

CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA

**Evaluación
Intermedia
del**

**Programa
Operativo
Integrado
de
Andalucía
2000-2006**

EVALUACIÓN intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía, 2000-2006 / director del estudio, Antonio Valverde Ramos ; equipo de evaluación, directores : Andrés Jesús Marchante Mera, José Sánchez Maldonado ; equipo de trabajo, FEDER y FSF (Universidad de Málaga), Alicia Avilés Zugasti ... [et al.] ; LOGA-O (Universidad de Almería y Universidad de Sevilla), Manuel Jaén

García ... [et al.]. - Sevilla : Consejería de Economía y Hacienda, Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones, D.L. 2005.

516 p. ; 30 cm

D.L. SE-458-05. - ISBN 84-8195-982-0

1. Ayuda al desarrollo económico regional - Unión Europea
2. Fondos estructurales comunitarios - España - Andalucía
3. Inversión de fondos públicos - Evaluación - España - Andalucía
- I. Valverde Ramos, Antonio, dir.
- II. Marchante Mera, Andrés Jesús, dir.
- III. Sánchez Maldonado, José, dir.
- IV. Avilés Zugasti, Alicia
- V. Jaén García, Manuel
- VI. Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda. Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones, ed.

338.246.027 (4-672UE : 460.35) "2000/2006"

EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL
PROGRAMA OPERATIVO INTEGRADO DE ANDALUCÍA
2000-2006



DIRECTOR DEL ESTUDIO

Antonio Valverde Ramos. Director General de Fondos Europeos. Junta de Andalucía

EQUIPO DE EVALUACIÓN

Directores:

Andrés Jesús Marchante Mera
José Sánchez Maldonado

Equipo de Trabajo:

FEDER y FSE (Universidad de Málaga):

Alicia Avilés Zugasti
Juan Antonio Campos Soria
Luis Colomer Real
José López Rubio
Aníbal Núñez Carrasco
Bienvenido Ortega Aguaza
Ricardo Pagán Rodríguez
José Luis Sánchez Ollero

FEOGA-O (Universidad de Almería y Universidad de Sevilla):

Manuel Jaén García
Emilio Díaz Borrego
José Luis Martín Navarro
Luis Palma Martos



© Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía

Coordina: Dirección General de Fondos Europeos

Edita: Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones

Diseño, maquetación e impresión: A.G. Novograf, S.L. (Sevilla)

Depósito legal: SE-458-05

ISBN: 84-8195-982-0

Impreso en Sevilla, España.

ÍNDICE /

PRESENTACIÓN	15
CAPITULO I. RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	19
I.1. ÁMBITO	21
I.2. METODOLOGÍA	21
I.3. VALORACIÓN Y RECOMENDACIONES	22
I.3.1. ARTICULACIÓN ESTRATÉGICA	22
I.3.2. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	23
I.3.3. EFICACIA FINANCIERA	26
I.3.4. EFICACIA FÍSICA	27
I.3.5. EFICIENCIA	27
I.3.6. INDICADORES DE RESERVA DE EFICACIA	27
I.3.7. INCIDENCIA SOBRE EL ENTORNO SOCIOECONÓMICO	28
I.3.8. INCIDENCIA SOBRE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO	28
I.3.9. DESARROLLO RURAL	30
I.3.10. IMPACTO MACROECONÓMICO	30
I.3.11. PRINCIPIO IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	30
I.3.12. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	31
I.3.13. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO	32
I.3.14. DESARROLLO LOCAL Y URBANO	32
I.3.15. RECOMENDACIÓN COMUN SOBRE LA APLICACIÓN DE PRIORIDADES Y POLÍTICAS COMUNITARIAS	32
CHAPTER I. SUMMARY OF CONCLUSIONS AND RECOMENDATIONS	33
CHAPITRE I. RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	45

CAPÍTULO 2. ENFOQUE METODOLÓGICO ADOPTADO Y ORIGEN DE LOS DATOS UTILIZADOS. 57

2.1. INTRODUCCIÓN 59

2.2. PERSPECTIVA DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA: LA DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES OPERATIVAS Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL POIA 2000-2006 A DIFERENTES NIVELES DE GESTIÓN 60

2.3. FUENTES DE INFORMACIÓN. INSTRUMENTOS UTILIZADOS 63

2.4. CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN 71

2.5. RASGOS BÁSICOS DE LOS GESTORES-COORDINADORES Y DE LOS AGENTES EJECUTORES ENTREVISTADOS . 78

CAPÍTULO 3. ARTICULACIÓN ESTRATÉGICA 83

3.1. INTRODUCCIÓN 85

3.2. VIGENCIA DEL DIAGNÓSTICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: ANÁLISIS DESTINADO A CONFIRMAR LA VALIDEZ DE LA EVALUACIÓN PREVIA, ASÍ COMO DE LAS VENTAJAS, DESVENTAJAS Y POTENCIAL DE LA REGIÓN 85

