

6. Otras entrevistas y encuentros de trabajo. Se han celebrado también entrevistas, reuniones y encuentros de trabajo con representantes de las autoridades comunitarias de los fondos FEADER y desarrollo rural.

7. Análisis estadístico de los datos existentes de ejecución financiera de las medidas y de los datos de implementación.

Otras limitaciones de la evaluación

Los problemas encontrados en la evaluación que podrían influir en la validez y fiabilidad de los resultados de la evaluación y han constituido las limitaciones de la evaluación son:

- 1. La imposibilidad de utilizar métodos cuantitativos** por las limitaciones referidas en el inicio del apartado, sobre todo por el escaso número de beneficiarios y falta de ejecución del PNDR para evaluar resultados.
- 2.** En relación a la aplicación de los campos del SFC¹³ para el cálculo de los indicadores de las medidas, la dificultad encontrada ha sido **la baja consistencia y calidad de la base de datos**. Los datos de las fichas preparadas para el SFC contenían errores, al igual que la base de datos de operaciones provisional. En algunos otros casos se desconoce cómo se ha llegado al dato que aparece en la ficha facilitada por la AG.
- 3. Indefinición de los indicadores adicionales** establecidos en el PNDR, para los que no existe una metodología de cálculo en muchos casos. No se tiene evidencia de la existencia de fichas de los indicadores adicionales con su descripción, definición y fórmula de cálculo, incluso en aquellos en los que existen objetivos para 2023. No se ha podido establecer cómo se ha calculado el objetivo establecido, en algunos casos.
- 4. Escaso ámbito temporal** desde la aprobación e implementación de las medidas a la realización de la evaluación para disponer de datos sólidos de los distintos componentes de los indicadores antes y después del programa. La selección de un tiempo apropiado después del programa es crucial para estimar resultados sin estar afectados por factores externos, como en el caso, por ejemplo, del indicador complementario ICR14, referido a eficiencia energética.

¹³ Sistema de intercambio electrónico de datos (SFC) de la Comisión para los programas de fondos europeos. Reglamento de ejecución (UE) nº 184/2014, de la Comisión de 25 de febrero de 2014.

CAPÍTULO 4. Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones sobre la estrategia, coherencia, implementación, nivel de ejecución y avances de las contribuciones del PNDR a las prioridades de desarrollo rural.

CONCLUSIONES SOBRE LA ESTRATEGIA DEL PNDR

Sobre los cambios en el diagnóstico del problema y en el contexto de la intervención

Los factores con influencia en el medio rural y las necesidades para su desarrollo fueron identificados en el momento del diseño del PNDR y, en el escaso tiempo transcurrido desde su aprobación en mayo de 2015, no existen cambios significativos que hagan necesaria una modificación del diagnóstico realizado.

Sí han surgido en el contexto dificultades coyunturales que no han afectado al diseño pero que han determinado una ralentización de la implementación del programa. Además de las consecuencias por el retraso en la aprobación del PNDR respecto del periodo de programación (2014-2020), las elecciones generales de 2015, la provisionalidad del gobierno durante un año, la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado y el adelanto del cierre de los presupuestos en julio de 2016, han dificultado el desarrollo normativo necesario para las convocatorias de las ayudas o para la realización de las inversiones por parte del MAPAMA.

RECOMENDACIÓN

El retraso en la aprobación del PNDR en relación con el periodo de programación comunitaria y las dificultades del contexto en el que se ha desarrollado su puesta en marcha justifican la presentación de una propuesta de modificación de los objetivos del programa en 2023 y de los hitos intermedios en 2018 para adecuarlos a la realidad del programa.

Sobre la orientación estratégica del PNDR:

La fuerte orientación del PNDR hacia el fomento del asociacionismo agrario de un determinado tipo supone un desequilibrio que está comprometiendo las potencialidades y el éxito del PNDR en su totalidad.

Si bien el enfoque integrado del desarrollo rural en el PNDR se contempla con la selección de medidas destinadas a las distintas prioridades del desarrollo rural, se prima la competitividad agraria y, dentro de ella sólo a las entidades asociativas prioritarias, en detrimento de otras figuras del asociacionismo y de otros ámbitos de desarrollo rural, como el fomento del regadío o la prevención y restauración de daños por incendios y grandes castástrofes naturales, entre otros.

