



HOJAS DE RUTA PARA EL REFUERZO DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

CONJUNTO PRÁCTICO DE
HERRAMIENTAS



Índice

Glosario de abreviaturas	3
Introducción	4
1 Capacidad administrativa para la política de cohesión.....	6
1.1 Buena gobernanza y capacidad administrativa	6
1.2 Retos que afectan al rendimiento	8
2 Contexto y propósito de las hojas de ruta.....	11
2.1 Actos legislativos sobre el refuerzo de las capacidades (2021-2027).....	11
2.1.1 El refuerzo de las capacidades directamente vinculado a inversiones.....	11
2.1.2 Asistencia técnica «estándar» (a tipo fijo o según el coste real).....	12
2.1.3 Financiación de la asistencia técnica no vinculada a costes	13
2.1.4 Combinación de distintas opciones de refuerzo de las capacidades	13
2.2 La naturaleza de las hojas de ruta para el refuerzo de las capacidades administrativas	14
3 La definición de hojas de ruta para el refuerzo de las capacidades administrativas	16
3.1 Involucrar a las partes interesadas, adquirir compromisos y conseguir la apropiación	17
3.2 Análisis de la situación actual (PRESENTE)	18
3.3 Diseñar el futuro y determinar acciones (FUTURO).....	19
4 La búsqueda de indicadores.....	24
4.1 La función de los indicadores	24
4.2 Los indicadores en la hoja de ruta.....	25
5 Estructura sugerida de una hoja de ruta	27
5.1 Elementos estructurales de las hojas de ruta	27
Sección 1: Objetivo general y estructura de la hoja de ruta.....	27
Sección 2: Metodología empleada para diseñar la hoja de ruta	28
Sección 3: Situación actual (situación <i>PRESENTE</i>)	28
Sección 4: Perfilar el futuro (situación en el <i>FUTURO</i>).....	28
Sección 5: Definición de acciones	28
Sección 6: Ejecución de la hoja de ruta	29
6 Financiación no vinculada a costes.....	31
6.1 Ubicación en las hojas de ruta.....	31
6.2 Desarrollo de planes de financiación no vinculada a costes	32
6.3 El uso de indicadores	33
6.4 Fijación del precio.....	35
6.5 Plantillas y ejemplos	37
7 Resumen de las conclusiones.....	39
8 Referencias.....	40
ANEXOS.....	41
ANEXO 1: Lista pormenorizada de preguntas para guiar el análisis de la situación actual (PRESENTE)	42
ANEXO 2: Ejemplos de acciones con financiación no vinculada a costes	44

Glosario de abreviaturas

AG	Autoridad de gestión
CE	Comisión Europea
DG Política Regional y Urbana	Dirección General de Política Regional y Urbana
EM	Estado miembro
FC	Fondo de Cohesión
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
GRH	Gestión de recursos humanos
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OI	Organismo intermedio
OSC	Organización de la sociedad civil
RCA	Refuerzo de la capacidad administrativa
RDC	Reglamento sobre disposiciones comunes
UE	Unión Europea

El presente documento ha sido elaborado por los servicios de la Comisión para servir de inspiración a las administraciones de los Estados miembros que deseen desarrollar hojas de ruta para reforzar su propia capacidad administrativa con objeto de facilitar la ejecución de programas y fomentar buenas prácticas.

La información aquí incluida se entiende sin perjuicio de las negociaciones interinstitucionales en curso sobre los Reglamentos en materia de política de cohesión para el período 2021-2027. No constituirá una interpretación del Derecho de la Unión ni implicará ningún compromiso para la Comisión Europea. En caso de darse discrepancias entre las explicaciones facilitadas en el presente documento y el texto impreso de los Reglamentos, prevalecerá el texto publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea. Solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para formular interpretaciones vinculantes del Derecho de la Unión.

Introducción

La buena gobernanza es un elemento esencial del desarrollo económico y la política de cohesión. Requiere una buena capacidad administrativa, en el sentido de que la administración pública nacional, regional o local ha de ser eficiente y eficaz al aplicar las políticas o ejecutar las tareas que se le hayan encomendado. La experiencia demuestra que los Estados miembros y regiones de la UE con instituciones débiles experimentan problemas significativos para absorber los fondos europeos disponibles y utilizarlos de la mejor manera posible¹.

La necesidad de impulsar la capacidad administrativa para gestionar y ejecutar los fondos de la UE ha pasado definitivamente a incluirse entre las prioridades del programa de trabajo, lo cual queda patente en los proyectos de Reglamento² para 2021-2027 propuestos por la Comisión, que incluyen nuevas disposiciones que hacen mayor hincapié en el refuerzo de las capacidades. El objetivo de estas disposiciones es respaldar un enfoque a medida poniendo a disposición un surtido más amplio de herramientas y alentando un uso más estratégico de la financiación para las medidas de refuerzo de las capacidades. La capacidad administrativa también se considera clave para la ejecución eficaz de los fondos, en especial en las orientaciones de inversión de los informes por país del Semestre Europeo de 2019 (anexo D).

A los Estados miembros de la UE que deseen mejorar su capacidad administrativa se les alienta a aprovechar al máximo los actos legislativos. Uno de los nuevos aspectos es la posibilidad de desarrollar una hoja de ruta³ para el refuerzo de las capacidades administrativas. Se trata de un documento facultativo de carácter estratégico que incluye medidas integrales para reforzar las capacidades en el ámbito de la gestión y el uso de los fondos. Las hojas de ruta no tienen un formato prescrito y pueden elaborarse para Estados miembros o para programas específicos.

El presente conjunto de herramientas está diseñado para facilitar información operativa, apoyo metodológico y práctico, y ejemplos que pueden emplearse para elaborar hojas de ruta. Se basa en la experiencia adquirida con la *iniciativa piloto para reforzar anticipadamente las capacidades administrativas como preparación para el período de programación posterior a 2020*, llevada a cabo por la OCDE en nombre de la DG Política Regional y Urbana y en estrecha colaboración con esta entre el verano de 2018 y el otoño de 2019. En el marco de esta iniciativa piloto, se ayudó a cinco autoridades de gestión y a un organismo intermedio⁴ a mejorar en mayor medida sus

¹ DG Política Regional y Urbana, 2018: *Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, pp. 160-161.

² El contenido y las referencias a actos legislativos del presente conjunto de herramientas se refieren a las propuestas de la Comisión, para el período 2021-2027, en lo que respecta al Reglamento sobre disposiciones comunes [RDC, COM(2018) 375 final] o, cuando sea pertinente, al acuerdo común provisional sobre disposiciones relativas a la programación alcanzado por los colegisladores en diciembre de 2019, y al Reglamento sobre el FEDER y el Fondo de Cohesión [COM(2018) 372 final]. Por tanto, puede que deba actualizarse el conjunto de herramientas una vez se haya adoptado la legislación en cuestión.

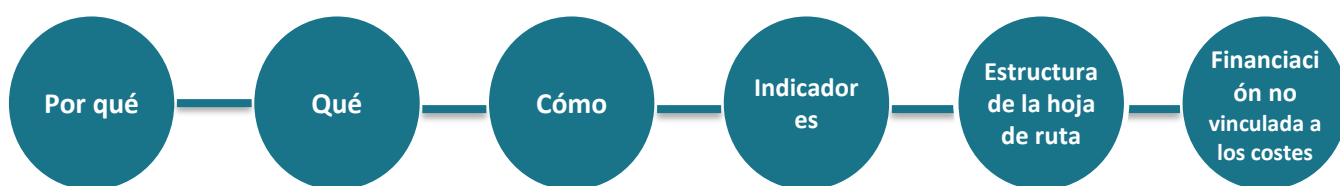
³ Considerando 25 del RDC.

⁴ **Bulgaria** (Autoridad de Gestión del Programa Operativo «Regiones en crecimiento» 2014-2020); **Croacia** (Autoridad de Gestión del Programa Operativo Regional para la Competitividad y la Cohesión 2014-2020); **Grecia** (Autoridad de Gestión del Programa Operativo «Infraestructuras de Transporte, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible» 2014-

capacidades administrativas, para lo cual se analizaron sus necesidades y se diseñaron futuras medidas para abordarlas. El presente conjunto de herramientas hace referencia a prácticas, experiencias y ejemplos de dicha iniciativa piloto.

Los *Planes Italianos para el Refuerzo Administrativo (PRA)*, encaminados a aumentar la capacidad administrativa y mejorar la ejecución de los programas de 2014-2020 cofinanciados con fondos estructurales, han servido también como fuente de inspiración, subrayando la necesidad de que la Comisión fomente un enfoque más estratégico para el refuerzo de capacidades.

El conjunto de herramientas se divide en seis secciones principales que reflejan las fases esenciales del proceso de elaboración de una hoja de ruta.



La primera sección («Por qué») establece los motivos que justifican la inversión en el refuerzo de capacidades.

La segunda sección («Qué») expone en líneas generales las distintas opciones para financiar el refuerzo de las capacidades que figuran en el proyecto de legislación propuesto para 2021-2027 y describe de qué modo pueden combinarse en una hoja de ruta para el refuerzo de las capacidades administrativas.

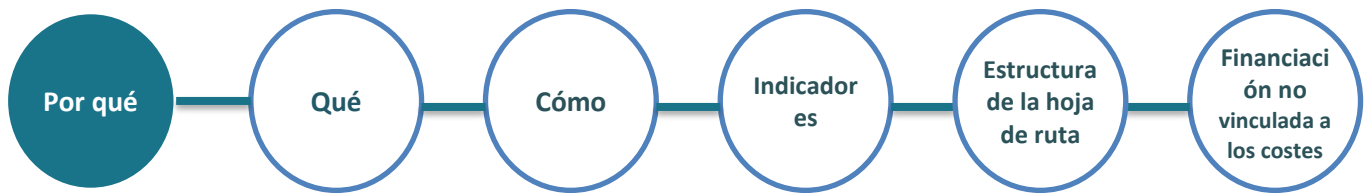
La tercera sección («Cómo») explica el proceso y las metodologías de elaboración de las hojas de ruta, y recalca la importancia de hacer partícipes a las partes interesadas.

La cuarta sección («Indicadores») se centra en la medición del rendimiento. Es preciso contar con un conjunto bien estudiado de indicadores para dar seguimiento a la ejecución de la hoja de ruta y medir el éxito de las medidas que engloba.

La quinta sección («Estructura de la hoja de ruta») facilita un ejemplo de la posible estructura de una hoja de ruta para el refuerzo de las capacidades administrativas.

La sexta sección («Financiación no vinculada a costes») presta apoyo a los Estados miembros que deseen aprovechar la financiación de la asistencia técnica no vinculada a costes. Se centra en cómo desarrollar tales planes y en cómo definir y determinar el precio de los resultados que deban alcanzarse o las condiciones que deban cumplirse. También abarca el uso de indicadores para medir los resultados.

2020); **Polonia, región de Lublin** (Autoridad de Gestión del Programa Operativo Regional para 2014-2020); y **España, comunidad autónoma de Extremadura** (Autoridad de Gestión y Organismo Intermedio del Programa Operativo Regional del FEDER 2014-2020).



1 Capacidad administrativa para la política de cohesión

1.1 Buena gobernanza y capacidad administrativa

La buena gobernanza es un elemento esencial del desarrollo económico y de la política de cohesión. La mejora de la gobernanza es una manera eficaz de impulsar el crecimiento. La buena gobernanza está, por tanto, directamente relacionada con los resultados económicos de las regiones europeas e indirectamente relacionada asimismo con los resultados de otras políticas. La buena gobernanza contribuye a que las inversiones de la política de cohesión sean más eficientes al potenciar su impacto, al tiempo que mejora el rendimiento global de la administración pública a nivel nacional, regional y local, así como la calidad de los servicios que esta presta al público y a las empresas.

La buena gobernanza debería constituir el núcleo de cualquier política. Las políticas universales no son la solución: es preciso un enfoque diferenciado y a medida que emplee herramientas flexibles. Las mejoras de la gobernanza revisten especial importancia para las regiones con un crecimiento reducido, puesto que ya se han agotado los beneficios derivados de las mejoras de las dotaciones básicas para el crecimiento. Reducir la corrupción y mejorar la eficacia del gobierno es el camino que se ha de seguir⁵.

La buena gobernanza implica, así pues, contar con las políticas públicas apropiadas, además de mecanismos jurídicos, institucionales y procedimentales que funcionen eficazmente para aplicarlas. Esto requiere una buena capacidad administrativa, en el sentido de que la administración pública ha de ser eficiente y eficaz al aplicar las políticas o ejecutar las tareas que se le hayan encomendado.

Una administración pública eficaz y eficiente debería contar con cuatro capacidades distintas que, no obstante, se superponen: **capacidades de análisis, reglamentación, ejecución y coordinación**. Esto implica tener la capacidad de definir y aplicar estrategias, como seleccionar y efectuar inversiones para lograr los objetivos de la política de cohesión, medir el impacto basándose en datos fiables, y obtener resultados conformes con el Derecho de la Unión, como las normas de contratación pública y sobre ayudas estatales.

En el contexto de la gestión de los fondos, la capacidad administrativa se refiere a la capacidad de una administración pública de gestionar y utilizar los fondos de la UE eficazmente a lo largo del ciclo de inversión y contribuir así a la aplicación satisfactoria de la política de cohesión europea. La

⁵ Andrés Rodríguez Pose, London School of Economics (LSE), conferencia sobre la «Buena gobernanza para la política de cohesión», 24 de mayo de 2018.

experiencia demuestra que los Estados miembros y regiones de la UE con instituciones débiles experimentan dificultades significativas para absorber los fondos europeos disponibles y utilizarlos de la mejor manera posible.

La capacidad administrativa para gestionar los fondos se asocia a una serie de factores⁶:

- **Estructuras:** la arquitectura para el establecimiento de un programa, con una clara asignación de responsabilidades y funciones a las autoridades de gestión, organismos intermedios y otros organismos clave, así como sus interrelaciones, determina en buena medida la eficiencia del mecanismo de ejecución de un programa.
- **Recursos humanos:** garantizar la disponibilidad oportuna de personal experimentado, capacitado y motivado es un factor clave del éxito en la gestión de los fondos.
- **Sistemas y herramientas:** esto implica la disponibilidad de instrumentos, métodos, directrices, manuales, sistemas, procedimientos, formularios, etc. Todos ellos constituyen elementos auxiliares para el trabajo que pueden contribuir a que el sistema funcione de forma más eficaz. Los sistemas y herramientas reducen la vulnerabilidad de las organizaciones ante problemas como la rotación de personal, disminuyen el riesgo de fallos en el funcionamiento y mejoran la eficacia global.

Estos factores también se reflejan en el **marco analítico de la OCDE**⁷, diseñado para evaluar la capacidad administrativa. Existen cuatro dimensiones. En primer lugar, las personas constituyen la columna vertebral de cualquier organización. Esta dimensión analiza la combinación de capacidades y competencias, así como los desafíos asociados. En segundo lugar, la dimensión organizativa examina los sistemas, las herramientas, los procesos empresariales y la cultura. Estos aspectos deben estar en consonancia con los objetivos estratégicos, respaldados por estructuras de gobernanza ágiles para facilitar la toma de decisiones eficaz basada en datos. En tercer lugar, la dimensión de la planificación estratégica analiza diversos aspectos a lo largo del ciclo de inversión, desde el desarrollo de la estrategia, la planificación y la selección de proyectos, hasta la ejecución del



⁶ DG Política Regional y Urbana, 2018.