3.2.1. ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN PREVIA 85

3.2.2. ACTUALIZACIÓN DE INDICADORES SOCIALES, ECONÓMICOS Y MEDIOAMBIENTALES 88

3.2.2.1. Crecimiento 2001-2002 88

3.2.2.2. Oferta 2001-2002 89

3.2.2.3. Demanda 2001-2002 90

3.2.2.4. Mercado de trabajo 2001-2002 91

3.2.2.5. Precios y salarios 2001-2002 93

3.2.2.6. Otros indicadores: medio ambiente, sociedad del conocimiento e infraestructuras y equipamientos sociales 93

3.2.2.7. Vista Comparativa de Andalucía y España en el contexto de la UE 94

3.2.3. REVISIÓN DEL CUADRO DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES. REVISIÓN DAFO. 96

3.3. ESTUDIO DE LA VIGENCIA DE LA PROGRAMACIÓN 98

3.3.1. EVALUACIÓN DE LA PERTINENCIA DEL POIA 98

3.3.2. VALORACIÓN DE LA COHERENCIA INTERNA 101

3.3.2.1. Coherencia de las medidas entre sí y con los objetivos específicos y globales del POIA 102

3.3.2.2. Nivel III. Coherencia de las operaciones dentro de cada medida. La perspectiva de los agentes ejecutores. ... 102

3.3.2.3. Nivel III. Pertinencia y competitividad de los criterios de selección de proyectos. La perspectiva de los agentes ejecutores 105

3.3.3. EL VALOR ESTRATÉGICO DE LOS OBJETIVOS DEL POIA: ANÁLISIS DE LAS INTERRELACIONES Y SINERGIAS. 108

3.3.4. VALORACIÓN GENERAL DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DISEÑADA: ANÁLISIS DE LA COHERENCIA EXTERNA.	118
3.4. INTEGRACIÓN DE LAS PRIORIDADES HORIZONTALES EN EL PO	120
3.4.1. MEDIO AMBIENTE	120
3.4.1.1. Introducción.	120
3.4.1.2. Validación de la situación ambiental de partida.	121
3.4.1.3. Evaluación de la integración ambiental en la programación. Análisis de la coherencia.	122
3.4.2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	127
3.4.2.1. Introducción.	127
3.4.2.2. Coherencia e integración del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el programa operativo integrado de Andalucía 2000-2006	128
3.4.2.3. Complemento de programa operativo integrado de Andalucía 2000-2006	130
3.4.2.4. Instituto Andaluz de la Mujer: Unidad de Igualdad de Género	131
3.4.3. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO (I+D E INNOVACIÓN Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN)	132
3.4.4. DESARROLLO LOCAL Y URBANO	135
3.4.4.1. Introducción	135
3.4.4.2. Documentos de referencia	136
3.4.4.3. Objetivos	137
3.4.4.4. Análisis de las medidas	137
3.4.5. CONTRIBUCIÓN DEL PO DE ANDALUCÍA A LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO	146
3.4.5.1. Introducción	146
3.4.5.2. La estrategia europea del empleo	146
3.4.5.3. Contribución de los fondos estructurales en el POIA 2000-06 a la Estrategia Europea del Empleo	147
3.4.5.4. Líneas prioritarias del FSE en el POIA 2000-2006 y su relevancia en la EEE	149
3.4.6. CONDICIONES DE BASE PARA LA COMPETITIVIDAD REGIONAL, EMPRESAS COMPETITIVAS PARA LA CREACIÓN DE EMPLEO Y LAS REDES TRANSEUROPEAS.	151
CAPÍTULO 4. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL	157
4.1. INTRODUCCIÓN.	159
4.2. GESTIÓN OPERATIVA DEL POIA 2000-2006	160
4.2.1. GESTIÓN DE LA PROGRAMACIÓN	160
4.2.2. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES.	165
4.2.3. DOTACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES	171
4.2.3.1. Nivel II. La perspectiva de los gestores coordinadores	171
4.2.3.2. Nivel III. La perspectiva de los agentes ejecutores.	173

4.3. PROCEDIMIENTOS DE SEGUIMIENTO DEL POIA 2000-2006	179
4.3.1. DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO. DISPOSICIONES	179
4.3.2. EL PROCESO DE RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y SU FIABILIDAD	180
4.3.2.1. Nivel II. La perspectiva de los gestores-coordinadores.	180
4.3.2.2. Nivel III. La perspectiva de los agentes ejecutores.	184
4.3.3. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y DE LA PERTINENCIA DE LOS INDICADORES	188
4.3.3.1. Nivel II. La perspectiva de los gestores-coordinadores.	188
4.3.3.2. Nivel III. La perspectiva de los agentes ejecutores.	197
4.3.4. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA	220
4.3.5. SISTEMA DE INFORMACIÓN, DIFUSIÓN Y PUBLICIDAD	222
4.3.5.1. Nivel II. La perspectiva de los gestores-coordinadores	222
4.3.5.2. Nivel III. La perspectiva de los agentes ejecutores.	225
4.4. GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL POIA 2000-2006	230
4.4.1. VALORACIÓN DE LA AGILIDAD DE LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA.	230
4.4.2. ADECUACIÓN DE LOS CIRCUITOS FINANCIEROS	233
4.4.2.1. Nivel II. La perspectiva de los gestores-coordinadores	233
4.4.2.2. Nivel III. La perspectiva de los agentes ejecutores.	235
4.4.3. CONSIDERACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA COMUNITARIA.	241
4.5. EVOLUCIÓN DE LA CULTURA DE LA EVALUABILIDAD DESDE EL POA 1994-1999. UNA SÍNTESIS.	247
4.5.1. INTRODUCCIÓN	247
4.5.2. METODOLOGÍA	248
4.5.3. RESULTADOS	249
4.5.3.1. Conocimiento acerca de la evaluación.	249
4.5.3.2. Grado de implantación del seguimiento y la evaluación.	253
4.5.3.3. Organización y funcionamiento interno.	254
4.5.3.4. Estudios necesarios previos al diseño de las operaciones	256
4.5.3.5. Recursos humanos.	257
4.5.3.6. Recursos económicos.	259
4.5.3.7. Recursos materiales	259
4.5.3.8. Interés por el proceso.	260
4.5.4. CONSIDERACIONES FINALES.	262