RECOMENDACIÓN:

A pesar del consenso existente en que el factor más determinante del desarrollo rural es la mejora de la competitividad de las explotaciones agrícolas, y por tanto es coherente que la orientación estratégica del PNDR se enfoque a este objetivo, hay que considerar que el PNDR nace como complemento de los programas regionales para aquellas actuaciones que por la distribución competencial entre administraciones, estatal y autonómicas, encuentran dificultades en su financiación. Es por tanto un instrumento para la mejora del desarrollo rural a nivel país que no se puede aislar del resto de programas regionales.

Desde este planteamiento nacional un mayor equilibrio interno del PNDR entre las medidas programadas para los distintos ámbitos de interés, sin que ello suponga igualar su relevancia en GPT, mejoraría el diseño del PNDR como instrumento complementario a los programas regionales para conseguir a nivel nacional mejores logros en el desarrollo rural.

Los objetivos de la política de integración asociativa del MAPAMA con objetivos ambiciosos sobre la estructura del asociacionismo agroalimentario en España, se han trasladado al diseño del PNDR lo que está comprometiendo su eficacia.

EL PNDR es principalmente un instrumento de financiación del Plan Estratégico de Integración Asociativa. Se ha diseñado para dar respuesta a la apuesta del gobierno por el modelo de integración asociativa en EAP, fijando objetivos ambiciosos para una figura recién creada que se desconoce cómo va a evolucionar.

Las medidas relacionadas con la mejora de la competitividad en el sector agrario (M4.2, M9.1) están destinadas al asociacionismo agroalimentario y en exclusiva a la creación de EAP y OOPP supraautonómicos. Ambas figuras

están teniendo dificultades inherentes al Plan Estratégico de Integración Asociativa que inciden de manera importante en los resultados del programa PNDR.

RECOMENDACIÓN

Los fallos de los instrumentos de despliegue de la política de integración asociativa del MAPAMA, si no son corregidos a tiempo, pueden comprometer el nivel de ejecución de las medidas M9.1 y M4.2, y poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos de todo el PNDR por la relevancia de la medida M4.2 en su diseño (en términos de GPT y contribución a los objetivos y prioridades FEADER). Para evitar estos efectos sería recomendable analizar la posibilidad de:

- 1. Disminuir la vinculación en lo posible del PNDR a la financiación de la política de integración asociativa.*
- 2. Flexibilizar en lo posible el reconocimiento de EAP y OOPP y/o bajar el hito de 2018 y el objetivo final de 2023, para adecuarlo al ritmo de reconocimiento real de las entidades asociativas.*
- 4. Permitir que sean beneficiarias de las medida de inversiones en activos M4.2 otras figuras del asociacionismo, con la condición de ser supraautonómicas*
- 5. Analizar con el sector las causas de la baja aceptación de la primera convocatoria de ayudas de la M9.1 y las medidas a adoptar para acelerar el ritmo de ejecución.*

La relevancia del programa sobre el desarrollo rural está limitada por su naturaleza y características

Al ser el PNDR un programa complementario y *residual*, tanto por el número de medidas (pocas, concretas, con escasos beneficiarios) y presupuesto disponible (muy inferior a los PDRs autonómicos) como por su propia naturaleza (*ámbito supraautonómico* o de interés general, o competencia exclusiva del Estado), la relevancia que puede lograr en su contribución a las prioridades de FEADER es también muy relativa. Así, su papel en el desarrollo rural sólo se puede valorar desde ese punto de vista *complementario* y prestando atención al conjunto de PDRs, que recogen la mayor parte de las competencias y medidas y por tanto, la principal “*responsabilidad*” sobre las contribuciones, y al Marco Nacional.

RECOMENDACIÓN

Teniendo en cuenta la orientación complementaria del PNDR a los programas regionales y el carácter residual en GPT, número de operaciones y beneficiarios, se recomienda introducir en el plan de evaluación la realización de evaluaciones a nivel del Marco Nacional para valorar las sinergias del PNDR con los PDR en un ámbito de interés concreto que se decida por motivos estratégicos.