⁷ OCDE (2019), Marco analítico empleado en el contexto de la iniciativa piloto para reforzar anticipadamente las capacidades administrativas como preparación para el período de programación posterior a 2020.

proyecto, la involucración de partes interesadas, y el seguimiento y la evaluación. En cuarto lugar, unas condiciones marco adecuadas son esenciales para crear un entorno que permita que todos los niveles de gobierno efectúen inversiones públicas de manera efectiva. Entre las condiciones marco facilitadoras de los distintos niveles de gobierno se incluyen un marco presupuestario propicio para los objetivos de inversión perseguidos; una buena gestión financiera transparente; un uso transparente y estratégico de la contratación pública, y unos sistemas reglamentarios y legislativos claros y coherentes.

1.2 Retos que afectan al rendimiento

Las administraciones que gestionan fondos de la política de cohesión se enfrentan a retos que pueden ejercer un gran impacto en su rendimiento. Los retos pueden ser internos, externos, transversales o sistémicos.

Los retos internos incluyen las capacidades, las competencias y la motivación del personal; una imagen atractiva de las administraciones como empleadores a fin de evitar una elevada rotación de personal; la estructura organizativa, y las normas de procedimiento. Las administraciones deben contar con directores al mando con las capacidades de liderazgo adecuadas, así como establecer un sistema de contratación y de gestión/promoción profesional basado en el mérito. Además, deben establecer normas simples y evitar la sobrerregulación nacional respecto a las normas europeas.

RETOS INTERNOS	
¿QUÉ FACTORES?	¿CÓMO ABORDARLOS?
<p>Estructuras: una estructura organizativa bien diseñada que respalde la formulación y aplicación de políticas es un factor clave del éxito de las instituciones públicas.</p>	<p>Los organismos clave para la gestión de los fondos deberían disponer de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ marcos institucionales y reglamentarios bien definidos; ○ responsabilidades y tareas claras; ○ una estructura organizativa clara, simple y transparente que les permita desempeñar sus funciones de forma eficiente y que esté en consonancia con los objetivos estratégicos; ○ una estructura lo suficientemente flexible para adaptarse a circunstancias cambiantes; ○ mecanismos eficaces de coordinación y comunicación entre estructuras.
<p>Recursos humanos: garantizar la disponibilidad oportuna de personal capacitado y motivado es un factor clave del éxito en la gestión de los fondos.</p>	<p>Es preciso que los organismos que gestionan los fondos cuenten con una estrategia de recursos humanos moderna, clara, estratégica e integral, desarrollada a partir de un sólido análisis de las necesidades. Esta debería garantizar lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ responsabilidades institucionales claras para la gestión del personal; ○ directores con capacidades de liderazgo adecuadas que defiendan las normas más estrictas de rendición de cuentas, integridad y transparencia; ○ un sistema de contratación y de gestión/promoción profesional basado en el mérito que garantice la plena transparencia de la contratación y designación (p. ej., oposiciones generales), disposiciones adecuadas

relativas a la valoración y la promoción (basadas en indicadores del rendimiento) y disposiciones en materia de desarrollo personal;

- una remuneración justa y competitiva que tenga en cuenta los niveles de retribución del mercado laboral a fin de conservar al personal y mantener o expandir los conocimientos especializados dentro de la administración; toda bonificación o pago complementario debe vincularse claramente al rendimiento, el cual ha de medirse con indicadores objetivos;
- unas políticas estratégicas de gestión de recursos humanos (GRH) que tengan en cuenta y aborden la falta de competencias, permitan la movilidad y flexibilidad, y recopilen y mantengan datos para la toma de decisiones;
- la profesionalización de los funcionarios y directivos de alto nivel;
- la provisión de información adecuada, conocimientos y el desarrollo de competencias para propiciar que el personal desempeñe sus funciones eficazmente.

Sistemas y herramientas: las instituciones públicas que gestionan los fondos necesitan los sistemas y herramientas apropiados para trabajar de forma transparente y eficiente.

Debe disponerse de unos sistemas y herramientas eficientes, tales como:

- un enfoque estratégico, tanto político como técnico;
- normas simples, que eviten la sobrerregulación nacional respecto a las normas europeas;
- procedimientos, directrices, manuales y formularios claros, sencillos y coordinados para velar por que las instituciones mantengan un alto nivel de calidad, transparencia y resiliencia;
- un sistema de gestión del conocimiento;
- una cultura de evaluación;
- sistemas de gestión de la información que faciliten pruebas y aportaciones basadas en datos para el seguimiento, a fin de mejorar la calidad y transparencia de la toma de decisiones;
- sistemas de gestión del rendimiento (p. ej., indicadores eficaces y medibles) para ayudar a las instituciones a establecer objetivos y medir los avances en su consecución;
- e-cohesión;
- sistemas de TIC para facilitar la comunicación interna y externa.

Los retos transversales o sistémicos también deben abordarse. Esto implica hacer hincapié en la planificación estratégica; la rendición de cuentas del rendimiento por parte de los responsables de la toma de decisiones y directores; la garantía de la transparencia y el uso de datos abiertos para mantener o aumentar la confianza de la ciudadanía en la administración pública y prevenir, detectar y solventar el fraude y la corrupción; así como la implicación en la coordinación e interacción con partes interesadas internas y externas. Estos son algunos ejemplos de planificación estratégica y coordinación, y de condiciones marco facilitadoras, de conformidad con el marco analítico de la OCDE.

RETOS TRANSVERSALES/SISTÉMICOS (CONDICIONES MARCO FACILITADORAS)

¿QUÉ FACTORES?

- *Mejor formulación de políticas y toma de decisiones*
- *Apropiación de las partes interesadas*
- *Rendición de cuentas*
- *Transparencia*
- *Prevención del fraude y la corrupción*
- *Capacidad de los beneficiarios*

¿CÓMO ABORDARLOS?

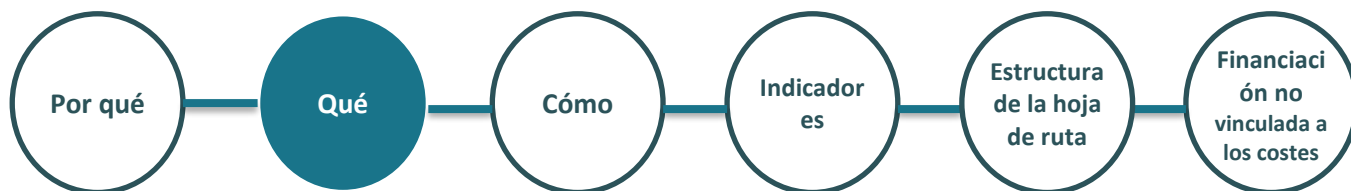
Los organismos que gestionan los fondos deben contar con los siguientes elementos:

- una planificación estratégica, procedimientos y mecanismos para la consulta, la coordinación y la cooperación;
- una interacción y coordinación abierta y transparente con las partes interesadas internas y externas pertinentes de todos los componentes del ciclo estratégico o de programación, es decir, con organismos nacionales de coordinación, los ministerios pertinentes y otras autoridades públicas competentes de distintos niveles de gobierno, otros organismos administrativos que se ocupen de los fondos de la UE, beneficiarios, agencias de desarrollo regional, interlocutores económicos y sociales, el sector privado, la sociedad civil, incluidas ONG, etc.;
- medidas para exigir a los responsables de la toma de decisiones y directores rendir cuentas de su rendimiento;
- transparencia para mantener o aumentar la confianza de la ciudadanía en la administración;
- medidas efectivas y proporcionadas contra el fraude, incluida la transparencia y el uso de datos abiertos para prevenir el fraude y la corrupción, p. ej., utilizando Arachne;
- la potenciación de la capacidad de las partes interesadas, en concreto, de los beneficiarios de inversiones públicas pertinentes (p. ej., desarrollo de conocimientos, cartera de proyectos, contratación pública, ayudas estatales, etc.).

¡Importante!



- *La buena gobernanza está directamente relacionada con los resultados económicos de las regiones y contribuye a unas inversiones más eficientes en el marco de la política de cohesión. Requiere una buena capacidad administrativa.*
- *Las medidas encaminadas a garantizar una capacidad administrativa adecuada se consideran facilitadoras de las inversiones de la política de cohesión y deberían constituir una parte integrante de la lógica de intervención de los programas.*
- *El refuerzo de las capacidades administrativas se basa en un enfoque a medida que utiliza un amplio abanico de herramientas flexibles.*



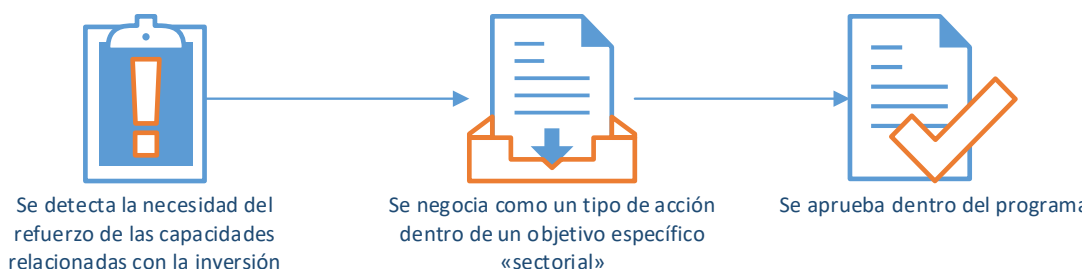
2 Contexto y propósito de las hojas de ruta

2.1 Actos legislativos sobre el refuerzo de las capacidades (2021-2027)

La nueva arquitectura de la política de cohesión posterior a 2020 permitirá que se tengan en cuenta las necesidades específicas de cada Estado miembro en materia de refuerzo de las capacidades administrativas a través de un enfoque a medida. El nuevo marco legislativo define un surtido de diversas opciones para apoyar el refuerzo de las capacidades administrativas asociadas a la gestión de fondos. Cada Estado miembro de la UE debe combinar las distintas opciones disponibles de la forma que mejor cubra sus necesidades.

2.1.1 El refuerzo de las capacidades directamente vinculado a inversiones

El refuerzo de las capacidades de *las autoridades de los programas y de los organismos asociados a la ejecución* de fondos que esté directamente relacionado con inversiones en el marco del FEDER o el Fondo de Cohesión puede recibir ayuda de estos fondos y programarse como un tipo de acción enmarcada en cualquiera de los objetivos específicos. Dichas acciones podrían abarcar iniciativas que refuercen la capacidad de los beneficiarios, como agencias de carreteras o ferroviarias, o de las instituciones u organismos regionales o nacionales competentes encargados de gestionar la estrategia de especialización inteligente.



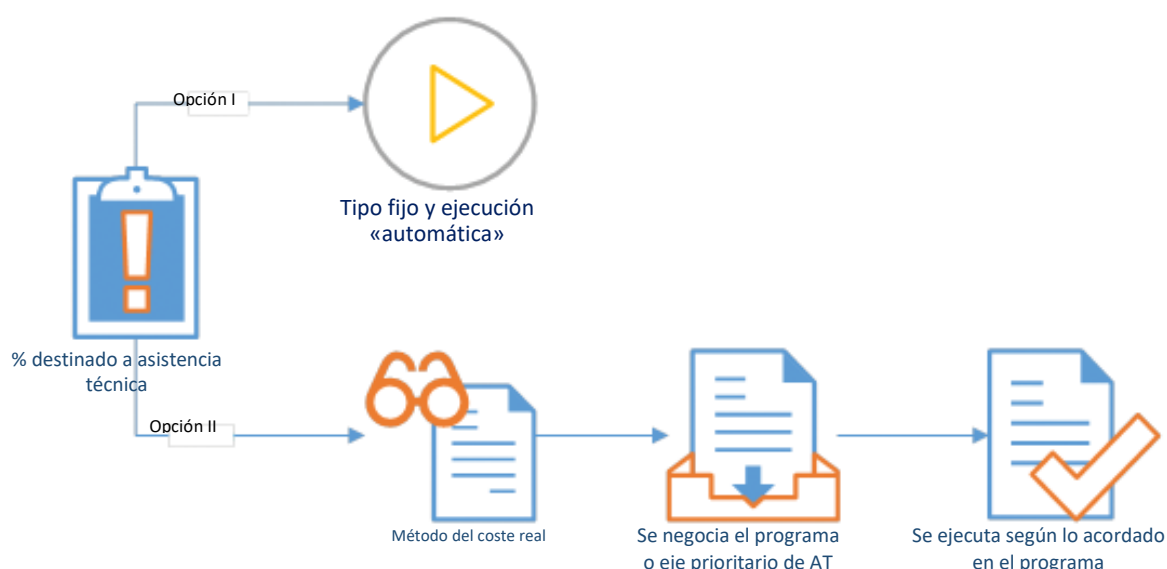
Importante:

- Estas acciones de refuerzo de las capacidades no se consideran asistencia técnica y, por consiguiente, no se incluyen en el importe limitado destinado a la asistencia técnica «estándar».
- Los importes se tienen en cuenta a efectos de la concentración temática.

2.1.2 Asistencia técnica «estándar» (a tipo fijo o según el coste real)

Los distintos tipos de medidas de refuerzo de las capacidades necesarias para garantizar que los fondos se administran y se usan eficazmente pueden beneficiarse de la asistencia técnica, al igual que en el período de programación de 2014-2020. Este tipo de asistencia técnica puede programarse conforme a una de las dos opciones de reembolso de la Comisión: a *tipo fijo* o según el *coste real*⁸. Si se opta por la asistencia técnica a tipo fijo, significa que la Comisión complementará los pagos intermedios a programas con un porcentaje establecido para cada fondo en particular.

La asistencia técnica según el coste real debe programarse en una prioridad o programa aparte de asistencia técnica. La asistencia técnica a tipo fijo no requiere una prioridad aparte y no puede emplearse si un Estado miembro desea establecer un programa nacional de asistencia técnica.



¡Importante!



- Cada Estado miembro puede escoger entre el método de reembolso a tipo fijo o según el coste real de la asistencia técnica «estándar». Esta decisión se aplica a continuación a todos los programas a lo largo del período de programación y no puede modificarse posteriormente.
- El importe que puede destinarse a este tipo de asistencia técnica está limitado al porcentaje establecido en el Reglamento sobre disposiciones comunes y no se tendrá en cuenta a efectos de la concentración temática.

⁸ En el caso de los programas Interreg, la asistencia técnica a tipo fijo es la única opción disponible.

2.1.3 Financiación de la asistencia técnica no vinculada a costes

Los Estados miembros pueden complementar la asistencia técnica «estándar» y las medidas de refuerzo de las capacidades directamente relacionadas con inversiones con un segundo tipo de asistencia técnica. El reembolso por parte de la Comisión de este segundo tipo se basa en los resultados que deban alcanzarse o las condiciones que deban cumplirse. Las medidas específicas de refuerzo de las capacidades administrativas de autoridades, beneficiarios y socios pertinentes pueden recibir ayuda con arreglo a esta opción. La financiación que puede asignarse a dichas medidas no está limitada.

Este tipo de asistencia técnica debe programarse en el marco de una prioridad específica y la Comisión aprobará, como parte del programa, los planes detallados para las acciones que reciban financiación no vinculada a costes. En el capítulo 6 se facilita información más detallada sobre esta opción.

¡Importante!