CAPÍTULO 5. PRESENTACIÓN DE LA EJECUCIÓN FINANCIERA Y FÍSICA 265

5.1. INTRODUCCIÓN	267
5.2. LA EJECUCIÓN DEL POIA 2000-2006	267
5.2.1. SENDA FINANCIERA. EJES, ÓRGANOS EJECUTORES, FONDOS Y ÁMBITOS OPERATIVOS	268
5.2.2. EFICACIA FINANCIERA	276
5.2.3. EFICACIA DE LAS REALIZACIONES Y RESULTADOS	280
5.3. EJECUCIÓN FINANCIERA Y FÍSICA POR EJES Y MEDIDAS	286
5.3.1. EJE 1 Y SUBVENCIÓN GLOBAL FEDER	286
5.3.2. EJE 2	291
5.3.3. EJE 3	296
5.3.4. EJE 4	306
5.3.5. EJE 5	317
5.3.6. EJE 6	322
5.3.7. EJE 7	326
5.3.8. EJE 9	329
5.4. VALORACIÓN DE LA EFICIENCIA	331

CAPÍTULO 6. RESERVA DE EFICACIA. 347

6.1. INTRODUCCIÓN	349
6.2. CRITERIOS DE EFICACIA: INDICADORES SELECCIONADOS PARA LA ATRIBUCIÓN DE LA RESERVA DE EFICACIA.	349
6.2.1. PRESENTACIÓN Y COBERTURA DE LOS INDICADORES.	349
6.2.2. CALIDAD Y EXACTITUD DE LOS DATOS UTILIZADOS.	356
6.2.3. EVOLUCIÓN DE LAS REALIZACIONES FÍSICAS. COMPARACIÓN DE LA EFICACIA.	358
6.3. CRITERIOS DE GESTIÓN.	362
6.3.1. CALIDAD DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO.	362
6.3.2. CALIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL FINANCIERO.	362
6.3.3. CALIDAD DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN INTERMEDIA.	364
6.3.4. CALIDAD DE LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PROYECTOS.	364
6.4. CRITERIOS DE EJECUCIÓN FINANCIERA.	366

CAPÍTULO 7. INCIDENCIA E IMPACTO DEL POIA 2000-2006. 367

7.1. INCIDENCIA SOBRE EL ENTORNO SOCIOECONÓMICO.	369
7.2. INCIDENCIA SOBRE LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL EMPLEO	378
7.2.1. INTRODUCCIÓN	378
7.2.2. GRADO DE INFORMACIÓN ACERCA DE LA EEE PARA LOS GESTORES-COORDINADORES DEL PROGRAMA Y PARA LOS AGENTES EJECUTORES	379
7.2.3. VALORACIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO EN LA PROGRAMACIÓN DEL POIA 2000-2006	381
7.2.3.1. Incorporación de los principios de actuación de la EEE en la programación de las medidas del POIA 2000-2006	382
7.2.3.2. Valoración de la coherencia y complementariedad de los objetivos de las medidas del POIA 2000-2006 con el desarrollo de los recursos humanos	384
7.2.3.3. Incorporación de los pilares y directrices de la EEE en la programación de las medidas del POIA 2000-2006	384
7.2.4. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO EN LA EJECUCIÓN DEL POIA 2000-2006	386
7.2.4.1. Valoración de la contribución de las actuaciones del POIA 2000-2006 a los pilares de la EEE desde la óptica de los agentes ejecutores	386
7.2.4.2. Contribución de las actuaciones desarrolladas en el periodo 2000-2002 a los pilares de la EEE	388
7.2.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	389
7.3. IMPACTO MACROECONÓMICO.	391
7.3.1. INTRODUCCIÓN.	391
7.3.2. METODOLOGÍA	391
7.3.3. RESULTADOS DE LAS SIMULACIONES	393
7.3.4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	401
7.4. INCIDENCIA SOBRE EL DESARROLLO RURAL.	402
7.4.1. INTRODUCCIÓN.	402
7.4.2. ANÁLISIS A PARTIR DE LAS ENCUESTAS A BENEFICIARIOS.	403
7.4.2.1. Metodología de la encuesta a beneficiarios.	403
7.4.2.2. Impacto sobre el tejido productivo: industrias agrarias y titulares de explotaciones.	405
7.4.2.3. Análisis de las medidas 3.9 y 3.10	410
7.4.2.4. La incidencia en el medio rural. La visión de los entes locales.	410
7.4.3. ANÁLISIS A PARTIR DE LAS ENTREVISTAS A LOS GESTORES. INCIDENCIAS E IMPACTOS POR EJES Y MEDIDAS	413
7.4.4. CONTESTACIONES EXPLÍCITAS A LAS PREGUNTAS COMUNES DE EVALUACIÓN DEL FEOGA	416
7.4.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	423
7.4.5.1 Conclusiones	423
7.4.5.2 Recomendaciones:	425