CONCLUSIONES SOBRE LA COHERENCIA EN EL PNDR

La teoría del cambio que subyace en la lógica del PNDR como intervención pública es coherente con los objetivos del programa y con FEADER. Por lo que respecta a las medidas seleccionadas, todas coinciden en sustentarse en la teoría del cambio, con hipótesis que se basan en el hecho de la inversión (para la realización de una actividad dada) ayudará al logro de los objetivos que se plantea para cada caso. En algunos casos, la coherencia con FEADER es algo forzada, sobre todo a nivel de ámbito de interés.

Partiendo de la base de la citada naturaleza complementaria y *residual* del PNDR, su planteamiento sigue el modelo lógico de la planificación agrícola y de desarrollo rural de la Unión Europea, si bien la hipótesis de la intervención es algo forzada para permitir el encuadre del fomento de inversiones de las EAPs y hay elementos de indefinición de algunas de las medidas que han provocado la imposibilidad de llevarlas a cabo. Por ejemplo, la 2A (que se anuló al principio de la implementación), la 16.2 PYME.

Las medidas del PNDR presentan coherencia en su lógica, en su alineación con objetivos del programa y con FEADER, si bien se han detectado ciertas debilidades que restan coherencia en algunas medidas. Las más significativas son:

En la medida **M1** no se explicitan sus vinculaciones (con indicadores asociados) de la M1 en los documentos de planificación de desarrollo rural (no se hace mención a la M1 en el Marco Nacional, por ejemplo), aunque el PNDR sigue la línea marcada por el FEADER.

La **M4.2.** de fomento del asociacionismo agrario, tiene un encuadre coherente a nivel de prioridad, pero a nivel de ámbito de interés está algo forzado. No existe una correlación exacta entre el objetivo y los destinatarios del AI 3A, donde se programa la medida, y el objetivo principal de favorecer y mejorar el asociacionismo agrario a través de las EAP de la medida M4.2.

En la **M4.3**, relacionada con inversiones en regadíos, se detectan fallos relacionados con la consideración de contribuciones secundarias a todos los efectos potenciales de las operaciones de la medida.

La **M7.8**, siendo su lógica coherente y su programación en el ámbito de interés 6B (fomento del desarrollo rural) clara, se echa en falta la valoración de sus más que probables contribuciones a otros ámbitos de interés, como el 4A o el 6A, en la medida de sus escasas posibilidades dado el pequeño presupuesto.

Respecto a la **M8**, con una coherencia con FEADER directa y completa, siendo una de las medidas que mejor se ajustan a los ámbitos de interés y prioridades de FEADER, no parece lógica su escasa relevancia en el presupuesto del PNDR.

La **M9.1**, otra medida relacionada la promoción de la integración asociativa es coherente, con los objetivos del PNDR y complementaria a los PDRs autonómicos. La coherencia con el FEADER es también directa, concretamente su ámbito de interés 3A, aunque sus gestores consideran que es más amplio de lo que la creación de una OP supraautonómica puede aportar. Es decir, que la Medida 09 favorece mucho, pero no a todos los objetivos del ámbito de interés 3A.

Sobre la **M16**, la coherencia de las submedidas parece clara en cuanto a las prioridades pero en algunos casos las relaciones con los ámbitos de interés podrían ser mayores, principalmente en la M16.5 y 16.6.

RECOMENDACIÓN

Para la mejora de la coherencia del propio PNDR y con el FEADER sería conveniente plantearse definir un ámbito de interés específico sobre el asociacionismo agrario, que incluya las medidas relacionadas con este objetivo estratégico (y al menos M4.2) y con indicadores que se relacionen con los definidos en el Plan estatal de integración asociativa.

Mejoraría la coherencia de la medida M4.3, por las características de las operaciones, si sólo se definieran metas de los indicadores para el final del periodo de programación o si no es posible, se considerarían como operaciones finalizadas las entregas parciales de los proyectos. Otra posibilidad es crear un indicador adicional sobre porcentaje del proyecto ejecutado. Asimismo sería conveniente reconsiderar las contribuciones programadas como secundarias a diversos ámbitos de interés, que parecen constituir más bien efectos transversales que inciden de forma positiva en la eficacia del PNDR.