- *Estas acciones de refuerzo de las capacidades no se incluyen en el importe limitado destinado a la asistencia técnica «estándar».*
- *Los importes previstos no se tienen en cuenta a efectos de la concentración temática.*
- *Las medidas de refuerzo de las capacidades que utilicen métodos de reembolso no vinculados a los costes deben programarse como una prioridad específica del programa.*

2.1.4 Combinación de distintas opciones de refuerzo de las capacidades

Las opciones anteriores para el refuerzo de las capacidades administrativas son complementarias y pueden usarse conjuntamente (a excepción de las opciones a tipo fijo y de costes reales, que no pueden combinarse). Cada Estado miembro deberá seleccionar y negociar con la Comisión la combinación adecuada de opciones que mejor se adecúe a sus necesidades en materia de refuerzo de las capacidades administrativas. Además, las acciones, resultados concretos, agentes responsables, opciones de financiación, etc., pueden acordarse en **una hoja de ruta para el refuerzo de las capacidades administrativas**. Si bien no es obligatorio elaborar una hoja de ruta, se considera una *buena práctica*.

¡Importante!



- *Las opciones de refuerzo de las capacidades administrativas propuestas en el nuevo marco legislativo permiten enfoques flexibles y a medida respecto al refuerzo de las capacidades de los Estados miembros o regiones.*
- *Para abordar problemas relacionados con la capacidad administrativa de forma estratégica, puede acordarse un conjunto integral de acciones en una hoja de ruta para el refuerzo de las capacidades administrativas.*

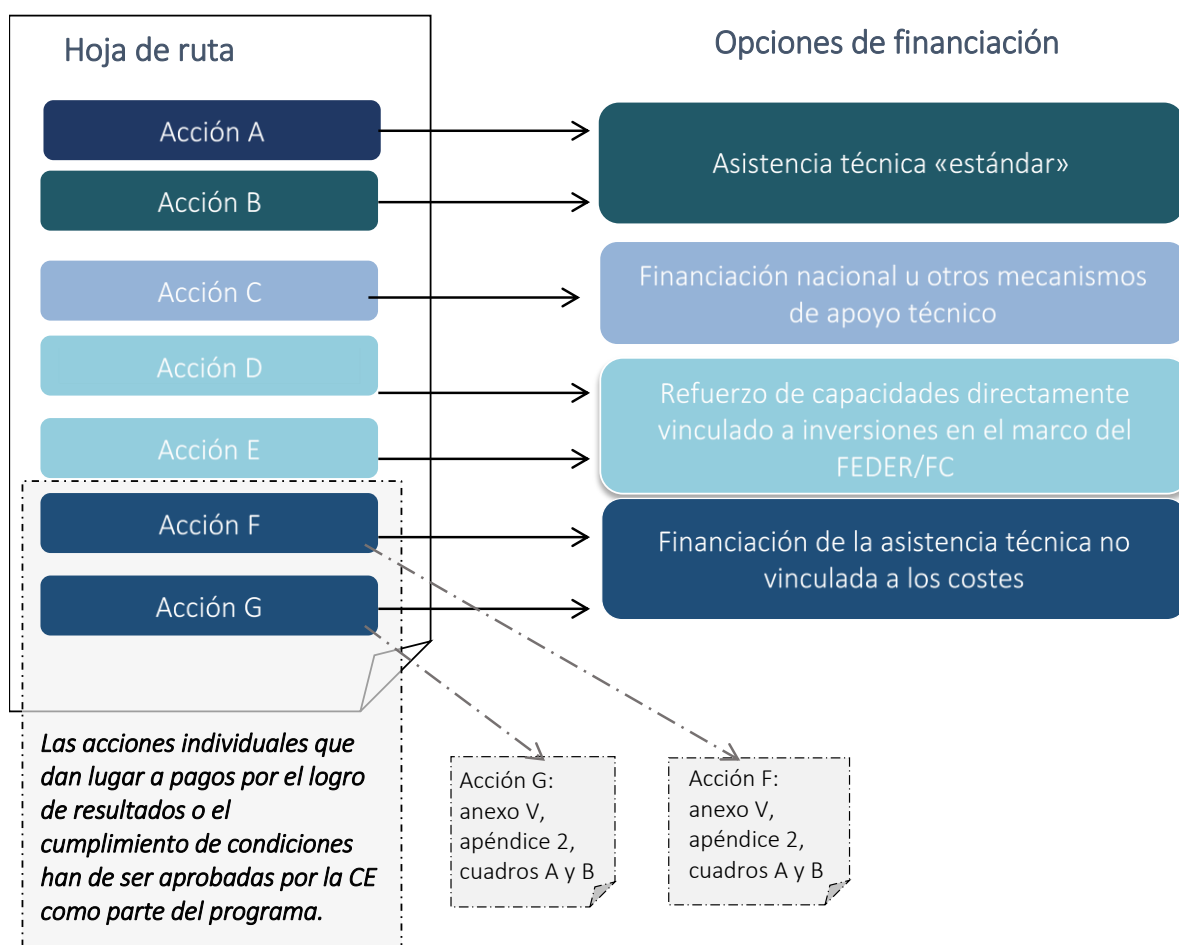
2.2 La naturaleza de las hojas de ruta para el refuerzo de las capacidades administrativas

La hoja de ruta constituye un documento estratégico **facultativo** que recoge un conjunto de acciones integrales encaminadas a reforzar la capacidad para gestionar y usar los fondos dentro de un Estado miembro o programa en particular. Se diseña para definir y abordar problemas relacionados con la capacidad administrativa siguiendo un enfoque **estratégico** que tenga en cuenta la perspectiva a corto, medio y largo plazo.

Si bien no es obligatorio elaborar una hoja de ruta, se considera una **buena práctica**, en especial en aquellos Estados miembros en los que se haya detectado que su capacidad administrativa presenta insuficiencias. Desarrollar una hoja de ruta es una posible forma de solventar problemas relacionados con la capacidad detectados en las orientaciones de inversión de los informes por país del Semestre Europeo de 2019 (anexo D).

No es preciso que la Comisión adopte o apruebe formalmente la hoja de ruta, por lo que no está previsto que forme parte de ningún programa. Esto implica que puede adaptarse con facilidad y actualizarse según sea necesario en cualquier momento.

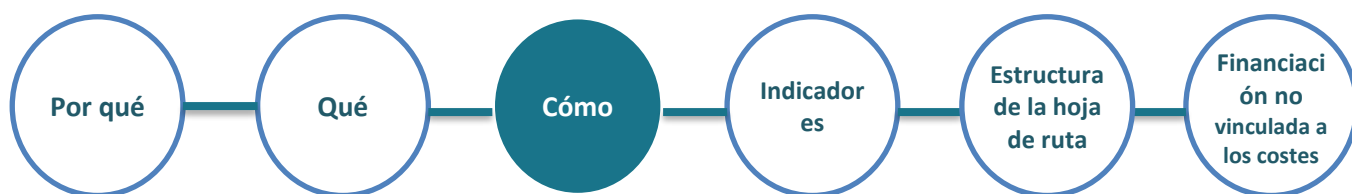
Tal y como se muestra a continuación, la hoja de ruta puede incluir una serie de acciones financiadas conforme a las distintas opciones de refuerzo de las capacidades contempladas en el nuevo marco legislativo, así como financiadas con recursos nacionales u otros mecanismos de apoyo técnico.



¡Importante!

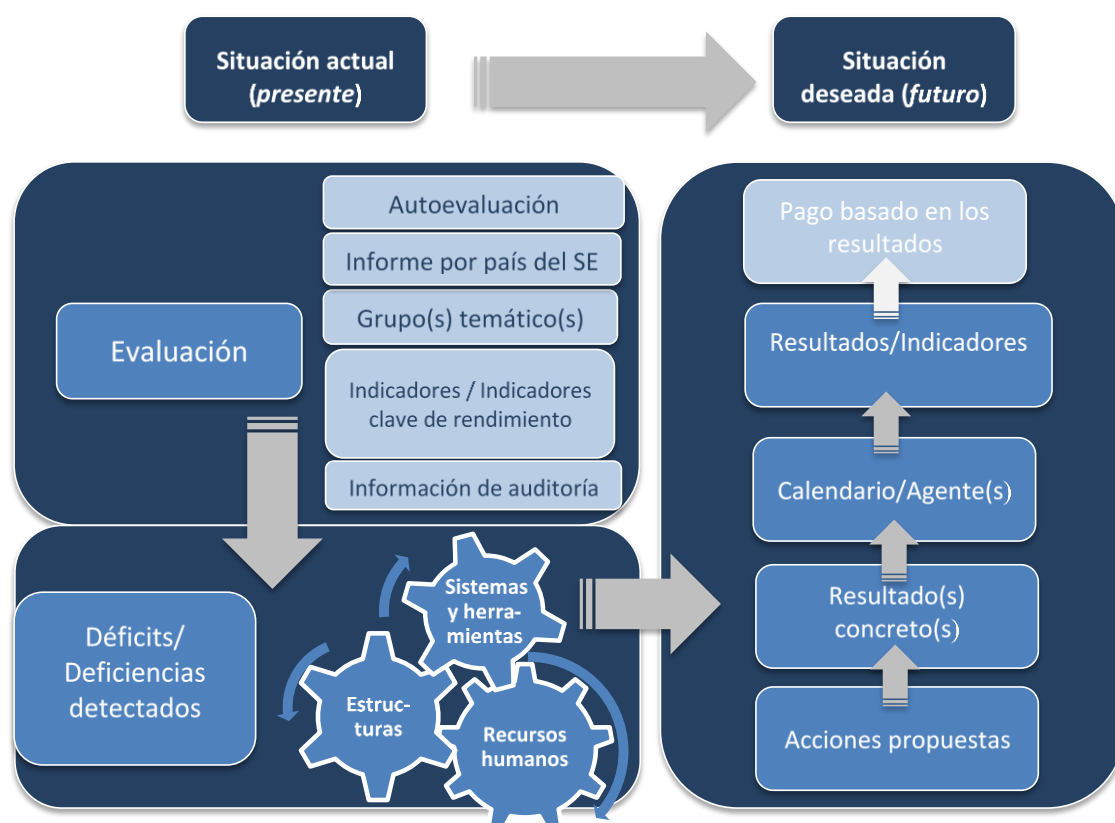


- *Si bien no es obligatorio elaborar una hoja de ruta, se considera una buena práctica, en especial en aquellos Estados miembros cuya capacidad administrativa deba reforzarse en mayor medida.*
- *La hoja de ruta puede emplearse como herramienta estratégica para determinar y ejecutar acciones integrales de refuerzo de las capacidades.*
- *Además, puede servir para dar respuesta a problemas relacionados con la capacidad detectados en los informes por país del Semestre Europeo y facilitará las negociaciones con la Comisión sobre la lógica de intervención de las inversiones del período 2021-2027.*



3 La definición de hojas de ruta para el refuerzo de las capacidades administrativas

El proceso de elaborar una hoja de ruta reviste tanta importancia como la propia hoja de ruta, pues fomenta la reflexión estratégica sobre las necesidades de refuerzo de las capacidades y cómo abordarlas. Al diseñar una hoja de ruta sobre el refuerzo de las capacidades administrativas (al igual que en cualquier documento estratégico), el proceso de avance desde la situación actual (*PRESENTE*) hacia la situación deseada (*FUTURO*) es fundamental. Las principales etapas de este proceso se indican a continuación.



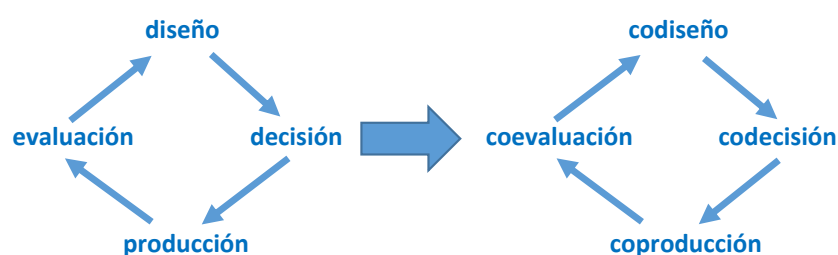
Los siguientes aspectos son importantes para la pertinencia de la hoja de ruta y para garantizar que las partes adecuadas «se apropien» de ella:

- Para codiseñar las hojas de ruta, debe emplearse un enfoque participativo que involucre a partes interesadas, la alta dirección y otras partes.
- Las hojas de ruta deben ser documentos vivos, es decir, deben supervisarse y actualizarse periódicamente siguiendo el mismo proceso participativo.
- La comunicación periódica con las partes interesadas contribuye a mantener la apropiación de la hoja de ruta a lo largo de la fase de ejecución.

3.1 *Involucrar a las partes interesadas, adquirir compromisos y conseguir la apropiación*

Diseñar una hoja de ruta es más que un mero ejercicio técnico realizado por una organización en absoluto aislamiento. Las partes interesadas valoran la consulta y la involucración, lo que también conduce a mejores resultados y una apropiación más amplia.

La demanda de una mayor transparencia, las percepciones cambiantes de la legitimidad de los Gobiernos y la necesidad de involucrar a las partes interesadas están presionando a las organizaciones del sector público para que se conviertan en organizaciones orientadas al exterior e impulsadas por la demanda, y para que desarrollen nuevas modalidades de interacciones y relaciones con diversas partes interesadas. Las organizaciones del sector público, por tanto, están dejando de ser proveedores de servicios cerrados y centrados en sí mismos para transformarse en organizaciones abiertas que establecen redes y en las que el público general y partes interesadas específicas pueden confiar. Este cambio se produce a través de procesos transparentes y la rendición de cuentas; por medio del diálogo democrático, pasando de un enfoque interno a uno



externo (es decir, centrado en la realización y los resultados), y sustituyendo el ciclo convencional de «diseño-decisión-producción-evaluación» por uno que involucre a las partes interesadas en todas las

fases. De este modo, las partes interesadas se convierten en codiseñadores, participantes en el proceso de codecisión, coproductores y coevaluadores.

Para involucrar a las partes interesadas puede desplegarse una combinación de herramientas: encuentros / reuniones municipales, aportaciones por escrito, entrevistas, grupos temáticos / talleres y encuestas. Es importante velar por que las partes interesadas sean ampliamente representativas, incluir no solo a las que más se hacen oír o a las que representan determinados puntos de vista y evitar la «tiranía de la mayoría», en la cual la opinión dominante prevalece sobre las preocupaciones legítimas de una minoría. El criterio profesional es necesario para interpretar las constataciones y los comentarios, resolver dilemas y equilibrar distintos puntos de vista, al objeto de lograr unos resultados que puedan ser ampliamente aceptados.

Ejemplo extraído de *la iniciativa piloto para reforzar de manera anticipativa las capacidades administrativas como preparación para el período de programación posterior a 2020*

En el marco de cada programa participante se celebraron talleres y mesas redondas con un amplio abanico de partes interesadas, cuyo objetivo era detectar puntos fuertes y débiles, así como debatir sobre las necesidades más acuciantes en materia de desarrollo de capacidades. Los talleres congregaron a participantes provenientes de organismos nacionales de coordinación, la autoridad de gestión, organismos

intermedios, los ministerios pertinentes, otras administraciones de Fondos EIE, regiones y agencias de desarrollo regional, gobiernos intermediarios, municipios, organismos metropolitanos, la sociedad civil y otros beneficiarios. Los ricos y estimulantes debates que surgieron arrojaron numerosas ideas útiles que sentaron una base para la continuación del trabajo. Además, todos aquellos que participaron valoraron el proceso de congregarse a estas partes para debatir cuestiones comunes.

3.2 *Análisis de la situación actual (PRESENTE)*

Antes de determinar soluciones y proponer acciones, es preciso disponer de una comprensión y un análisis sólidos de la situación actual (*PRESENTE*). A fin de trazar un panorama firme del estado de la cuestión, se han de analizar distintos tipos de información y datos.