CAPÍTULO 8. PRIORIDADES Y POLÍTICAS COMUNITARIAS. 429

8.1. PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES	431
8.1.1. INTRODUCCIÓN.	431
8.1.2. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA FASE DE PROGRAMACIÓN	432
8.1.3. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	434
8.1.4. EVALUACIÓN DE LA MEDIDA 4E.16 "MEJORAR LA EMPLEABILIDAD DE LAS MUJERES"	437
8.1.5. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL TRATAMIENTO DE LA INTEGRACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	447
8.2. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	449
8.2.1 INTRODUCCIÓN	449
8.2.2 VALORACIÓN DEL GRADO DE CONOCIMIENTO DE LA PRIORIDAD HORIZONTAL COMUNITARIA: MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE POR PARTE DE LOS AGENTES EJECUTORES.	450
8.2.3. INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA. INDICADORES AMBIENTALES. ...	451
8.2.4. CONFIRMACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL EN LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS	455
8.2.5. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL E INTERACCIÓN CON LA RED NATURA 2000: CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN	456
8.2.6. EFICACIA DE LAS MEDIDAS CORRECTORAS	460
8.2.7 PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES	463
8.2.8 EVALUACIÓN AMBIENTAL DEL EJE MEDIO AMBIENTE	466
8.2.9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	470
8.3. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO (I+D+I Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN).	472
8.3.1. INTRODUCCIÓN.	472
8.3.2. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN EXISTENTE SOBRE LOS ASPECTOS TRANSVERSALES DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO.	472
8.3.3. GRADO DE APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS EN LAS OPERACIONES.	475
8.3.3. ASPECTOS DE LA RELACION ENTRE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS DE SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO Y LAS OPERACIONES DEL POIA.	477
8.3.4. VALORACIÓN DEL EQUIPO EVALUADOR SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO EN EL POIA.	479
8.4. DESARROLLO LOCAL.	479
8.4.1. INTRODUCCIÓN	479
8.4.2. NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PRIORIDAD	480
8.4.3. INTEGRACIÓN DE LA PRIORIDAD EN LA PROGRAMACIÓN DE LAS MEDIDAS	481
8.4.4. COLABORACIÓN DE LAS MEDIDAS EN LA MEJORA DE LAS CONDICIONES OFRECIDAS PARA EL DESARROLLO DEL TEJIDO ECONÓMICO Y EMPRESARIAL	483
8.4.5. COLABORACIÓN DE LAS MEDIDAS EN EL DESARROLLO DE ESPECIALIDADES FORMATIVAS	483

8.4.6. COLABORACIÓN DE LAS MEDIDAS EN LA IDENTIFICACIÓN DE POTENCIALIDADES DE DESARROLLO	484
8.4.7. COLABORACIÓN DE LAS MEDIDAS EN LA MEJORA DE LA CAPACIDAD ORGANIZATIVA Y LA COLABORACIÓN DE LOS AGENTES ECONÓMICOS Y SOCIALES	485
8.4.8. UTILIZACIÓN DE UTEDTL, RECURSOS Y EMPRESAS LOCALES	486
8.4.9. VALORACIÓN DEL EQUIPO EVALUADOR	486

CAPÍTULO 9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. 487

9.1. GENERALIDADES.	489
9.2. ARTICULACIÓN ESTRATÉGICA	490
9.2.1 VALIDEZ DEL DIAGNÓSTICO REALIZADO EN LA EVALUACIÓN PREVIA	490
9.2.2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA	491
9.2.3. ANÁLISIS DE LA COHERENCIA: INTERNA Y EXTERNA	491
9.2.4. INTERRELACIONES Y SINERGIAS	492
9.3. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL.	493
9.3.1. GESTIÓN DE LA PROGRAMACIÓN	493
9.3.2. DOTACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES	494
9.3.3. EL PROCESO DE RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y SU FIABILIDAD	495
9.3.4. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y DE LA PERTINENCIA DE LOS INDICADORES	496
9.3.5. SISTEMA DE INFORMACIÓN, DIFUSIÓN Y PUBLICIDAD	498
9.3.6. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO	498
9.3.7. GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL POIA 2000-2006	499
9.3.7.1. Valoración de la agilidad de la tramitación administrativa.	499
9.3.7.2. Adecuación de los circuitos financieros	499
9.3.7.3 Consideración sobre el cumplimiento de la normativa comunitaria.	500
9.3.8. CULTURA DE LA EVALUABILIDAD	501
9.4. EFICACIA FINANCIERA Y FÍSICA. EFICIENCIA. INDICADORES DE RESERVA DE EFICACIA.	502
9.4.1. EFICACIA FINANCIERA	502
9.4.2. EFICACIA FÍSICA	504
9.4.3. VALORACIÓN DE LA EFICIENCIA	505
9.4.4. INDICADORES DE RESERVA DE EFICACIA.	506

9.5. INCIDENCIA E IMPACTO.	507
9.5.1. INCIDENCIA SOBRE EL ENTORNO SOCIOECONÓMICO	507
9.5.2. INCIDENCIA SOBRE LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL EMPLEO	508
9.5.3. IMPACTO DEL POIA SOBRE EL DESARROLLO RURAL	510
9.5.4. IMPACTO MACROECONÓMICO	511
9.6. PRIORIDADES HORIZONTALES.	512
9.6.1. PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	512
9.6.2. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	513
9.6.3. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO	514
9.6.4. DESARROLLO LOCAL Y URBANO	515

PRESENTACIÓN

El objetivo del presente análisis es la evaluación intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006 (POIA) que viene regulada en el artículo 42 del Reglamento 1260/99. La misma debe estudiar, teniendo en cuenta la evaluación previa, los primeros resultados de las intervenciones, su pertinencia y la realización de objetivos, la utilización de los Fondos y el desarrollo del seguimiento y de la aplicación de los principios horizontales comunitarios.