Sobre la identificación de contribuciones secundarias a ámbitos de interés y sinergias entre medidas.

El análisis de contribuciones de las medidas a los ámbitos de interés es coherente con el diseño del programa en contribuciones primarias, pero en contribuciones secundarias no se confirman las programadas en el PNDR.

Hay una gran coincidencia entre las medidas programadas y las medidas consideradas por los gestores como muy vinculadas en cada ámbito de interés, pero en la identificación de contribuciones adicionales no hay correspondencia con las secundarias del programa. Los responsables las consideran principalmente vinculaciones moderadas, es decir efectos positivos sin mayor relevancia.

Puede que detrás de las valoraciones esté la falta de concreción en una definición de *contribución secundaria* por parte del PNDR que hace que se haya entendido de distinta manera en la lógica interna de cada medida y, por tanto, en la definición del sistema de indicadores de seguimiento y evaluación asociado a cada una. Además, en ocasiones, la sugerencia de la Comisión de atribuir contribuciones principales y secundarias con “obligaciones” asociadas de suministro de información y cálculo de indicadores, parece haber desincentivado a añadir ámbitos de interés relacionados con algunas medidas con los que también estarían relacionadas.

Sobre las sinergias internas del PNDR, no se puede concluir que el PNDR las busque (aunque no se detectan contribuciones negativas), sino que sus esfuerzos se centran en la complementariedad con los PDRs autonómicos, lo cual es coherente con su planteamiento, como también lo es el hecho de que el mayor presupuesto se concentre en las medidas consideradas críticas.

La distribución del gasto público (GPT) previsto responde a la orientación estratégica del PNDR que está, como se ha dicho, muy enfocada a las medidas relativas al asociacionismo agrario; en este sentido, el PNDR guarda total coherencia.

En cuanto a las sinergias internas de las medidas del PNDR, se ha evidenciado que el 60% del GPT se destina a las medidas consideradas “críticas”¹⁴, lo que las hace, al mismo tiempo, más determinantes para la eficacia del programa, por su gran capacidad de arrastre. Se trata de las dos submedidas de la M1, la M4.2.(inversiones para EAP), y las submedidas M16.5. y M16.6. Sin

¹⁴ Las *medidas críticas* son aquellas que tienen una elevada capacidad de influencia sobre el resto, y, además, un alto grado de sensibilidad.

embargo, la mayoría de las medidas del PNDR son *independientes*¹⁵, por lo no se puede afirmar que el PNDR busque las sinergias entre ellas que aumenten su eficacia. Este resultado es coherente con la orientación del PNDR, y evidencia su vocación principal de **complementariedad** con los PDR autonómicos.

En cualquier caso, no se detectan **contribuciones negativas** por parte de ninguna medida. Es decir, en ningún caso parecen colisionar los objetivos de unas medidas con los de las otras.

RECOMENDACIÓN:

Sería conveniente profundizar en las posibles sinergias del PNDR, ya que permitiría potenciar sus virtualidades, y estudiar con mayor atención las contribuciones de las medidas, que pueden mejorar su rendimiento con la interacción de diferentes medidas.

CONCLUSIONES SOBRE IMPLEMENTACIÓN

A pesar de los avances en la implementación del PNDR, de sus medidas y de las estructuras e instrumentos de gestión general del programa, el ritmo de despliegue es lento y desigual lo que determina un nivel de ejecución bajo.

En relación con **la implementación de las medidas**, en general el grado de implementación es muy desigual. A diciembre de 2016, tenían una implementación avanzada cinco medidas, tres de ellas de inversiones públicas en infraestructuras o servicios (M8.3, M8.4 y M7.8) y otras dos relacionadas con las medidas destinadas a las EAP (M4.2 y M1.2); estas últimas, con niveles bajos de ejecución en relación con las operaciones finalizadas respecto de las subvencionadas. Aparte de las dificultades del contexto en el que se desarrolló el PNDR desde su aprobación, se identifican cuestiones gerenciales que han influido también en su puesta en marcha, como los cambios constantes del PNDR o la compleja tramitación de las normas legales de alguna medida.