Los informes por país del Semestre Europeo, que describen determinadas deficiencias y ámbitos de mejora (véase en concreto el anexo D de los informes de 2019), aportarán información especialmente útil para el análisis. La información puede provenir asimismo de otras fuentes, como por ejemplo:

- ❖ instrumentos de autoevaluación, etc.;
- ❖ evaluaciones disponibles, estudios sectoriales, etc.;
- ❖ información sobre el rendimiento de la gestión, incluidos los indicadores clave de rendimiento;
- ❖ consultas a las partes interesadas (a través de entrevistas, talleres, debates estructurados o grupos temáticos);
- ❖ comentarios de usuarios, empleados, etc. (cuestionarios, comentarios, preguntas y quejas);
- ❖ constataciones y recomendaciones de las auditorías, incluidas las tasas de error de los programas notificadas por las autoridades de auditoría y «tipologías de errores» detectadas por las auditorías nacionales y de la Comisión.

El análisis debe abordar cuestiones clave que surjan a partir de los **retos internos** (estructuras, recursos humanos, sistemas y herramientas) y los **retos externos/transversales/sistémicos** (coordinación, formulación de políticas, lucha contra la corrupción, etc.). El anexo 1 recoge un conjunto más detallado de cuestiones que pueden servir de inspiración.



Este ejercicio podría recurrir a técnicas sencillas, como el análisis DAFO (**D**ebilidades, **A**menazas, **F**ortalezas y **O**portunidades). Se trata de una técnica para analizar los atributos internos de una organización: entre otras cosas, qué funciona bien y qué necesita mejorar, así como la situación externa, a fin de detectar qué acontecimientos futuros puede aprovechar la organización en su beneficio y cuáles

constituyen problemas potenciales que deben resolverse.

Ejemplo extraído del primer taller con partes interesadas celebrado en el contexto de la *iniciativa piloto para reforzar de manera anticipativa las capacidades administrativas como preparación para el período de programación posterior a 2020*:

Partiendo de un análisis de información recogida de varias fuentes, para el primer taller se definieron cinco temas:

- *involucración de las partes interesadas;*
- *establecimiento de prioridades, selección de proyectos y evaluación de los progresos;*
- *toma de decisiones y eficiencia organizativas;*
- *condiciones marco habilitantes, y*
- *gestión del personal, sistema de RR. HH., capacidades y formación.*

Estos temas se debatieron en cinco grupos distintos y los participantes pudieron escoger su tema/grupo preferido. Durante la primera parte del taller, cada grupo debatió acerca de las fortalezas/oportunidades, debilidades/retos y las tres principales prioridades que podría abordar la hoja de ruta. Durante la segunda parte, se pidió a los participantes que determinaran los problemas más acuciantes, además de proponer medidas iniciales para solucionarlos, así como las principales partes responsables.

El taller despertó un gran interés y animados debates entre los participantes, los cuales arrojaron conclusiones que podían contribuir a la hoja de ruta para el refuerzo de las capacidades administrativas.

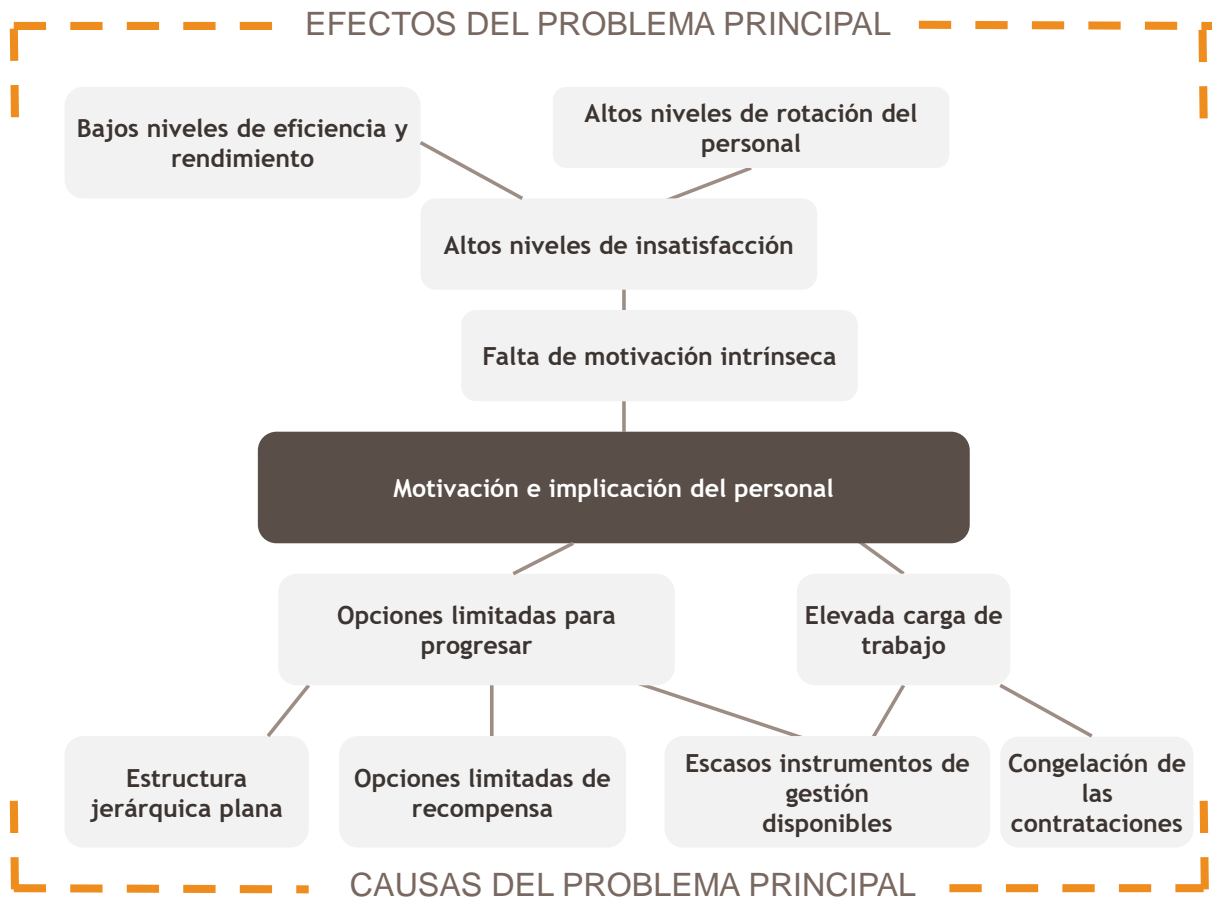
3.3 Diseñar el futuro y determinar acciones (FUTURO)

Partiendo del análisis de la situación, las organizaciones y partes interesadas externas pertinentes han de proponer soluciones, es decir, un conjunto de acciones que se adecúen a los problemas detectados. Las acciones no deben ser independientes ni estar aisladas, sino que las hojas de ruta deben dejar patente la relación entre los problemas existentes, las acciones propuestas para abordarlos y los resultados perseguidos. Deberían, por tanto:

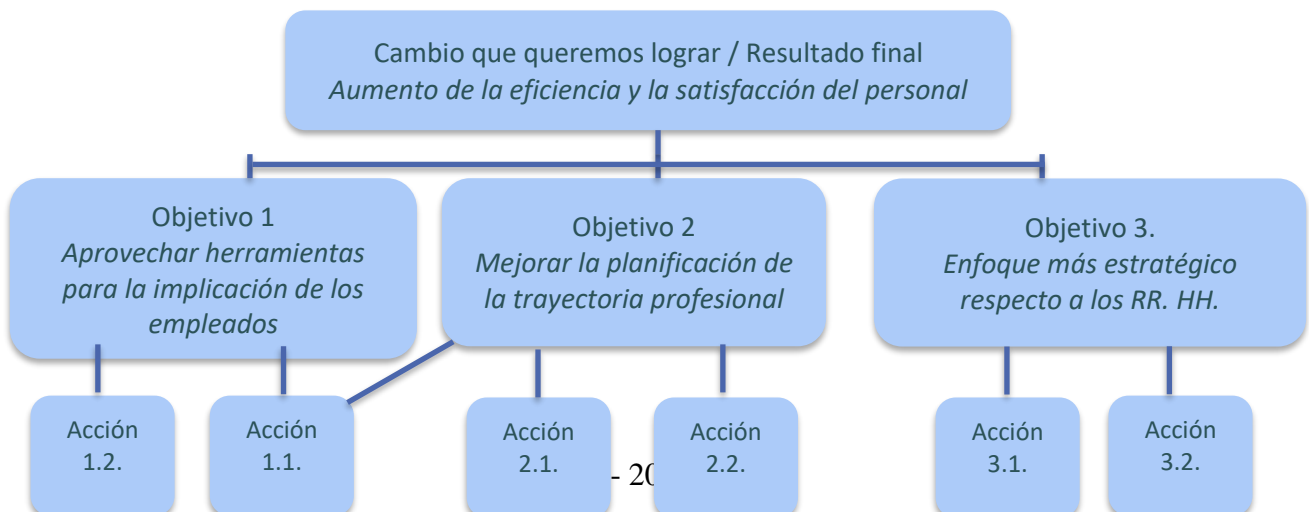
- a) proponer un conjunto de acciones diseñadas para abordar el (los) problema(s) detectado(s), y
- b) demostrar cómo están interconectadas dichas acciones, es decir, de qué modo su ejecución desencadenará un proceso de cambio.

Para ilustrar dichas relaciones, puede emplearse un “**árbol de problemas**”. El problema central se convierte en el tronco del árbol, las causas son sus raíces y los efectos, las ramas. Un análisis con un árbol de problemas muestra las conexiones y, en ocasiones, los conflictos y contradicciones entre los problemas; ayuda a determinar aquello en lo que la organización puede y no puede influir, y contribuye de este modo a establecer prioridades. Este enfoque funciona mejor cuando agrupa distintas perspectivas. Este ejercicio es útil fundamentalmente porque implica la discusión y el debate, examinando y, de ser preciso, revisando las causas y los efectos, reorganizando los argumentos o añadiendo subdivisiones adicionales, a medida que la evaluación se torna más sofisticada. También puede atraer la atención hacia lagunas de información al poner de relieve lo que se conoce y lo que no, incluida la falta de información en el diseño de soluciones.

Ejemplo de análisis de la motivación e implicación del personal empleando un árbol de problemas:



Una vez se ha establecido el árbol, los problemas pueden reformularse positivamente en un **árbol de objetivos** y todo el ejercicio puede servir de estímulo para determinar la acción que se ha de emprender. Esta cadena de causa-efecto es fundamental para elaborar una **«teoría del cambio»**: la trayectoria con la que esperamos que se materialicen los resultados deseados. Los Estados miembros están familiarizados con técnicas similares empleadas en la programación, conocidas como **«lógica de intervención»**. La trayectoria del cambio puede incluir etapas intermedias que arrojen resultados a corto plazo y que contribuyan al logro del resultado final previsto (una cadena de resultados de causa y efecto).



La idea es empezar desde el final de la trayectoria (el resultado final previsto) y determinar las etapas (objetivos) necesarias para lograr el cambio. La fase siguiente consiste en definir un conjunto integral de **acciones** para alcanzar los objetivos intermedios y lograr en último término el cambio que constituye el objetivo final.

A continuación, se exponen algunos ejemplos de acciones que pueden contribuir a los objetivos de la ilustración anterior y que se han inspirado en acciones desarrolladas por las cinco autoridades de gestión en el marco de la *iniciativa piloto para reforzar de manera anticipativa las capacidades administrativas como preparación para el período de programación posterior a 2020*.

Acciones detalladas relacionadas con la gestión de recursos humanos: algunos ejemplos	
Objetivo 1: Aprovechar herramientas para aumentar la motivación del personal	<i>Acción 1.1. Establecer encuestas periódicas al personal que cubran diversos aspectos del trabajo</i>
	<i>Acción 1.2. Poner a prueba un plan de movilidad interna</i>
Objetivo 2: Mejorar la planificación de la trayectoria profesional	<i>Acción 2.1. Revisar el sistema de gestión del rendimiento</i>
	<i>Acción 2.2. Establecer una encuesta de salida para el personal</i>
Objetivo 3: Hacia un enfoque más estratégico respecto a la gestión de recursos humanos	<i>Acción 3.1. Organización por parte de la autoridad de gestión (AG) de una serie de talleres/seminarios para directivos de alto nivel sobre retos de los RR. HH. y GRH estratégica</i>
	<i>Acción 3.2. Celebrar un taller específico sobre gestión del talento para representantes de la unidad de RR. HH., personal con responsabilidades en el ámbito de la GRH o la alta dirección</i>

Las hojas de ruta no deben limitarse a temas del ámbito de la GRH; la capacidad administrativa para gestionar fondos depende de un abanico de factores, como se expone en el capítulo 1. A continuación, se ofrecen algunos ejemplos de otros tipos de acciones⁹.

Tema	Objetivo	Acciones propuestas
Planificación estratégica integrada y ejecución	Incluir a las AG y la perspectiva regional en mayor medida en la definición de la estrategia para los fondos de la UE y la programación	<i>Efectuar una evaluación estratégica de ejes prioritarios, incluida la tipología de proyectos y la asignación presupuestaria, a fin de detectar las sinergias que podrían contribuir a un mayor desarrollo territorial.</i>
Enfoque ascendente y respecto a las	Elaborar un enfoque ascendente respecto al diseño y la ejecución de los	<i>Desarrollar una serie modular de seminarios formativos o talleres prácticos para beneficiarios y otras partes interesadas, en ámbitos como: la planificación</i>

⁹ Ejemplos de acciones desarrolladas por las cinco autoridades de gestión que participaron en la iniciativa piloto para reforzar anticipadamente las capacidades administrativas como preparación para el período de programación posterior a 2020.

partes interesadas	proyectos, a fin de prestar un mejor apoyo a la inversión en prioridades locales	<i>estratégica y el establecimiento de prioridades, mecanismos de financiación de la UE, la elaboración del presupuesto de las inversiones, el diseño de proyectos y los requisitos de solicitud.</i>
		<i>Elaborar tutoriales en vídeo gratuitos y en línea para beneficiarios acerca de cómo solicitar y gestionar financiación del FEDER, incluida la cuestión de la admisibilidad.</i>
	Actualizar las responsabilidades y funciones de la AG y los organismos intermedios (OI), y reforzar el intercambio de información	<i>Diseñar y poner en marcha un proceso de consulta de partes interesadas internas y externas (p. ej., grupo temático, complementado por un cuestionario) para detectar los déficits de capacidad de los OI, en especial en la selección y evaluación de proyectos.</i>
	Reforzar la perspectiva de los beneficiarios a lo largo del ciclo de inversión	<i>Aumentar la participación entre los grupos de partes interesadas introduciendo un foro periódico para la interacción y las aportaciones multinivel y de múltiples partes interesadas.</i>
		<i>Efectuar un estudio o análisis de las autoridades y empresas locales y regionales (incluidas las que no utilizan Fondos EIE) para comprender sus necesidades y modelos financieros; la información recabada proporcionará una base empírica para diseñar futuras programaciones y convocatorias.</i>
		<i>Celebrar «reuniones municipales»¹⁰ periódicas con la AG, los OI y los beneficiarios, a fin de debatir e informar brevemente sobre cambios en la programación y la reglamentación, facilitar información (formación, oportunidades) y recopilar comentarios sobre los procedimientos y prácticas en curso a través de encuestas periódicas y grupos temáticos, etc.</i>
Coordinación	Intensificar la coordinación vertical con las autoridades regionales y los beneficiarios	Desarrollar programas modulares de formación para coordinadores regionales adaptados a sus necesidades específicas.
		Poner en marcha un análisis conjunto que incluya tanto a la AG como a los OI para detectar áreas de solapamiento de la programación en las estrategias sectoriales nacionales y regionales y la programación de los programas operativos, a fin de establecer funciones claras, la rendición de cuentas y parámetros de ejecución.
Claridad y estabilidad de los reglamentos	Reducir la incertidumbre y la complejidad de los reglamentos y los procesos regulados	Apoyar la formación periódica y accesible y los mecanismos de intercambio de información para funcionarios técnicos/expertos de la AG sobre la comprensión y aplicación de nuevas normas y reglamentos.