La evaluación intermedia debe ser efectuada bajo la responsabilidad de la Autoridad de Gestión, en colaboración con la Comisión y el Estado miembro y realizada por un evaluador independiente, presentada al Comité de Seguimiento del Marco Comunitario de Apoyo o de la Intervención y enviada a la Comisión.

En el caso de Andalucía la labor de la evaluación intermedia, ha sido encomendada a un equipo de trabajo de la Universidad de Málaga, compuesto por profesores e investigadores de los Departamentos de Estructura Económica y Hacienda Pública.

La evaluación intermedia se configura como una obligación desde el punto de vista jurídico o reglamentario, así como una herramienta de análisis desde el punto de vista económico, al proporcionar información relevante tanto para mejorar la asignación de recursos escasos, como para aumentar la eficiencia del gasto público. En concreto, el fin del proceso de evaluación es valorar la eficacia de las intervenciones estructurales al objeto de apreciar su impacto en relación con los objetivos comunitarios, así como analizar su incidencia en problemas estructurales específicos.

La evaluación intermedia tiene como ámbito territorial la Comunidad Autónoma de Andalucía y se refiere al conjunto de actuaciones financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Orientación (FEOGA-O), incluidas en el POIA 2000-2006 y tal y como se desarrollan en su Complemento de Programa. La importancia relativa de este Programa en el contexto del Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 (MCA) para las regiones objetivo 1 se pone de manifiesto en las siguientes cifras: el POIA representa el 19,4% del gasto público total del MAC, el 19,8% de la aportación comunitaria, y el 18,5% de la aportación nacional de recursos al referido Marco.

El trabajo que presentamos contiene los resultados de la evaluación intermedia del POIA y se ha estructurado en nueve capítulos, siguiendo el índice definitivo propuesto por el evaluador del MCA, incluyendo en un capítulo independiente el análisis de la reserva de eficacia.

En primer lugar, se presenta un capítulo destinado a recoger un resumen ejecutivo de las principales conclusiones y recomendaciones.

En el capítulo 2, se expone el enfoque metodológico adoptado en la evaluación intermedia y el origen de los datos utilizados por el equipo evaluador; así como un resumen de las facilidades o dificultades encontradas a lo largo de la realización de los trabajos. Por otro lado, se delimitan aquellos aspectos específicos del enfoque metodológico adoptado, las fuentes de información y los instrumentos utilizados, el contenido de la información y los rasgos básicos de los coordinadores-gestores y agentes de los Órganos Ejecutores (Beneficiarios Finales) entrevistados. Las facilidades y dificultades encontradas se describen a lo largo de los tres epígrafes antes mencionados. Finalmente, se incluye un anexo con la relación de coordinadores-gestores y de los agentes de los Órganos Ejecutores encuestados, así como un ejemplar de los cuestionarios utilizados, específicos de esta evaluación.

El tercer capítulo, se ocupa de la articulación estratégica. En el mismo se presentan tres componentes de la evaluación intermedia que tienen como objetivo analizar la estrategia del programa operativo seguida en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Concretamente, en un primer apartado se resumen los resultados de la evaluación ex-ante; a continuación, se realiza un análisis destinado a comprobar la validez de la evaluación previa referente a las ventajas, desventajas y potencial de la región, y por último, se finaliza con el análisis de la pertinencia y coherencia de la estrategia, tanto interna como externa, así como de la integración en dicho programa de las Prioridades Horizontales y Políticas Comunitarias.

El capítulo cuarto, tiene como objetivo básico el análisis y valoración de la articulación institucional de las diferentes Administraciones que intervienen en el POIA 2000-2006. En primer lugar, se estudia la problemática de la Gestión Operativa del POIA 2000-2006. En este apartado, después de abordar los aspectos relativos a la gestión de la programación, se analizan las funciones y responsabilidades en la puesta en acción de los distintos Fondos Estructurales, así como la adecuación de la división de competencias entre administraciones. Asimismo, se lleva a cabo un análisis de la dotación de recursos humanos y materiales. El segundo apartado, se ocupa del procedimiento de seguimiento del POIA 2000-2006. En concreto, tras el análisis y definición del sistema de seguimiento se estudia el proceso de recopilación de la información y su fiabilidad; se realiza una valoración del sistema y de la pertinencia de los indicadores; se describe su composición y funcionamiento y por último, se detallan los sistemas de información, difusión y publicidad. En tercer lugar, se estudia la gestión administrativa y financiera del POIA 2000-2006, haciendo especial hincapié en tres cuestiones fundamentales: la valoración de la agilidad de la tramitación administrativa, la adecuación de los circuitos financieros y finalmente, el cumplimiento de la normativa comunitaria. En cuarto término, se dedica un apartado al estudio de la cultura de la evaluabilidad.