Sobre las **estructuras e instrumentos de la gestión general del programa**, se han producido avances importantes en la gestión por parte de la Autoridad de Gestión y se han establecido mecanismos de coordinación (formales e informales) para garantizar la calidad y efectividad del programa. No obstante, se evidencian algunas deficiencias con relación a:

¹⁵ M4.3., M7.8, M9.1, M8.3, M8.4 y M15.2.

Liderazgo de la Autoridad de Gestión: Es la primera vez que la DGDRPF, como autoridad de gestión (AG) del PNDR, conduce un programa de desarrollo rural y, a pesar de los esfuerzos realizados, la falta de experiencia ha repercutido en algunos aspectos de la administración del programa. Por otra parte, la coexistencia de varios roles en la SDGFDMR, que lleva el día a día de la AG del PNDR y que, al mismo tiempo gestiona directamente medidas concretas, debilita la necesaria visión integradora del PNDR y crea algunas inseguridades en los gestores de las medidas que residen fuera de la DGDRPF, que no identifican cuándo esta unidad actúa como gestora de medidas y cuándo como autoridad de gestión en las motivaciones de sus decisiones o intervenciones.

RECOMENDACIÓN

Para mejorar la gestión sería conveniente reforzar el liderazgo de la AG, entre otras actuaciones a través de:

- a. Clarificar los roles en las relaciones con los actores, reforzando sobre todo su papel como autoridad de gestión y su visión integradora del programa.*
- b. Mejorar el nivel de relación con los gestores y actores de las medidas, principalmente incrementando la interacción de la AG con los responsables de las medidas pertenecientes a otras direcciones generales del MAPAMA.*
- c. Avanzar en el establecimiento de criterios de interpretación comunes para todos los responsables de las medidas.*
- d. Dar mayor dinamismo a los mecanismos de coordinación, al comité de seguimiento del PNDR, al grupo de alto nivel y técnico, para mejorar el seguimiento del programa, buscando sinergias y potencialidades que lo mejoren.*
- e. Mejorar la comunicación formal y continuada, mediante la planificación de reuniones de coordinación entre la AG y los gestores de todas las medidas.*

Sobre el Sistema de seguimiento y evaluación: Aunque a diciembre de 2016 no están implementadas todas las estructuras del sistema de seguimiento, como el comité de evaluación, la deficiencia principal es la inexistencia de un sistema de información sólido que permita el seguimiento eficaz del programa. El sistema de información provisional hasta el desarrollo del aplicativo carece de consistencia y es de baja calidad. Además, no hay establecidos protocolos de validación y seguimiento de la información que nutre tanto los ficheros provisionales como el sistema SFC (base de datos de seguimiento de la UE para los programas de desarrollo rural).

El sistema de indicadores no es sólido. En ocasiones, la interpretación del indicador se deja al gestor, con lo que para un mismo indicador hay varias

definiciones. Respecto a los indicadores adicionales, falta una definición clara y una descripción precisa de la metodología de cálculo, incluso para aquellos indicadores que tienen establecidas metas.

RECOMENDACIÓN

Para garantizar lo antes posible el adecuado seguimiento de todas las medidas se recomienda, como actividad de evaluación urgente, la constitución de grupos de trabajo por medidas, o la aceleración de los trabajos de los grupos existentes, a fin de definir y completar el cuadro de indicadores de cada medida, su metodología de cálculo y su integración al sistema de información que se está diseñando.

Es conveniente que la Autoridad de Gestión defina un sistema de seguimiento efectivo, que permita detectar desviaciones o riesgos en la implementación y ejecución del PNDR. Para ello se deberían definir procedimientos de recopilación, grabación de datos, validación de la información y la designación de responsables de cada fase, así como la determinación de frecuencias de las comprobaciones de conformidad de la información.

En cuanto a los planes de control, no todas las medidas los tenían elaborados a diciembre de 2016.

CONCLUSIONES SOBRE EL NIVEL DE EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS

El nivel de ejecución general del PNDR es bajo, ya que supone el 3,62% del GPT previsto para 2023, y registraba escasas operaciones finalizadas en diciembre de 2016.