¹⁰ En este caso, por «reunión municipal» se entiende una reunión con partes interesadas para debatir sobre temas específicos y recopilar sus puntos de vista.

	Trabajar dentro del marco jurídico y reglamentario nacional	Introducir una red temática de sistemas de gestión y control de las AG y la autoridad de certificación que sirva como plataforma para el intercambio de información o experiencias. Podría sopesarse la participación de un observador procedente de la autoridad de auditoría, incluso con carácter <i>ad hoc</i> .
Operaciones	Mejorar la calidad de las operaciones y las prácticas	Seguir garantizando una gestión eficaz del riesgo, mediante la supervisión minuciosa de la herramienta de gestión del riesgo introducida para el actual período de programación a fin de determinar su impacto, qué funciona correctamente y qué podría ser preciso ajustar.
Instrumentos financieros	Investigar la posible activación de instrumentos financieros para financiar proyectos medioambientales y de transporte	Elaborar un informe sobre el uso de instrumentos financieros (IF) para la financiación de proyectos (p. ej., ITI u otros instrumentos financieros). Investigar la posible activación de IF para financiar proyectos medioambientales y de transporte, y difundir la información pertinente a los ministerios competentes (unidades/estructuras ejecutivas).

¡Importante!



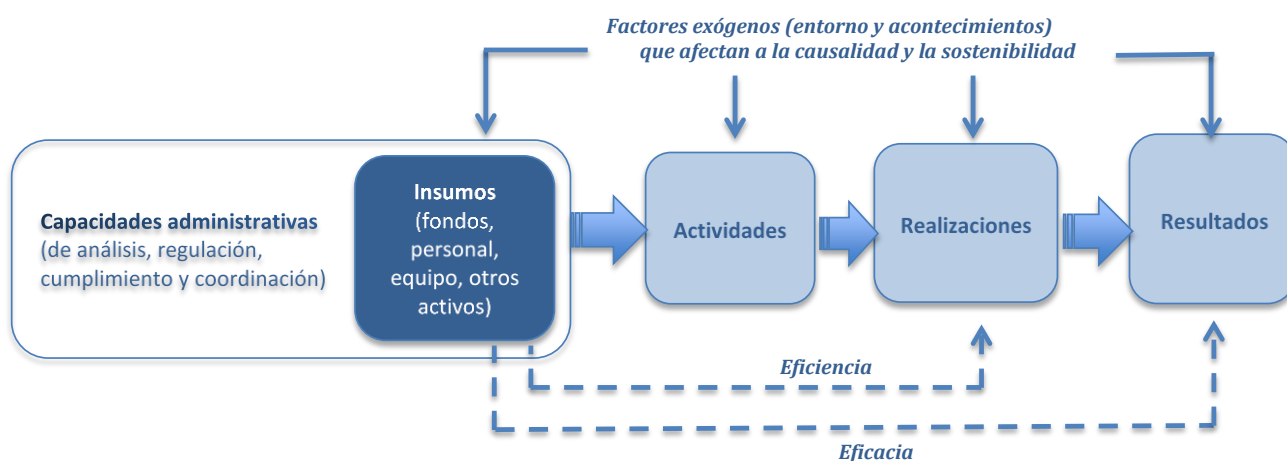
- *La hoja de ruta debe diseñarse en colaboración con las partes interesadas siguiendo un enfoque participativo para garantizar una amplia apropiación, incluida la alta dirección.*
- *Debe tratarse de un documento vivo, es decir, debe supervisarse y actualizarse periódicamente siguiendo el mismo proceso participativo.*
- *La hoja de ruta ha de basarse en un análisis sólido de los problemas (situación actual).*
- *Deben formularse los cambios necesarios y se han de determinar conjuntos integrales de acciones que contribuyan a lograr los cambios previstos, es decir, el objetivo final.*



4 La búsqueda de indicadores

A fin de medir los progresos hacia las metas y objetivos, resulta de utilidad que las hojas de ruta para el refuerzo de las capacidades administrativas incluyan indicadores. Consisten en herramientas que ayudan a medir, mejorar y explicar el rendimiento, y a coordinar y dirigir procesos.

4.1 La función de los indicadores



Los indicadores se emplean para recabar información sobre el rendimiento y con fines de seguimiento y gestión. Pueden utilizarse para influir en las actividades y configurarlas (dirección y control), pero también son necesarios para contribuir al refuerzo de las capacidades o mejorar futuras medidas o políticas, es decir, para averiguar qué funciona y por qué (aprendizaje).

Ejemplo

Mientras que los **indicadores de realización** miden los resultados concretos específicos de una actividad determinada, los **indicadores de resultados** captan el impacto que se espera que ejerza una actividad determinada en los individuos u organizaciones a los que va dirigida la actividad. Se diferencian de los indicadores de realización en que captan el cambio que se produce en la situación de organizaciones o individuos. Estas mediciones son extremadamente pertinentes para la buena gestión de un programa (y necesarias para lograrla).

Los indicadores también se usan para comunicar, explicar o justificar el rendimiento, es decir, para dar cuenta de este, por ejemplo, a fin de demostrar los productos, los servicios y el impacto logrados.

Rendir cuentas puede significar alcanzar un resultado específico que constituya una condición para recibir un pago. Para este fin en particular, es preciso definir los indicadores que pueden dar lugar a pagos, denominados «indicadores financiados» en el presente documento. En la sección 6.3 se aborda este tipo de indicador en mayor detalle, en el contexto de la «financiación de la asistencia técnica no vinculada a los costes».

4.2 Los indicadores en la hoja de ruta

La hoja de ruta debe englobar un conjunto integral de indicadores que permitan:

- dar seguimiento al progreso de la ejecución,
- captar las principales realizaciones de las acciones, y
- alcanzar los objetivos (es decir, el cambio deseado).

Entre las medidas básicas que pueden contribuir a desarrollar este conjunto de indicadores, se incluyen:

1. Determinar qué medir y con qué fin (en relación con objetivos y acciones claros e interconectados)
2. Utilizar el proceso SMART (específico, medible, alcanzable, pertinente y acotado en el tiempo)¹¹ para desarrollar indicadores de gran calidad
3. Establecer un punto de referencia (valor de referencia)
4. Fijar metas (etapas, cuando proceda)
5. Determinar la fuente y la frecuencia de la recogida de datos, que debe ser sencilla, clara y rentable.

Los indicadores de insumos, actividad (proceso) y realización son los más habituales, pues reflejan directamente las acciones. No obstante, también pueden emplearse los indicadores de resultados cuando proceda.

En el ejemplo mostrado a continuación, los indicadores de actividad (proceso) y de realización aparecen marcados en negro. Los indicadores de resultados aparecen marcados en blanco.

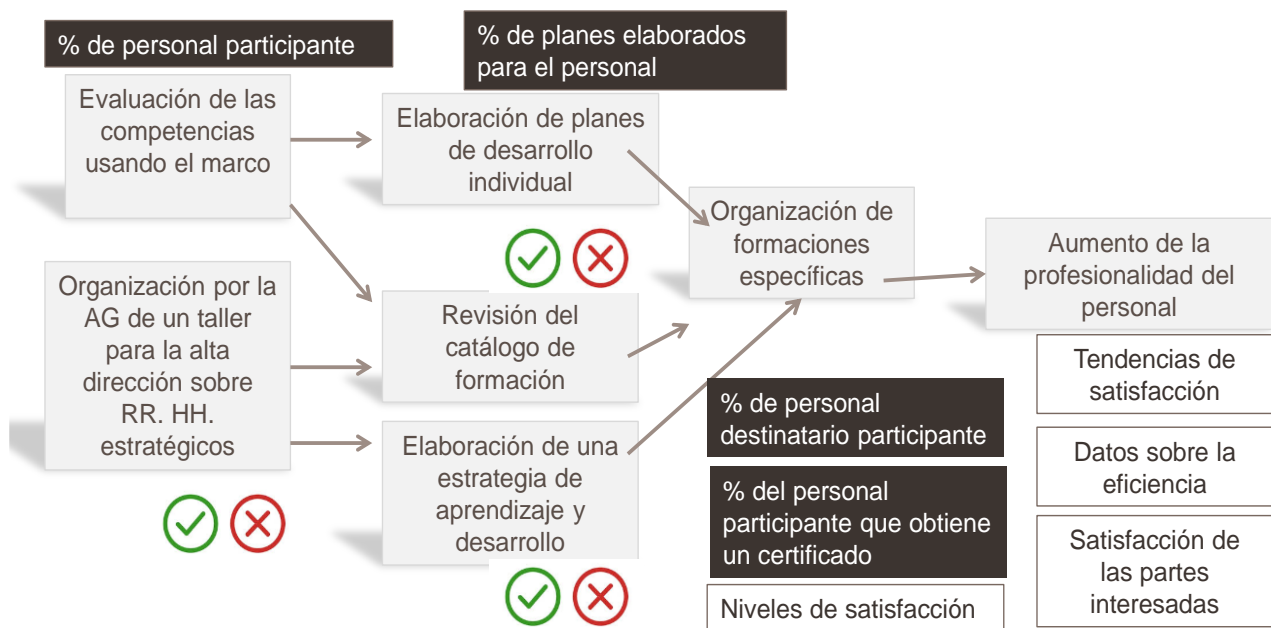
¹¹ **Específico:** el indicador debe describir con precisión qué se pretende medir, es decir, centrarse en un área específica.

Medible: el indicador debe poder contabilizarse, observarse, analizarse, comprobarse o ponerse a prueba. Si un indicador no es medible, no es posible valorar los progresos.

Alcanzable: el indicador es alcanzable si el objetivo de rendimiento especifica con exactitud la cantidad o el nivel de lo que debe medirse a fin de alcanzar la realización o el resultado deseado. Pueden recopilarse los datos y la información necesarios.

Pertinente: el indicador seleccionado debe captar la esencia de la realización o el resultado deseado.

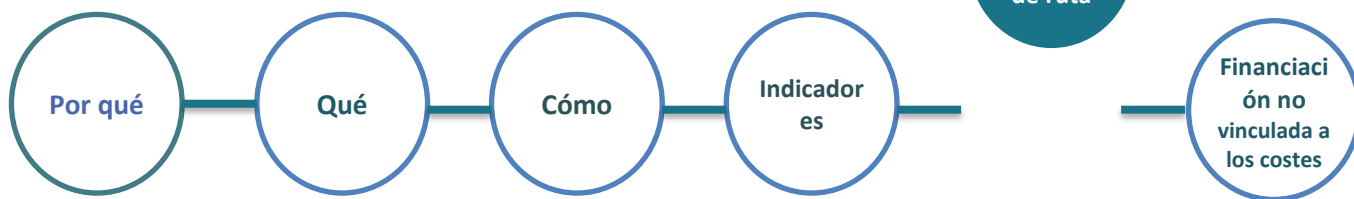
Acotado en el tiempo: el indicador debe estar ligado a un marco temporal específico.



¡Importante!



• *El conjunto de indicadores debe estudiarse y equilibrarse bien. Esto implica que los indicadores deben permitir dar seguimiento a los progresos en la ejecución, captar las principales realizaciones de las acciones y medir el grado en que se logran los objetivos. El conjunto de indicadores debe ser asimismo SMART y la recopilación de datos ha de ser sencilla, clara y rentable.*



5 Estructura sugerida de una hoja de ruta

Puesto que la hoja de ruta no se define en los Reglamentos, puede presentar diversos formatos y adaptarse con flexibilidad a distintas circunstancias. En el presente capítulo se sugiere cómo puede estructurarse una hoja de ruta, es decir, qué componentes puede incluir.

Ejemplo: estructura de una hoja de ruta

- **Sección 1: Objetivo general y estructura de la hoja de ruta**
Introducción
- **Sección 2: Metodología empleada para diseñar la hoja de ruta**
 - Principales fases del diseño de la hoja de ruta
 - Participación de las partes interesadas
 - Fuentes de información y de datos utilizadas
 - Calendario
 - Consentimiento y aprobación
- **Sección 3: Situación actual (situación *PRESENTE*)**
Breve descripción del análisis realizado y los principales problemas detectados
- **Sección 4: Perfilar el futuro (situación en el *FUTURO*)**
Descripción en líneas generales de los cambios que se han de lograr (*la sección 4 puede fusionarse con la sección 3*)
- **Sección 5: Definición de acciones**
 - Descripción de las acciones
 - Indicadores, plazos, partes responsables, presupuestos y fuentes de financiación
- **Sección 6: Ejecución de la hoja de ruta**
 - Mecanismos de supervisión y seguimiento
 - Riesgos y medidas de mitigación
 - Sostenibilidad de los resultados
 - Estrategia de comunicación

5.1 Elementos estructurales de las hojas de ruta

Sección 1: Objetivo general y estructura de la hoja de ruta

La parte introductoria describe el objetivo o los objetivos generales, su justificación y el contexto de la hoja de ruta, y refleja cómo está vinculada con el programa o los programas en cuestión, el informe por país del Semestre Europeo, etc.

Sección 2: Metodología empleada para diseñar la hoja de ruta

Elementos que se han de describir:

- *Principales fases*: ¿qué pasos se han dado y qué métodos se han empleado al diseñar la hoja de ruta (p. ej., autoevaluación, debates con el personal, grupos temáticos)?
- *Participación de las partes interesadas*: ¿qué tipo de partes interesadas han participado y de qué manera? ¿En qué fase del proceso?
- *Fuentes de información y de datos utilizadas*: ¿qué fuentes de información o de datos se han utilizado? Enumeración de las más importantes, citando la referencia completa en el anexo de la hoja de ruta si fuera necesario.
- *Calendario*: ¿cuál es el marco temporal del diseño y la ejecución de la hoja de ruta?
- *Consentimiento y aprobación*: ¿se ha debatido la hoja de ruta con los directivos de alto nivel y estos la respaldan? ¿Se ha aprobado a nivel político (si procede)?

Sección 3: Situación actual (situación **PRESENTE**)

Descripción de las principales constataciones del análisis de la situación actual, centrándose en los retos detectados (sobre la base de datos pertinentes, si procede). El análisis debe abarcar elementos relevantes del refuerzo de las capacidades, como las estructuras o la organización, la gestión de recursos humanos, los sistemas y herramientas, la planificación estratégica y la coordinación, y unas condiciones marco facilitadoras. *Esta sección puede mantenerse por separado o fusionarse con la sección 4.*

Sección 4: Perfilar el futuro (situación en el **FUTURO**)

Descripción de las posibles soluciones (conjunto de acciones) diseñadas para abordar los principales retos (problemas) detectados y propiciar que se logren los resultados deseados. Deben explicarse o visualizarse las trayectorias que se han de seguir para alcanzar las metas intermedias y los objetivos finales. Las explicaciones deben incluir cómo están interconectados los conjuntos de acciones y de qué modo su ejecución desencadena un proceso de cambio.