En el capítulo quinto, se presentan los resultados de la ejecución financiera y física del POIA. En primer lugar, se han clasificado las operaciones del POIA en función de las tipologías de gasto definidas en la Guía Metodológica desarrollada por los evaluadores del MCA. Se ha preferido, por considerarla más ajustado a las normas de la Contabilidad Pública, mantener las denominaciones de los documentos oficiales (gasto elegible, compromisos, pagos certificados, coste total) y no las introducidas por Quasar. No obstante, no solo se ha dado cumplimiento a todos los requerimientos de información de la evaluación intermedia según las indicaciones del evaluador del MCA, sino que se han ampliado introduciendo el análisis según órganos ejecutores y tipos de administración. También se ha analizado por ejes y medidas la problemática específica de aquellas operaciones que presentan niveles de ejecución financiera significativamente inferiores a la media del POIA y de las medidas correspondientes en el MCA. Este análisis de la ejecución financiera se ha completado con valoraciones sobre el ritmo con que se están desarrollando las diferentes medidas. En segundo lugar, se ha procedido a la elaboración y análisis de los indicadores de eficacia de las realizaciones físicas y de los resultados, procediendo a su exposición en el mismo orden que el seguido para la eficacia financiera. El análisis comienza con una visión de conjunto (epígrafe 5.2.3.) del POIA para, posteriormente, realizar un estudio específico a nivel de cada eje y medida. En tercer lugar, se ha afrontado la valoración de la eficiencia de las realizaciones físicas y de los resultados. En este caso, se presentan cuatro alternativas diferentes a partir de la información recabada de FONDOS 2000 y de la obtenida directamente de los agentes ejecutores.

El capítulo seis se ha dedicado al análisis de los indicadores de reserva de eficacia y su evolución. En este caso se ha partido de la información contenida en el CPOIA y en los Informes de Ejecución (Anualidades 2000, 2001 y 2002). En este capítulo se ha pretendido realizar una presentación de los indicadores elegidos a efectos de la reserva de eficacia, valorando su cobertura, la calidad de los datos utilizados y la evolución comparada de los indicadores de eficacia financiera y física. Por último se aborda el estudio de la calidad del sistema de control financiero y del sistema de seguimiento.

El capítulo siete, se dedica al estudio del impacto socioeconómico del POIA y aparece estructurado en cuatro partes. En primer término, se aborda la incidencia del POIA sobre el entorno socioeconómico de la región, tomando como referencias básicas, en una primera aproximación, los resultados obtenidos de la encuesta realizada a los gestores coordinadores (II fase), y en segundo lugar, los indicadores de impacto definidos en el Complemento de Programa para cada medida, partiendo de la información a 31 de diciembre de 2002 que viene recogida en Fondos 2000. A continuación, se trata de contrastar la contribución de las actuaciones del POIA en el desarrollo de la Estrategia Europea del Empleo (EEE) en Andalucía, no sólo al nivel de programación, sino también al nivel de ejecución. Para ello, se evalúa el grado de conocimiento que tienen los gestores-coordinadores del Programa Operativo y los agentes ejecutores de las medidas, acerca de la EEE. Este análisis se realiza al nivel de ejes, de fondos y, específicamente, para el conjunto de medidas cofinanciadas por el FSE. Asimismo, se analiza en qué medida se han incorporado los principios y pilares básicos de la EEE en la programación del POIA, desde la óptica de los agentes ejecutores del Programa. Al igual que en el apartado anterior, esta valoración se realiza al nivel de ejes, de fondos y para las medidas del FSE. Por último, se estudia la incorporación real de las directrices de la EEE en las actuaciones del POIA a escala general y para aquellas actuaciones que están cofinanciadas por el FSE.

En tercer lugar, se realiza una evaluación del impacto que el POIA ha tenido sobre las principales variables macroeconómicas relativas a la producción y el empleo en Andalucía. Para ello, a partir de datos ejecutados para el período 2000-2002 y de proyecciones para 2003-2006, mediante el empleo del modelo macroeconómico HERMIN se estiman tanto los efectos de oferta a largo plazo derivados del aumento del capital público, la capacidad productiva privada y el capital humano en la región como consecuencia de dichas ayudas, como los efectos de demanda registrados durante la realización de las inversiones. El cuarto apartado destinado al análisis de la incidencia sobre el desarrollo rural se ha estructurado en tres partes. En primer término, se procede al estudio del impacto del POIA sobre el desarrollo rural, contemplándose con detalle las actuaciones sobre el medio físico, el medio social y el sistema productivo. En segundo lugar se aborda el impacto del POIA sobre el tejido productivo. Así, se procede a analizar los resultados de la encuesta a beneficiarios, haciendo especial hincapié en los efectos sobre el empleo y la justificación y consecuencias de los diversos proyectos estudiados. Este epígrafe se cierra con la consideración de las cuestiones relativas a la publicidad de las convocatorias de ayuda. Por último, se presentan los principales resultados de la encuesta a agentes ejecutores en relación con la consecución de los objetivos propuestos, distribuidos por ejes y medidas.