Únicamente seis de las 14¹⁶ medidas programadas en el PNDR han registrado pagos hasta el 31 de diciembre de 2016 (en 2015 era una solamente). La medida de inversiones en activos físicos (M4.2) es la que presenta mayor GPT pagado en cuantía y en peso del total del GPT del programa, aunque supone solamente un 0,70% (2,68% si se cuentan las operaciones no finalizadas) de su gasto previsto para 2023. Hasta diciembre de 2016 se había apoyado a tres EAP mediante 18 operaciones, de las que sólo cuatro estaban finalizadas. La medida tiene poca capacidad de absorción de mayor gasto programado y dificultad en aumentar su ejecución, por los problemas en su diseño.

¹⁶ En estas 14 medidas se incluyen la M20.1 Asistencia Técnica, y la M20.2 Red Rural Nacional.

Las medidas del llamado *paquete forestal* (M8.3 y M8.4) son las que mayor nivel de ejecución presentan a partir de escasas operaciones finalizadas (seis de la M8.3 y una de la M8.4). Estas medidas tienen una gran capacidad de absorción de GPT y facilidad de ejecución. La M7.8, relativa a caminos naturales, con una ejecución en GPT del 9,8% tiene sólo tres operaciones finalizadas, mientras que la M1.2 tiene una ejecución del 8,81% y dos operaciones subvencionadas.

RECOMENDACIÓN

La acumulación de fondos FEADER en los primeros años y la imposibilidad de ejecutarlos, principalmente por la medida M4.2 de inversiones en activos de EAP, haría necesaria la modificación del PNDR para repartir el excedente entre otras medidas con capacidad de absorción y facilidad de ejecución.

La capacidad de absorción de las medidas de prevención y restauración de incendios supone una solución para absorber el excedente de GPT que no es posible ejecutar en otras medidas.

La aproximación realizada del cumplimiento de los indicadores del PNDR muestra un riesgo evidente de incumplimiento de los objetivos a 2018 y una incertidumbre importante en conseguir los objetivos 2023.

Los indicadores de productividad de las medidas no están evolucionado como se preveía en el informe de ejecución 2014-2015. Sólo 16 indicadores tienen algún resultado y, de ellos, 12 presentan una ejecución inferior al 30%. Las previsiones de los gestores sobre los indicadores *target* muestran una situación algo preocupante por la incertidumbre de las previsiones de todos los ámbitos de interés excepto 4A y 4C, relacionados con la medida de incendios (M8).

En cuanto a los objetivos del marco de rendimiento, no parece que las metas se adecuen a la realidad del PNDR y de los ámbitos de desarrollo rural. En unos casos son demasiado ambiciosos, como los de las medidas de asociacionismo agroalimentario, y en otros son demasiado relajados, como en las medidas relacionadas con prevención y restauración de incendios, aunque en este caso conseguir mayores logros está limitado por la relevancia de la medida en GPT programado.

Para los hitos de 2018, las metas de la mayor parte de los indicadores están comprometidas a excepción de la P4, relacionada con la M8, y de la P6 en la que está programada la M7.8. Las previsiones de cumplimiento de los objetivos a 2023 presentan incertidumbre en la mayoría de las prioridades, con una seguridad en la previsión por parte de los gestores *moderada y baja*, siendo *crítica* la situación de incumplimiento de los objetivos de la P3,

relacionada con las medidas de asociacionismo agrario y, en concreto, con las entidades asociativas supraautonómicas (EAP y OOPP).

RECOMENDACIÓN

La aproximación realizada muestra un riesgo evidente de incumplimiento del marco de rendimiento en 2018 con la posible penalización del 6%. Es necesario tomar las medidas necesarias para acelerar el ritmo de ejecución a fin de evitar la penalización por incumplimiento del marco de rendimiento.

Teniendo en cuenta que la medida M4.2 es la que más relevancia tiene en GPT del PNDR y la considerada como crítica por su nivel de influencia y sensibilidad, es necesario actuar en ella de manera que se acelere su ejecución, en especial en su diseño.

CONCLUSIONES SOBRE EL AVANCE DEL PNDR EN SUS CONTRIBUCIONES A LAS PRIORIDADES DE DESARROLLO RURAL

Los logros del PNDR en diciembre de 2016 sobre las contribuciones a los objetivos de desarrollo rural o prioridades son escasos por su bajo nivel de ejecución, con medidas aún no implementadas en unos casos y, en las que existe ejecución, con operaciones no finalizadas o de reciente finalización.