Sección 5: Definición de acciones

Descripción de las acciones, incluidos los siguientes elementos fundamentales:

Plantilla de una acción (ejemplo)
Título de la acción
Objetivo de la acción
Responsable de la acción

Descripción de la acción propuesta

Condición que debe cumplirse o resultados que deben alcanzarse¹²

Indicador(es) para medir la realización o el resultado

Calendario de la acción

Resultados intermedios (calendario, indicadores)

Presupuesto previsto

Procedencia de la financiación

Todas las acciones pueden resumirse en un cuadro sinóptico. A continuación, se muestra un ejemplo inspirado en el cuadro utilizado en la iniciativa piloto para reforzar anticipadamente las capacidades administrativas.

Hoja de ruta de RCA: visión de conjunto de las acciones								
Ámbito problemático 1: Gestión organizativa y del personal								
Objetivo	Acción	Encargado (responsable de la acción)	Partes interesadas encargadas de la ejecución	Calendario	Resultados que deben alcanzarse o condiciones que deben cumplirse ¹³	Resultados intermedios	Indicadores	Procedencia de la financiación y presupuesto
Objetivo i)	Acción i)							
	Acción ii)							
Objetivo ii)	Acción i)							
	Acción ii)							
Ámbito problemático 2: Planificación estratégica y coordinación								
Objetivo i)	Acción i)							
	Acción ii)							
Ámbito problemático 3: Condiciones marco								
Objetivo i)	Acción i)							
	Acción ii)							

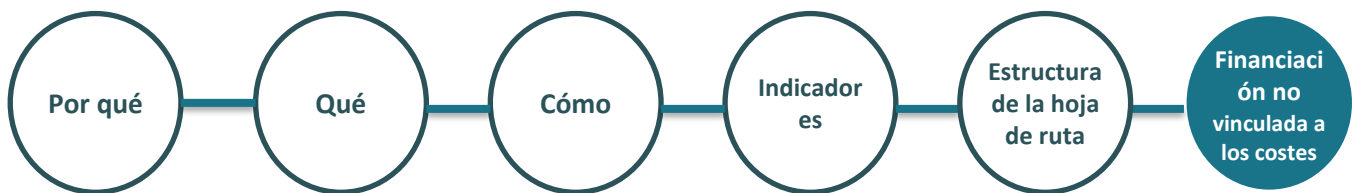
Sección 6: Ejecución de la hoja de ruta

Elementos que se han de tener en cuenta:

¹² Este aspecto únicamente es pertinente en el caso de las acciones financiadas en el marco de la «financiación de la asistencia técnica no vinculada a los costes».

¹³ Este aspecto únicamente es pertinente en el caso de las acciones financiadas en el marco de la «financiación de la asistencia técnica no vinculada a los costes».

- *Mecanismos de supervisión y seguimiento:* descripción de las responsabilidades (administrativas y políticas) relativas al diseño y la ejecución de la hoja de ruta. Descripción de los mecanismos de seguimiento (proceso e indicadores) para registrar los avances en la ejecución, la realización y los resultados.
- *Riesgos y medidas de mitigación:* descripción de riesgos potenciales, obstáculos y medidas de mitigación.
- *Sostenibilidad de los resultados:* cómo garantizar que las acciones se integran en la organización y no constituyen iniciativas puntuales.
- *Estrategia de comunicación:* cuándo, cómo y qué se comunicará a quién durante la ejecución de la hoja de ruta y las acciones.



6 Financiación no vinculada a costes¹⁴

Uno de los instrumentos introducidos en el nuevo marco legislativo es la «financiación de la asistencia técnica de los Estados miembros no vinculada a los costes». Los Estados miembros pueden proponer, además de la asistencia técnica «estándar», que se emprendan acciones adicionales para mejorar la *capacidad de sus autoridades, los beneficiarios y los socios pertinentes, cuando sea necesario para la administración y el uso eficaz de los fondos*. La ayuda para tales acciones debe basarse en condiciones que se han de cumplir o resultados que se deben alcanzar¹⁵. Las acciones y los resultados concretos, además de los pagos correspondientes de la UE, pueden acordarse en una hoja de ruta para el refuerzo de las capacidades administrativas.

Algunos Estados miembros pueden decidir optar por la financiación no vinculada a los costes sin elaborar una hoja de ruta. Este puede ser el caso de aquellos Estados miembros en los que no se hayan detectado problemas relacionados con las capacidades administrativas, por ejemplo, en los informes por país del Semestre Europeo.

La Comisión ha propuesto las nuevas disposiciones relativas a la «financiación no vinculada a los costes» con objeto de respaldar una orientación más centrada en el rendimiento. También constituyen una medida de simplificación, puesto que las auditorías de la Comisión o de los Estados miembros de la UE se diseñarán con el único propósito de comprobar si se han alcanzado los resultados deseados o se han cumplido las condiciones para el reembolso por parte de la Comisión correspondientes a este tipo de acción. Esto implica que no se realizarán comprobaciones de gastos específicos.

6.1 Ubicación en las hojas de ruta

En general, un plan de financiación no vinculada a los costes es una de las acciones de una hoja de ruta para el refuerzo de las capacidades administrativas (como se ilustra en la

¹⁴ La financiación no vinculada a los costes no solo es una opción para la asistencia técnica, sino también para las medidas que reciben ayuda en el marco de alguna de las prioridades temáticas de un programa.

¹⁵ Las metodologías conocidas como «contratación basada en el rendimiento» y «pago por resultados» pueden servir de inspiración a la hora de determinar los resultados que se han de lograr y las condiciones que se han de cumplir. Pueden consultarse ejemplos y una explicación más pormenorizada en:

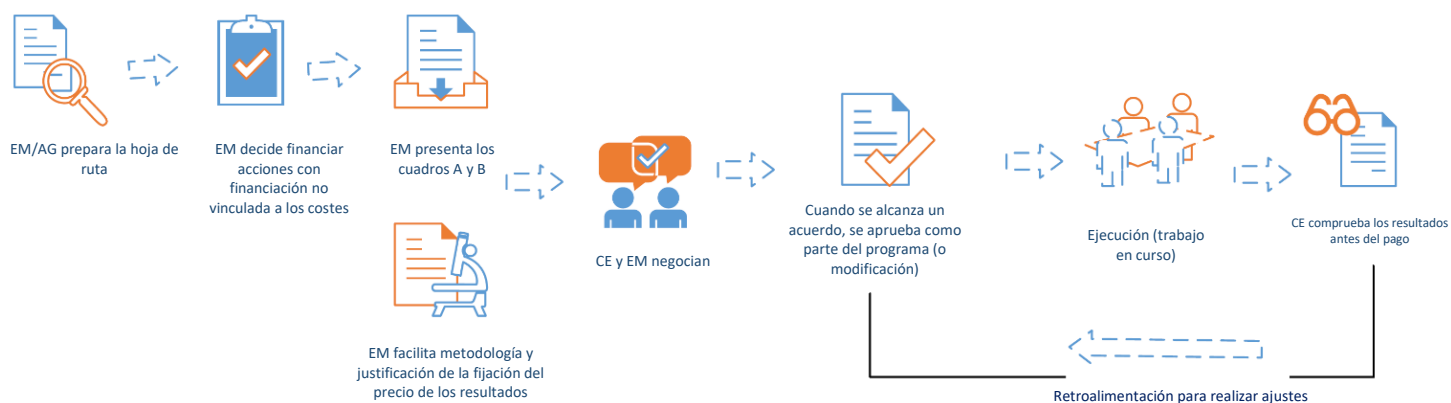
- <https://www.nigp.org/docs/default-source/New-Site/global-best-practices/performancebased.pdf?sfvrsn=2>
- https://www.researchgate.net/publication/236606749_Performance-Based_Contracting_as_an_Enabler_of_Innovation
- <https://www.payforsuccess.org/learn/basics/>

sección 2.2). Todo Estado miembro que decida recurrir a la «financiación de la asistencia técnica no vinculada a los costes» debe completar los cuadros A y B del apéndice 2 del anexo V (RDC), utilizando los datos ya disponibles en la hoja de ruta y añadiendo otra información complementaria si fuera necesario. La Comisión adoptará estos cuadros (no la hoja de ruta en sí) como parte del programa o modificación del programa en cuestión, y la hoja de ruta servirá de justificación de las acciones propuestas.

Los Estados miembros que opten por la asistencia técnica con financiación no vinculada a los costes, pero sin elaborar una hoja de ruta, también deben cumplimentar los cuadros A y B y acordar con la Comisión los planes de financiación no vinculada a los costes.

6.2 Desarrollo de planes de financiación no vinculada a costes

La ilustración que figura a continuación muestra las principales etapas del desarrollo y la ejecución de planes de financiación no vinculada a los costes:



Durante el diálogo informal que precede a las negociaciones formales sobre los programas, se definen y acuerdan los ámbitos en los que el Estado miembro va a beneficiarse de acciones adicionales de refuerzo de las capacidades. Si un Estado miembro desea aprovechar la opción de «financiación no vinculada a los costes», dicho Estado miembro y la Comisión negocian y acuerdan el contenido del plan, es decir:

- las condiciones que deben cumplirse o los resultados que deben alcanzarse,
- el calendario,
- todos los resultados intermedios que den lugar a reembolsos,
- los indicadores y las unidades de medida,
- el importe global y los importes vinculados a resultados concretos,
- el calendario de reembolsos,
- los mecanismos para comprobar los resultados intermedios, así como el cumplimiento de las condiciones y el logro de los resultados,
- los métodos de ajuste de los importes, si procede, y
- las medidas para garantizar una pista de auditoría.

Los planes de «financiación no vinculada a los costes» pueden elaborarse y acordarse asimismo en una fase posterior y aprobarse como una modificación del programa.

6.3 El uso de indicadores

La sección 4 de este conjunto de herramientas explica cómo se seleccionan los indicadores de la hoja de ruta. Los indicadores son fundamentales para que las acciones reciban ayuda a través de los planes de financiación no vinculada a los costes. Desempeñan una función clave, puesto que la Comisión no reembolsa los costes a menos que se alcancen los resultados previstos y se cumplan las condiciones necesarias. Los indicadores deben, por tanto, permitir la medición de los resultados finales e intermedios. En el presente conjunto de herramientas, los indicadores asociados a resultados concretos que den lugar a un reembolso se denominan «**indicadores financieros**».

Los indicadores financieros han de ser sólidos, fáciles de medir, fiables y estrechamente relacionados con las acciones apoyadas. Deben resultar claros, ya que se usan para demostrar si los Estados miembros hacen o no lo que han acordado con la Comisión. Se trata de una cuestión de rendición de cuentas.

En el caso de las acciones centradas en el refuerzo de las capacidades administrativas, los indicadores son necesarios para demostrar cómo se han mejorado los sistemas y en qué medida. Los indicadores básicos de una hoja de ruta que reflejen los cambios podrían abordar, así pues, aspectos como el número de:

- nuevos sistemas implantados,
- servicios cubiertos por los nuevos sistemas o herramientas,
- los organismos administrativos que han implantado plenamente el nuevo sistema y lo están utilizando, o
- el personal que ha recibido ayuda mediante la acción, p. ej., a través de formación.

Los indicadores sobre fondo negro mostrados a continuación son indicadores financieros. Todos ellos miden la actividad y la realización¹⁶.

¹⁶ Nótese que no todos los indicadores de realización pueden constituir indicadores «financieros».

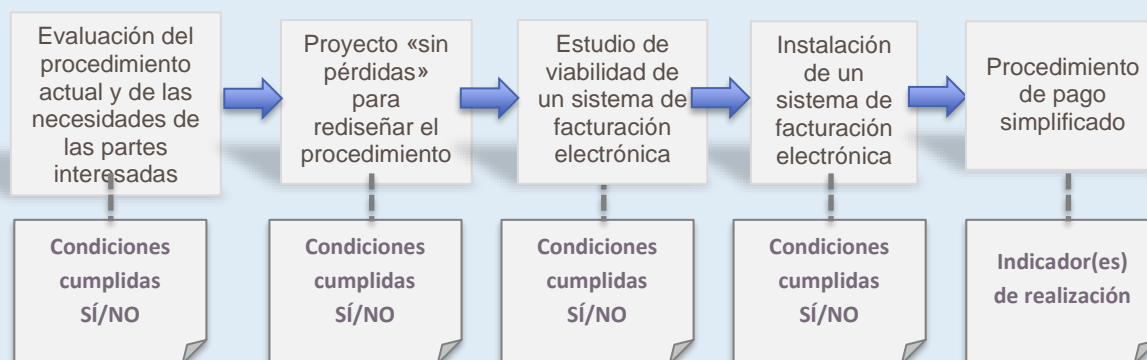


El ejemplo mostrado a continuación explica las características específicas de los indicadores financieros respecto a otros indicadores. Estos últimos cumplen una función distinta en una hoja de ruta; son necesarios para fines de seguimiento interno y de aprendizaje.

Acción	Indicador(es) propuesto(s)	Tipo de indicador	
		Financiable	Otros
Evaluación de las competencias del personal con ayuda del marco de autoevaluación	% del personal que se autoevalúa con ayuda del marco	X	
Elaboración de planes de desarrollo individual	% del personal para el que se ha elaborado un plan de desarrollo individual	X	
Sesiones de formación específicas	% del personal que ha completado la formación obligatoria	X	
	% del personal al que se le ha otorgado un certificado	X	
	nivel de satisfacción de los participantes en las sesiones de formación		X
	satisfacción general del personal		X
Aumento de la profesionalidad	rotación del personal / bajas por enfermedad		X
	productividad del personal / duración de los procesos		X

Ejemplo que ilustra el problema de las demoras excesivamente largas en los pagos

Las cinco acciones siguientes son una posible forma de abordar el problema. Cada una podría vincularse a indicadores financieros.



Para los «pagos basados en condiciones que se han de cumplir» basta con indicadores simples que muestren si las condiciones acordadas se han cumplido o no. Una respuesta afirmativa dará lugar a pagos de la Comisión. En el ejemplo anterior, los indicadores también pueden referirse a resultados intermedios.

Los siguientes indicadores de realización podrían servir como indicadores financieros de la acción «procedimiento de pago simplificado»:

- reducción del 20 % del tiempo necesario para efectuar los pagos,
- el plazo para el pago (desde la llegada de la solicitud de pago intermedio hasta el pago al beneficiario) no supera los sesenta días en el 95 % de los casos,
- reducción del 10 % del plazo medio para el pago.

6.4 Fijación del precio

La «fijación del precio» es un destacado componente de la formulación de acciones en el marco de la «financiación de la asistencia técnica no vinculada a los costes». La fijación del precio consiste en determinar un importe global (precio) para los resultados alcanzados o las condiciones cumplidas, sumándole los importes correspondientes a los resultados intermedios. **Implica determinar importes que sean indicadores de costes reales u ofrecer un incentivo para llevar a cabo las tareas acordadas entre la Comisión y el Estado miembro en cuestión.** En cualquiera de los dos casos, debe justificarse la fijación del precio y se han de facilitar documentos justificativos.

En el siguiente cuadro se resumen una serie de métodos de fijación de precios.