El capítulo ocho se centra en el análisis del cumplimiento de la integración de las prioridades horizontales. A tal fin, en primer lugar se ocupa del Principio de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres. Para la evaluación de este principio dentro del POIA 2000-2006 se llevan a cabo las siguientes tareas: validación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la fase de programación, análisis de la aplicación del principio de igualdad de oportunidades en la ejecución del programa, análisis por separado la medida 4E.16 "Empleabilidad de las mujeres", análisis de la evolución del contexto socioeconómico de la mujer y, establecimiento de propuestas para mejorar el tratamiento de la integración del principio de igualdad de oportunidades. En segundo lugar, se estudia el cumplimiento por parte del POIA de la prioridad horizontal comunitaria de Respeto al Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Así, tras efectuar una valoración del grado de conocimiento de los agentes ejecutores sobre dicho principio, se presentan dos matrices que tienen por objeto, la primera, poner de relieve el grado en que realmente se están teniendo en cuenta los Principios Ambientales de Integración en la ejecución de las medidas y, la segunda,

confirmar el impacto ambiental que se desprende del desarrollo y ejecución de las operaciones y proyectos que integran las distintas medidas. Seguidamente se realiza el “análisis de impacto”, estudiando la Evaluación de Impacto Ambiental, la interacción con la Red Natura 2000 y la eficacia de las medidas correctoras en los diferentes ejes y medidas. A continuación se analiza la participación de las autoridades ambientales y, finalmente, se procede a efectuar la evaluación ambiental del eje Medio Ambiente. En tercer lugar, se analiza el nivel de cumplimiento de los principios de I+D+I y Sociedad de la Información a los que conjuntamente se denomina Sociedad del Conocimiento. Este análisis se lleva a cabo en diferentes niveles: detección del nivel de conocimiento e información disponible por los agentes ejecutores sobre estas prioridades, el grado de aplicación en las diferentes medidas y, finalmente, la determinación de los aspectos concretos en que se basa la relación. Dado que existe un eje específico en el POIA denominado Sociedad del Conocimiento, se realiza un estudio por separado de estas medidas, como también se analizan por separado las medidas en función del tipo de administración de que dependan o el fondo que la financia. El análisis concluye con una valoración del equipo evaluador sobre el cumplimiento de estos principios. En el cuarto apartado se analiza la prioridad Desarrollo Local y Urbano. Con este objetivo se han planteado un conjunto de cuestiones a los agentes ejecutores para analizar seis aspectos principales. En primer lugar, el grado de conocimiento que tienen de esta prioridad horizontal y de los principios en que se basa. En segundo término, si consideran que esta prioridad ha sido tenida en cuenta en la programación de las operaciones gestionadas por cada órgano ejecutor. En tercer lugar, si creen que esas operaciones han contribuido, y en qué aspectos, a mejorar las condiciones para el desarrollo del tejido económico y empresarial del territorio en que se han realizado. En cuarto lugar, si han colaborado, desde su punto de vista, en el desarrollo de especialidades formativas que potencien el uso de los recursos naturales o patrimoniales del entorno. En quinto término, si las operaciones han contribuido a mejorar la capacidad organizativa de las comunidades locales y la participación de los agentes sociales. Por último, si las operaciones desarrolladas han hecho uso de las UTEDLT (Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico) y de los recursos locales para su realización. El análisis se realiza para cada eje prioritario del POIA, por tipo de administración y por fondo que cofinancia las distintas medidas. Además, se desciende al nivel de medida para las que integran el Eje 5 y para aquellas que han sido cofinanciadas con el FSE.

El trabajo se cierra con el capítulo noveno de conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO 1

RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1.1. / **ÁMBITO**

Este documento constituye el texto de la evaluación intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía (POIA2000-2006), realizado por un panel independiente de profesores en cumplimiento del Convenio de colaboración entre la Consejería de Economía y Hacienda y la Universidad de Málaga. Según lo dispuesto en el artículo 42 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999, la evaluación intermedia ha analizado, teniendo en cuenta la evaluación previa, los primeros resultados de las intervenciones, su pertinencia y la realización de los objetivos y la utilización de los créditos así como el desarrollo del seguimiento y de la aplicación. Esta evaluación intermedia tiene como ámbito territorial la Comunidad Autónoma de Andalucía y como ámbito de estudio al conjunto de actuaciones financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Orientación (FEOGA-O), incluidos en el POIA 2000-2006.

1.2. / **METODOLOGÍA**

Junto al objetivo y ámbito antes especificados, el presente trabajo está circunscrito por las directrices metodológicas comunes diseñadas por los evaluadores del Marco Comunitario de Apoyo (MCA) ya que, en esta ocasión, se ha concebido la evaluación intermedia del actual MCA como síntesis de las evaluaciones intermedias de los programas que lo integran, lo que ha planteado la necesidad de que el proceso de evaluación se desarrolle de forma armonizada y coordinada. Por lo tanto, parte de la metodología utilizada en este estudio procede de los contenidos de la "Guía Metodológica para la Evaluación de Programas Operativos 2000-2006. No obstante, además de compartir el enfoque metodológico de los evaluadores del MCA, el equipo evaluador de POIA 2000-2006 ha desarrollado una metodología específica. En esta metodología se ha articulado el análisis en tres niveles: la aproximación micro (agentes ejecutores), la intermedia (gestores-coordinadores) y la macroeconómica, y se ha recurrido a datos secundarios, incluidos los documentos de programación relevantes, pero sobre todo la recopilación directa de información.