Por ello, se considera prematuro valorar la contribución del programa a cada prioridad. Habrá que esperar al informe de evaluación de 2019, cuando las medidas presenten una ejecución mayor, para poder avanzar las contribuciones a las prioridades de desarrollo rural.

Contribución a la prioridad 1:

Sólo la M1.2. tenía ejecución para poder analizar contribuciones en esta prioridad, necesariamente muy poco fiable por el escaso avance (dos operaciones). Se ha preguntado a los beneficiarios por el contenido de las actuaciones de información y demostración llevadas a cabo: según sus respuestas, un 78,92% de los contenidos se han centrado en temas de innovación (AI 1A); por otro lado, casi un 70% se posicionó como *muy de acuerdo* con la afirmación de que se había fomentado el aprendizaje (AI 1C). En definitiva, dentro de la escasa relevancia de la medida 1.2., se puede decir que sí ha contribuido a la P1.

Contribución a la prioridad 2:

No se puede avanzar nada porque no hay ejecución en la única medida asociada.

Contribución a la prioridad 3:

No hay una correspondencia exacta entre las medidas asociadas y el ámbito de interés 3A, único programado en el PNDR, porque estas medidas están dirigidas a las EAP y OOPP, no a productores primarios, así que debe suponerse que funcione una suerte de efecto *top-down* y los resultados lleguen a los productores primarios a través de su participación en los beneficios de la asociación. Con este enfoque se ha adaptado la pregunta de evaluación definida y sus criterios de juicio, pero aun así la baja ejecución no permite ver resultados relevantes. Sí parece haber consenso general en que las medidas M1.2 y M4.2 han acercado a potenciales nuevos socios. Por último, los beneficiarios creen que más del 80% proyectos por la M4.2. contribuyen a la mejora del rendimiento global de las EAP como factor de competitividad, lo que deberá ser verificado cuando haya datos suficientes.

Contribución a la prioridad 4:

La única medida con ejecución es la M8 en el AI 4A, así que se valora su contribución a la restauración, preservación y mejora de la biodiversidad. Parece que esta medida es determinante para este criterio, sobre todo en el aspecto de prevención (87% de las actuaciones de la M8 han sido de este tipo). La M7.8 podría contribuir, pero está condicionada por su escaso peso en el PNDR. Respecto al AI 4B, se debe asimismo a las actuaciones preventivas y las restauraciones de la M8, que, además, contribuyen de forma importante al AI 4C de prevención de la erosión. Pese a su relevancia, su contribución se reduce por el escaso presupuesto disponible para esta medida, el 5,22% del GPT previsto.

Contribución a la prioridad 5:

Aquí sólo puede valorarse la contribución secundaria de las medidas 1.2 y 4.2, sobre el AI 5B (eficiencia energética). En general, los beneficiarios están de acuerdo en que las actividades realizadas han contribuido a lograr un uso más eficiente de la energía; en el caso de la M4.2. en función de los proyectos seleccionados (más de la mitad de ellos han dedicado una parte de la inversión a la eficiencia energética).

Respecto a la contribución de la M4.2. al AI 5C (uso de energías renovables), se ha logrado un resultado menor, porque sólo se ha destinado a ese objetivo un pequeño porcentaje de la inversión realizada (inferior al 5% en general) al uso de este tipo de energía.

Y sobre el AI 5E, se puede advertir un efecto positivo de la M8 en la conservación y el secuestro de carbono a través de sus intervenciones en conservación y recuperación de las masas forestales.

Contribución a la prioridad 6:

Relacionada con esta prioridad está la medida 7.8 de caminos naturales, en su ámbito de interés 6B: respecto a sus contribuciones sobre el desarrollo rural, un 87% de los proyectos podrían tener influencia en la creación de nuevos servicios y todos aseguran que mejorará el conocimiento de la zona como “marca” turística, según declaran los promotores. También se han identificado otros efectos positivos en los AI 6A y 6C aunque con escaso peso.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