Método de fijación del precio	Tipo	Justificación / Documentos justificativos	Casos/Ejemplos	Aspectos importantes a tener en cuenta
Compensación de los costes reales de la acción	Costes reales	* Documentos que demuestren los costes reales de la acción (normalmente, contratos de servicios/bienes/obras o coste del salario del personal, etc.)	Este método podría ser oportuno para fijar el precio de «resultados intermedios» y para	* El resultado es una realización concreta. No obstante, deben incorporarse parámetros de calidad a la descripción

		<p>* Porcentaje de cofinanciación que deben negociar el Estado miembro en cuestión y la Comisión: 1) en algunos casos, puede emplearse un porcentaje de cofinanciación más elevado a modo de incentivo, 2) es posible fijar un porcentaje de cofinanciación más bajo si, por ejemplo, debe cubrirse un déficit de financiación residual.</p>	<p>acciones relacionadas con la implantación de sistemas informáticos, el desarrollo y la puesta en marcha de nuevas herramientas, la organización de actos/consultas/conferencias, etc.</p>	<p>del indicador (p. ej., el sistema informático debe estar operativo y emplearlo un X % de un grupo destinatario).</p> <p>* Documentos justificativos: en lugar de comprobar los justificantes de los costes (p. ej., contratos), la Comisión y el Estado miembro en cuestión podrían acordar confiar en el informe de una empresa o autoridad nacional de auditoría.</p>
<p>Pago basado en un indicador del coste real</p>	<p>Tipo fijo</p> <p>Costes unitarios</p> <p>Importe a tanto alzado</p>	<p>Los importes deben establecerse sobre la base de:</p> <p>a) un método de cálculo justo, equitativo y verificable basado en: i) datos estadísticos, otra información objetiva o el criterio de expertos; ii) datos históricos verificados de beneficiarios concretos; iii) la aplicación de las prácticas contables habituales de beneficiarios concretos;</p> <p>b) proyectos de presupuesto elaborados caso por caso;</p> <p>c) las modalidades de aplicación de los costes unitarios, los importes a tanto alzado y los tipos fijos correspondientes aplicables en otras políticas de la Unión a una categoría similar de operación;</p> <p>d) las modalidades de costes unitarios, importes a tanto alzado y tipos fijos correspondientes aplicados en regímenes de subvención financiados enteramente por el Estado miembro para una categoría similar de operación;</p> <p>e) los tipos fijos y los métodos específicos establecidos en el RDC o en los Reglamentos específicos de cada fondo.</p>	<p>La lógica de la fijación del precio es la misma que la de las opciones de costes simplificados (OCS). Los casos y ejemplos pueden ser similares a los empleados para las OCS</p> <p>(https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_es.pdf)</p>	<p>* No se deben olvidar los parámetros de calidad que definan los costes unitarios y los importes a tanto alzado.</p> <p>* Los tipos fijos, los costes unitarios y los importes a tanto alzado pueden combinarse entre sí, aunque para distintos costes/operaciones.</p> <p>* Debe acordarse de antemano la metodología para establecer las OCS, es decir, a la vez que la adopción de los cuadros A y B del apéndice 2 del anexo V (RDC).</p> <p>* Para comprobar los justificantes de pago, la Comisión y el Estado miembro en cuestión pueden acordar basarse en un informe elaborado por la autoridad nacional de auditoría o una empresa auditora.</p>

Pago incentivado r basado en un indicador del ahorro para el sector público	Normalmente un importe a tanto alzado o tipo fijo (% del coste/precio total)	Ahorros cobrables: los ahorros que corresponden a los gobiernos cuando se alcanza el resultado. Para justificar el importe, debe facilitarse una metodología de cálculo justa, equitativa y verificable basada en datos estadísticos, otra información objetiva o el criterio de expertos. * La aplicación de la medida se traducirá en un ahorro para el sector público, por lo que el importe pagado por la Comisión debe tener un efecto incentivador (pero no ha de cubrir todos los costes).	* Algunos ejemplos de dichas acciones serían las reformas oportunas a pequeña escala, los cambios en el sistema y los procedimientos administrativos, las medidas de lucha contra el fraude o la corrupción, las mejoras en el sistema de contratación pública, etc.	* No se deben olvidar los parámetros de calidad. * Debe acordarse de antemano la metodología para establecer los ahorros cobrables, es decir, a la vez que la adopción de los cuadros A y B del apéndice 2 del anexo V (RDC). * Para comprobar los justificantes de pago, la Comisión y el Estado miembro en cuestión pueden acordar basarse en un informe de la autoridad nacional de auditoría o de una empresa auditora. * Hay algunas metodologías más que tienen en cuenta un contexto más amplio, las cuales pueden emplearse en casos muy específicos: 1) estimación de los beneficios en materia de bienestar: las mejoras que experimentan los individuos y las comunidades cuando se logra el resultado, y 2) estimación de la disposición del público a pagar: se considera que el resultado hace que la inversión merezca la pena.
--	--	--	--	---

6.5 Plantillas y ejemplos

En el anexo 2 se incluyen dos ejemplos de acciones con financiación no vinculada a los costes. Para ello se usan las plantillas facilitadas en el Reglamento sobre disposiciones comunes:

- Elaborar un plan de aprendizaje y desarrollo para la autoridad de gestión basándose en el marco de competencias de la UE para la gestión y la ejecución del FEDER y el FC
- Mejorar la eficiencia de la autoridad de gestión / los organismos intermedios de la región ABCD (mejorando el plazo para la concesión de las subvenciones y el plazo para el pago)

En el primer ejemplo, el motivo de la fijación del precio es la determinación de importes que sean indicadores de los costes reales. En el segundo ejemplo, los importes determinados

tienen por objeto incentivar la mejora de la eficiencia, es decir, los plazos para la concesión de las subvenciones y para el pago.

N. B. Estos ejemplos no han de considerarse prescriptivos bajo ningún concepto.

¡Importante!



La «fijación del precio» es un destacado componente de la formulación de acciones de asistencia técnica cuya financiación no está vinculada a los costes. La fijación del precio consiste en determinar un importe (precio) para los resultados alcanzados o las condiciones cumplidas, sumándole los importes correspondientes a los resultados intermedios. Implica determinar importes que sean indicadores de costes reales u ofrecer un incentivo para llevar a cabo las tareas acordadas entre la Comisión y el Estado miembro en cuestión.

7 Resumen de las conclusiones

Si bien no es obligatorio elaborar hojas de ruta para mejorar la capacidad administrativa, se considera una buena práctica, pues fomenta la reflexión estratégica sobre cómo mejorar el rendimiento de las administraciones que gestionan los fondos y del amplio abanico de partes interesadas involucradas en su ejecución. El diseño de una hoja de ruta es un proceso participativo, llevado a cabo en estrecha colaboración con las partes interesadas de forma que se confiera su apropiación tanto a las partes interesadas como a la alta dirección.

Las hojas de ruta son documentos vivos, periódicamente actualizados, que deben reflejar un proceso de cambio. No hay un formato prescrito. Deben considerarse herramientas estratégicas para abordar problemas relacionados con las capacidades administrativas. A fin de determinar qué medidas pueden adoptarse para subsanar las deficiencias, es preciso analizar la situación actual basándose en las aportaciones de distintas fuentes de información. Lo ideal es que una hoja de ruta englobe una serie de acciones que contribuyan a una administración y un uso más eficientes de los fondos. Las acciones pueden abordar los retos planteados por aspectos como las estructuras o la organización, los recursos humanos, los sistemas y herramientas, la planificación estratégica y la coordinación, o cuestiones relacionadas con la transparencia y la prevención del fraude y la corrupción. Una hoja de ruta puede tener un alcance integral y abarcar acciones financiadas a partir de distintas fuentes, como la asistencia técnica «a tipo fijo» o «según el coste real», la «financiación de la asistencia técnica no vinculada a los costes» y el «refuerzo de las capacidades directamente vinculado a inversiones». No obstante, también es posible adoptar un enfoque más simple.

Las hojas de ruta diseñadas para reforzar las capacidades administrativas podrían incluir indicadores útiles para medir los progresos hacia las metas y los objetivos. Los indicadores son herramientas que ayudan a hacer un seguimiento de la ejecución, a medir y mejorar el rendimiento, y a coordinar y dirigir procesos. Se emplean para fines de seguimiento y gestión (dirección y control) y son necesarios asimismo para contribuir al refuerzo de las capacidades o mejorar las políticas en el futuro (aprendizaje).

Los indicadores pueden utilizarse también para comunicar, justificar y explicar el rendimiento (rendición de cuentas). Rendir cuentas puede significar alcanzar un resultado específico obligatorio antes de que se pueda efectuar un pago. Para este fin en particular, deben definirse los indicadores que pueden dar lugar a pagos («indicadores financiables»).

Las acciones que dan lugar a pagos por el logro de resultados o por el cumplimiento de condiciones requieren la aprobación de la Comisión y su adopción como parte del programa. Al fijar «los precios» de las acciones, el propósito es determinar importes que constituyan indicadores de los costes reales o un incentivo para cumplir lo acordado entre la Comisión y el Estado miembro.

8 Referencias

Comisión Europea (2015), *Programming period 2014-2020, Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund, Guidance document* (Período de programación 2014-2020: seguimiento y evaluación de la política de cohesión europea, Fondo Social Europeo, documento de orientación).

Yemile Mizrahi (2003), *Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature* (Indicadores del refuerzo de las capacidades: revisión bibliográfica), WBI Evaluation Studies n.º EG03-72.

Nigel Simister con Rachel Smith (2010), *Monitoring and Evaluating Capacity Building: Is it really that difficult?* (Seguimiento y evaluación del refuerzo de las capacidades: ¿realmente es tan difícil?), INTRAC, Centro Internacional de Capacitación e Investigación sobre ONG.

Ecorys (2011), *Assessment of administrative and institutional capacity building interventions and future needs in the context of European Social Fund (VC/2009/066 - 009). Final Report* [Evaluación de las intervenciones para el refuerzo de las capacidades administrativas e institucionales y necesidades futuras en el contexto del Fondo Social Europeo (VC/2009/066 - 009). Informe final].

Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea (2015 y actualización de 2017), *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners* (Calidad de la administración pública: un conjunto de herramientas para los profesionales).

Comisión Europea (2018), *Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados*, COM(2018) 375 final.

Comisión Europea (2018), *Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión*, COM(2018) 372 final

Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (2017), *Understanding capacity-building/capacity development: A core concept of development policy. Briefing* (Entender el refuerzo de capacidades / el desarrollo de capacidades: un concepto fundamental de la política de desarrollo. Briefing).

Wouter Van Doreen, Geert Bouckaert y John Halligan (2010), *Performance Management in the Public Sector* (Gestión del rendimiento en el sector público).

OCDE (2020), *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative capacity building roadmaps* (El refuerzo de la gobernanza de los Fondos de la UE en el marco de la política de cohesión: hojas de ruta para el refuerzo de las capacidades administrativas).

ANEXOS

ANEXO 1: Lista pormenorizada de preguntas para guiar el análisis de la situación actual (PRESENTE)

La fase de análisis debe abordar preguntas clave relativas a un entorno más amplio y a componentes específicos del RCA (estructuras, GRH, sistemas y herramientas), tales como¹⁷:



- ¿Disponemos de marcos institucionales y reglamentarios bien definidos?
- ¿Disponemos de una estructura organizativa clara, sencilla y transparente que facilita el desempeño eficiente de las funciones clave?
- ¿Es nuestra estructura lo suficientemente flexible para adaptarse a circunstancias cambiantes?
- ¿En qué medida se definen de forma clara en la organización las responsabilidades y funciones?
- Estructura/diseño organizativo: ¿qué organismo/unidad/comité (dentro o fuera de la AG) es responsable de la estrategia operativa y las prácticas de la AG (es decir, de las decisiones relativas a su presupuesto global, organización, políticas internas, etc.)?



- Marco general de empleo (distintos tipos de contratos, en qué medida se recurre a asesores externos, etc.)
- Gestión y política de RR. HH. (¿Puede la AG tomar decisiones en materia de RR. HH. por sí sola o las toma una unidad central de GRH? ¿Cómo se gestiona esta relación?)
- Planificación estratégica de RR. HH.: ¿hay una estrategia de RR. HH. para la AG? ¿Hay algún proceso de planificación de los RR. HH. de cara al futuro?
- ¿Cómo se contrata al personal (eficiencia, oposiciones, atrayendo a los perfiles adecuados)? ¿De dónde provienen la mayoría de los empleados que pasan a formar parte de la AG (p. ej., del sector público o del privado, directamente de la universidad)?
- Promoción: ¿cómo se toman las decisiones relativas a la promoción de empleados? ¿Quién decide a quién se promueve? ¿De acuerdo con qué criterios?
- Remuneraciones: ¿el sistema de retribución de su AG es distinto al de otros departamentos gubernamentales? ¿Cómo se fijan los niveles de remuneración y quién los establece? ¿Se emplean los Fondos EIE para conceder complementos salariales?
- Evaluación del rendimiento: ¿se emplea en su AG una evaluación del rendimiento formalizada? ¿Qué criterios de rendimiento se utilizan? ¿Está la evaluación del

¹⁷ Basadas en el cuestionario de la OCDE para la recopilación de información en el contexto de las iniciativas piloto de 2018.

rendimiento vinculada a la promoción profesional, la remuneración, la renovación de contratos, etc.? ¿Cómo se aborda el rendimiento bajo?

- Formación: ¿cómo está estructurada y gestionada la formación? ¿Existe un requisito mínimo de formación? ¿Qué cantidad se destina a la formación en su AG?
- Liderazgo: ¿qué puestos conforman el «equipo de la alta dirección» (o su equivalente) en la AG? ¿Cuáles son los requisitos de estos puestos clave? ¿Cómo se designa a los directivos de alto nivel? ¿Reciben formación?



- Comunicación de la estrategia: ¿cómo comunica la alta dirección de la AG la visión u objetivos de la estrategia a los empleados de la AG? ¿Qué mecanismos se utilizan? ¿Existen mecanismos para que los empleados comuniquen sus ideas a la alta dirección (p. ej., encuestas o foros)?
- Supervisión del rendimiento: ¿cuáles son las principales maneras en las que su AG supervisa e informa sobre sus propias operaciones y su rendimiento? ¿A quién informa de ello? ¿Qué indicadores clave de rendimiento, de haberlos, se emplean? ¿Hay un marco de control de la calidad? ¿Alguna vez ha realizado su AG una autoevaluación o evaluación externa de la eficiencia de su gasto?
- Coordinación entre sectores: a nivel nacional, ¿con qué ministerios/agencias colabora estrechamente su AG para ejecutar y gestionar programas operativos (PO)? ¿Cómo coordina su AG su trabajo con otras agencias gubernamentales, ministerios y organismos? ¿Qué mecanismos de gobernanza específicos existen (p. ej., grupos de trabajo temáticos, comités interministeriales)?
- Coordinación entre los distintos niveles de gobierno: ¿cómo coordina su AG su trabajo en el ámbito de la ejecución y gestión de PO con otros niveles de gobierno (regiones, autoridades locales)? ¿Qué mecanismos de gobernanza específicos se utilizan (p. ej., comités o acuerdos contractuales)?
- Coordinación (asociaciones) y comunicación con otras partes interesadas: ¿cómo se involucra a las partes interesadas (sindicatos, empleadores, ONG, sociedad civil) en acuerdos de asociación y programas (p. ej., programación, ejecución, seguimiento y evaluación)?
- Coordinación entre jurisdicciones: ¿en qué medida los proyectos gestionados por su AG involucran a múltiples jurisdicciones (p. ej., regiones/Estados, provincias o municipios)? Si procede, describa los incentivos existentes para alentar la coordinación entre jurisdicciones en la ejecución y gestión de los PO.
- Implicación de agentes privados: ¿cómo fomenta su AG la participación del sector privado en los PO (p. ej., asociaciones público-privadas)? ¿Cuáles son los principales retos? ¿Cómo participan las pequeñas y medianas empresas en los proyectos financiados por la UE?

ANEXO 2: Ejemplos de acciones con financiación no vinculada a costes

EJEMPLO 1. Desarrollar un plan de aprendizaje y desarrollo para la autoridad de gestión

El ejemplo que se expone a continuación ilustra cómo pueden cumplimentarse los cuadros A y B en el caso de una acción hipotética, «**Elaborar un plan de aprendizaje y desarrollo para la autoridad de gestión**».

Justificación de la acción: el marco de competencias de la UE para la gestión y la ejecución del FEDER y el FC, junto con su herramienta de autoevaluación, pueden ayudar a las administraciones de los Estados miembros a detectar y abordar los déficits de competencias y a mejorar la orientación estratégica del proceso de aprendizaje y desarrollo.

El principal objetivo es armonizar las iniciativas de aprendizaje y desarrollo con el marco de competencias e integrarlo como parte de la gestión del rendimiento y el desarrollo profesional actuales.

Plantilla de presentación de los datos para su examen por la Comisión **(Artículo 89 y anexo V, apéndice 2, cuadros A y B, del RDC)**

Fecha de presentación de la propuesta	1.1.2020
Versión actual	1.1

A. Resumen de los principales elementos

Prioridad	Fondo	Objetivo específico	Categoría de región	Importe cubierto por la financiación no vinculada a los costes	Tipo(s) de operación	Condiciones que deben cumplirse / resultados que deben alcanzarse	Nombre(s) del indicador pertinente		Unidad de medida para el indicador
							Código	Descripción	
X	FEDER	No procede	Menos desarrollada	XXX EUR	Elaborar un plan de aprendizaje y desarrollo para la AG basado en el marco de competencias de la UE para la gestión y la ejecución del FEDER y el FC	El marco de competencias es parte integrante de la gestión del rendimiento y el desarrollo profesional	Específico del programa	Planes de desarrollo individual elaborados para el 90 % del personal (basados en sus autoevaluaciones) Se ha elaborado y se está ejecutando un plan de aprendizaje y desarrollo para la AG	% Sí/No %
Importe global cubierto	FEDER		Menos desarrollada	XXX EUR					

B. Datos pormenorizados por tipo de operación (a completar para cada tipo de operación)

Tipos de operación:

1.1. Descripción del tipo de operación	Elaborar un plan de aprendizaje y desarrollo para la autoridad de gestión (AG) que se base en el marco de competencias de la UE para la gestión y la ejecución del FEDER y el FC		
1.2. Objetivo(s) específico(s) / prioridad afectados	Prioridad X		
1.3. Condiciones que deben cumplirse o resultados que deben alcanzarse	Se han elaborado planes de desarrollo individual para el 90 % del personal (basados en sus autoevaluaciones). Se ha elaborado y se está ejecutando un plan de aprendizaje y desarrollo para la autoridad de gestión (AG).		
1.4. Plazo para el cumplimiento de las condiciones o los resultados que deben alcanzarse	31.12.2024, desglosado en el punto 1.7		
1.5. Definición del indicador de resultados	<p>% del personal que ha llevado a cabo una autoevaluación basada en el marco de competencias: porcentaje del personal en activo (también a tiempo parcial) que ha llevado a cabo una autoevaluación.</p> <p>% del personal para el que se ha elaborado y acordado un plan de desarrollo individual: porcentaje del personal en activo (también a tiempo parcial) para el que se ha elaborado un plan de desarrollo individual.</p> <p>Desarrollo y ejecución de un plan de aprendizaje y desarrollo para la autoridad de gestión: implica desarrollar un plan de aprendizaje y desarrollo con puntos de actuación específicos basado en un inventario de las competencias del personal que ha usado la herramienta de autoevaluación. Por «se está ejecutando» se entiende que se ha completado al menos un X % de los puntos de actuación del plan de aprendizaje y desarrollo de la autoridad de gestión.</p>		
1.6. Unidad de medida para el indicador de resultados	%, %, SÍ/NO, %		
1.7. Resultados intermedios (si procede) que dan lugar a reembolso por la Comisión con el calendario de reembolsos	Resultados intermedios	Fecha	Importes (EUR)
	El 90 % del personal lleva a cabo una autoevaluación utilizando la herramienta de autoevaluación del marco de competencias	31.12.2021	XXX (Importe a tanto alzado: indicador de los costes reales)
	Planes de desarrollo individual elaborados para el 90 % del personal	30.6.2022	XXX (Importe a tanto alzado: indicador de los costes reales)
	Se ha elaborado y se está ejecutando el plan de aprendizaje y desarrollo para	30.6.2023	XXX (Importe a

	la AG		tanto alzado: indicador de los costes reales)
1.8. Importe total (incluidas la financiación de la UE y nacional)	XXX EUR		
1.9. Método de ajuste(s)	El método de cálculo debe formular hipótesis razonables sobre el tamaño de la población (es decir, el número y la variedad de miembros del personal de la autoridad de gestión). El método de ajustes puede emplearse para dejar un margen para la modificación de las hipótesis iniciales.		
1.10. Verificación de la consecución del resultado o el cumplimiento de la condición (y, si procede, los resultados intermedios) — describa el o los documentos que se utilizarán para verificar el logro del resultado o el cumplimiento de la condición — describa qué se controlará durante las verificaciones de la gestión (incluidas las verificaciones sobre el terreno) y por parte de quién — describa cuáles son las disposiciones para recopilar y almacenar los datos y documentos	<p>Los resultados concretos se emplean para comprobar si se han cumplido las condiciones o se han alcanzado los resultados pertinentes.</p> <p>La autoridad de gestión presenta un informe realizado por una empresa auditora independiente para demostrar a la Comisión que se han logrado los resultados intermedios y se han cumplido las condiciones.</p> <p>La autoridad de gestión recopila y almacena datos agregados procedentes de las autoevaluaciones individuales, datos sobre el número de autoevaluaciones, pruebas de que se han elaborado planes de desarrollo individual y pruebas de que la autoridad de gestión ha elaborado un plan de aprendizaje y desarrollo y este se está ejecutando.</p>		
1.11. Medidas para garantizar la pista de auditoría Indique el (los) organismo(s) responsable(s) de estas medidas.	<p>La autoridad de gestión es responsable de conservar:</p> <ul style="list-style-type: none"> — documentos que establezcan las condiciones de la ayuda; — documentos que den fe del acuerdo previo de la Comisión respecto de las condiciones que deben cumplirse o los resultados que deben conseguirse y los correspondientes importes (aprobación o modificación del programa); — documentos que den fe del cumplimiento de las condiciones o del logro de los resultados de cada etapa (si la ejecución se hace por etapas), así como antes de que se declare el gasto final a la Comisión. 		

EJEMPLO 2. Mejorar el plazo para la concesión de subvenciones y el plazo para el pago

El ejemplo que se expone a continuación ilustra cómo pueden cumplimentarse los cuadros A y B en el caso de una acción hipotética, «**Mejorar la calidad y la eficiencia de la autoridad de gestión / los organismos intermedios de la región ABCD**».

Justificación de la acción: Las inversiones de los Fondos EIE son más efectivas si se produce una mejora en la eficacia y eficiencia con las que la autoridad de gestión o los organismos intermedios de la región ABCD evalúan las propuestas de proyectos, firman acuerdos de subvención y tramitan los pagos a los beneficiarios.

Los organismos intermedios serán compensados mediante planes de financiación no vinculada a los costes, lo que ofrece **incentivos** para mejorar los resultados del plazo para la concesión de subvenciones y del plazo para el pago.

A fin de mejorar estos resultados, es probable que la autoridad de gestión o los organismos intermedios deban racionalizar procedimientos internos, mejorar el uso y la eficacia de las herramientas y soluciones de cohesión electrónica, reducir la sobrerregulación y reducir de este modo los costes de los controles efectuados dentro del sistema de gestión y control, así como para los beneficiarios.

Plantilla de presentación de los datos para su examen por la Comisión (Artículo 89 y anexo V, apéndice 2, cuadros A y B, del RDC)

Fecha de presentación de la propuesta	1.1.2020
---------------------------------------	----------

A. Resumen de los principales elementos

Prioridad	Fondo	Objetivo específico	Categoría de región	Importe cubierto por la financiación no vinculada a los costes	Tipo(s) de operación	Condiciones que deben cumplirse / resultados que deben alcanzarse	Nombre(s) del indicador pertinente		Unidad de medida para el indicador
							Código	Descripción	
X	FEDE R	No procede	Menos desarrollada	XXX EUR	Mejorar el rendimiento de la autoridad de gestión / los organismos intermedios de la región ABCD	Plazo para la concesión de subvenciones (reducido un 30 % respecto al valor inicial) Objetivo: 95 % en el plazo de noventa días Plazo para el pago (reducido un 20 % respecto al valor inicial) Objetivo: 95 %	No procede o específico del programa	Plazo para la concesión de subvenciones (PCS) Plazo para el pago	PCS medio expresado en días PP medio expresado en días

						en el plazo de sesenta días		(PP)	
Importe global cubierto	FEDE R		Menos desarrollada	XXX EUR					

B. Datos pormenorizados por tipo de operación (a completar para cada tipo de operación)

1.1. Descripción del tipo de operación	Mejorar la eficiencia de la autoridad de gestión / los organismos intermedios de la región ABCD
1.2. Objetivo(s) específico(s) / prioridad afectados	Prioridad X
1.3. Condiciones que deben cumplirse o resultados que deben alcanzarse	<p>Plazo para la concesión de subvenciones (reducido un 30 % respecto al valor inicial)</p> <p>Objetivo: 95 % en el plazo de noventa días</p> <p>Plazo para el pago (reducido un 20 % respecto al valor inicial)</p> <p>Objetivo: 95 % en el plazo de sesenta días</p> <p>Revisión de la calidad: resultados positivos de la evaluación</p>
1.4. Plazo para el cumplimiento de las condiciones o los resultados que deben alcanzarse	31.12.2023
1.5. Definición del indicador de resultados	<p>PCS medio: el indicador se calcula como el promedio anual de días transcurridos desde el plazo límite para la presentación de propuestas hasta la firma del contrato de subvención (es decir, incluye los procesos de evaluación y adjudicación de contratos). El indicador se calcula por separado para cada institución. Para cada institución se define un valor de referencia.</p> <p>Objetivo: se espera que el 95 % de los contratos de subvención se firmen en el plazo de noventa días. El indicador muestra el número de contratos firmados en el plazo de noventa días en forma de porcentaje del número total.</p> <p>PP medio: el indicador se calcula como el promedio anual de días transcurridos desde que el beneficiario presenta la solicitud de pago hasta que se le comunica que el pago ha sido tramitado o que se ha decidido no efectuarlo. El indicador se calcula por separado para cada institución. Para cada institución se define un valor de referencia.</p> <p>Objetivo: se espera que el 95 % de las solicitudes de pago se resuelvan en el plazo de sesenta días. El indicador es el número de solicitudes de pago tramitadas en el plazo de sesenta días en forma de porcentaje del número total de solicitudes de pago.</p> <p>Objetivo de la revisión de la calidad: la valoración positiva de un evaluador al constatar que la reducción del PCS y el PP medios no se debe a una reducción de la calidad de los servicios. La revisión de la calidad debe llevarla a cabo un evaluador independiente.</p>

1.6. Unidad de medida para el indicador de resultados	Días % Valoración positiva de la evaluación						
1.7. Resultados intermedios (si procede) que dan lugar a reembolso de la Comisión con el calendario de reembolsos	Resultados intermedios					Fecha	Importes (EUR)
	Desembolso anual basado en los resultados de los informes anuales de rendimiento y en la cuadrícula de fijación de precios ¹⁸					Continuados, hasta el 31.12.2023	Hasta XXX
	Resultados intermedios / Puntos que dan lugar a reembolsos	Instituciones					
		Organismo intermedio (OI) A	OI B	OI C	<i>Suplemento por una superación con creces</i>		
	1.º año	Valor de referencia: PCS: 110 PP: 80	Valor de referencia: PCS: 160 PP: 90	Valor de referencia: PCS: 190 PP: 110	<i>Importe a tanto alzado (se usará para el desarrollo personal del personal)</i>		
	Plazo para la concesión de subvenciones (reducido en un 30 % respecto al valor inicial) o dentro del objetivo: 95 % en el plazo de noventa días	Y % del presupuesto anual del OI	Y % del presupuesto anual del OI	Y % del presupuesto anual del OI	XX EUR		Hasta XXX (importe correspondiente al Y % del presupuesto anual de los tres OI + el suplemento por una superación con creces)
	Plazo para el pago (reducido en un 20 % respecto al valor inicial) o dentro del objetivo: 95 % en el plazo de sesenta días	Z % del presupuesto anual del OI	Z % del presupuesto anual del OI	Z % del presupuesto anual del OI	XX EUR		Hasta XXX (importe correspondiente al Z % del presupuesto anual de los tres OI + el suplemento por una superación con creces)
	Revisión de la calidad: resultados positivos de la evaluación	positivo	positivo	positivo	No procede		
2.º y 3.º años							

¹⁸ La cuadrícula de fijación de precios incluye todas las instituciones, los valores de referencia de sus indicadores, los pagos por la consecución de etapas y los pagos incentivadores por superar con creces cada indicador.

	Dentro del objetivo: 95 % en el plazo de noventa días	Y % del presupuesto anual del OI	Y % del presupuesto anual del OI	Y % del presupuesto anual del OI	No procede		Hasta XXX (importe correspondiente al Y % del presupuesto anual de los tres OI)
	Dentro del objetivo: 95 % en el plazo de sesenta días	Z % del presupuesto anual del OI	Z % del presupuesto anual del OI	Z % del presupuesto anual del OI	No procede		Hasta XXX (importe correspondiente al Z % del presupuesto anual de los tres OI)
	Revisión de la calidad: resultados positivos de la evaluación	positivo	positivo	positivo	No procede		
1.8. Importe total (incluidas la financiación de la UE y nacional)	XXXXXX EUR						
1.9. Método de ajuste(s)	El método de cálculo tiene en cuenta distintos sectores, la naturaleza de las convocatorias de propuestas y el ciclo de vida de los programas. (El método puede incluir medidas sobre cómo gestionar la financiación no utilizada por no haber alcanzado los resultados).						
1.10. Verificación de la consecución del resultado o el cumplimiento de la condición (y, si procede, los resultados intermedios) — describa el o los documentos que se utilizarán para verificar el logro del resultado o el cumplimiento de la condición — describa qué se controlará durante las verificaciones de la gestión (incluidas las verificaciones sobre el terreno) y por parte de quién — describa cuáles son las disposiciones para recopilar y almacenar los	<p>Los sistemas de seguimiento de la información de las instituciones (<i>es decir, los registros de tiempo del plazo límite de convocatorias y de la firma de contratos de subvención y los registros de tiempo de la presentación de solicitudes de pago y de los pagos efectuados</i>) se utilizarán para comprobar si se han cumplido las condiciones y se han logrado los resultados. Todos los cambios se notificarán y evaluarán en informes anuales de ejecución.</p> <p>El informe del evaluador independiente se presentará junto con el informe anual de ejecución.</p> <p><i>Se facilitarán más detalles relativos a todos los guiones de la izquierda.</i></p>						

datos y documentos	
1.11. Medidas para garantizar la pista de auditoría Indique el (los) organismo(s) responsable(s) de estas medidas.	<p>La autoridad de gestión / el organismo intermedio es responsable de conservar:</p> <ul style="list-style-type: none"> — documentos que den fe de los registros de tiempo del plazo límite de convocatorias y de la firma de contratos de subvención, así como de la presentación de solicitudes de pago y de los pagos efectuados; informes anuales de ejecución e informes de un evaluador independiente; — documentos que den fe del acuerdo previo de la Comisión respecto de las condiciones que deben cumplirse o los resultados que deben conseguirse y los correspondientes importes (aprobación o modificación del programa); — documentos que den fe del cumplimiento de las condiciones o del logro de los resultados de cada etapa (si la ejecución se hace por etapas), así como antes de que se declare el gasto final a la Comisión.