Como resultado de la metodología propia desarrollada para esta evaluación, se han realizado encuestas-entrevistas a: gestores-coordinadores, agentes ejecutores, responsables de los órganos intermedios respecto a la calidad del sistema de control y a agentes económicos y sociales. También en este apartado se ha realizado una amplia encuesta sobre la evolución de la cultura de la evaluabilidad a agentes ejecutores y a gestores-coordinadores. Además, siguiendo la metodología común desarrollada por los evaluadores del MCA, se han utilizado los correspondientes instrumentos de recogida directa de información: FSE (encuestas a beneficiarios, entrevistas a gestores y expertos, y mesas redondas), FEOGA-O (estudios de casos, encuestas a beneficiarios y entrevistas a gestores y responsables de entes locales) y FEDER (análisis de casos y cuestionario-entrevistas para la evaluación ambiental). Así mismo se ha recurrido al análisis econométrico para completar el estudio del impacto macroeconómico. Este análisis se ha realizado a través de un modelo macroeconómico elaborado para la economía andaluza, siguiendo las características y el diseño del modelo HERMIN.

Para aplicar la metodología diseñada, que ha partido de la delimitación de los niveles de análisis de las relaciones entre las administraciones, organismos y entidades implicadas en la gestión de los Fondos Estructurales, se ha diferenciado entre gestores-coordinadores y agentes ejecutores, y se han cumplimentado cinco cuestionarios-entrevistas comunes para todos los Fondos.

Siguiendo el enfoque metodológico diseñado, la evaluación intermedia del POIA además de centrar su trabajo en el análisis de gestión de las medidas, ha consistido en un trabajo exhaustivo y detallado de la ejecución de las operaciones dentro de cada medida según órgano ejecutor. Para ello se ha logrado entrevistar a la práctica totalidad de los agentes ejecutores (más del 97,0% del total). Este enfoque ha permitido al equipo evaluador tener acceso a los datos relativos al nivel más bajo de ejecución del Programa, es decir, en el ámbito de las operaciones (proyectos); y ello sin menoscabo de realizar la evaluación intermedia en el nivel de medidas. El enfoque adoptado ha hecho posible diferenciar la evolución de operaciones, recogidas en un mismo indicador físico, pero muy diferentes entre sí, dentro de cada medida según órgano ejecutor; y obtener costes unitarios de realizaciones físicas para cada indicador suministrados directamente por los agentes ejecutores. Así pues, se ha contado con la perspectiva que de la ejecución del Programa adoptan los responsables últimos en los órganos ejecutores de la gestión de las operaciones.

1.3. VALORACIÓN Y RECOMENDACIONES

1.3.1. ARTICULACIÓN ESTRATÉGICA

Se confirma la validez del diagnóstico acerca de las necesidades económicas, sociales y medioambientales de la Comunidad Autónoma de Andalucía realizado en la evaluación previa. El alto grado de integración entre las necesidades detectadas y los objetivos de la estrategia diseñada en el POIA confirman la pertinencia de la misma, existiendo, igualmente, un elevado grado de coherencia interna entre las medidas y los objetivos, y a un nivel inferior, entre las operaciones dentro de cada medida. Por otra parte, se observa un alto grado de coherencia y complementariedad con otros documentos de programación existentes, regionales, nacionales y comunitarios. Para el equipo evaluador esta estrategia está bien concebida, más aún si se tiene en cuenta que la mayoría de los resultados esperados necesitan un horizonte temporal mayor para emerger. No obstante, en los últimos años se han registrado importantes avances en los objetivos propuestos y en la mayoría de ámbitos, si bien, en algunos casos, no parecen ser suficientes a la vista del mayor retraso relativo del que partía Andalucía. En este sentido, el equipo evaluador recomienda una mayor atención y continuidad en la intensidad de las medidas de política en los siguientes ámbitos de actuación: la creación de empleo, la igualdad de oportunidades entre géneros, medio ambiente e innovación y desarrollo tecnológico. Asimismo, se debe seguir priorizando proyectos de infraestructura imprescindible para seguir avanzando en la articulación territorial y en la cohesión social de la región. Asimismo, se recomiendan las siguientes actuaciones:

- De acuerdo con lo manifestado por los agentes ejecutores del POIA, se considera que una mayor coordinación en la planificación de las operaciones relativas a infraestructuras turísticas y culturales, gestionadas por órganos ejecutores distintos, potenciarían sus efectos conjuntos.
- Respecto a la pertinencia y competitividad de los criterios de selección de proyectos, al nivel de Complemento de Programa no se explicita cómo los criterios de selección de proyectos pueden garantizar la eficiencia de la selección de los mismos. La posibilidad de emplear criterios de eficiencia en la selección de las operaciones depende exclusivamente de los mecanismos internos de selección de los distintos órganos ejecutores.

- Se considera necesario además, que los criterios de selección de proyectos tengan en cuenta de forma efectiva principios o reglas que permitan incorporar las prioridades horizontales en el desarrollo de las actuaciones. De este modo, deberían incluirse criterios, por ejemplo, relacionados con las características de las empresas o instituciones colaboradoras que son seleccionadas para realizar los proyectos, tales como porcentaje de mujeres empleadas sobre el total de la plantilla, número de contratos fijos sobre el total del personal contratado, o en el caso concreto de las acciones relacionadas con la formación profesional, potenciación del uso y acceso de las nuevas tecnologías a los alumnos que realizan los cursos, o porcentaje de alumnos con contrato temporal sobre el total de alumnos, en el caso de la formación continua, entre otros.

1.3.2. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

Gestión de la programación

El proceso de programación estratégica se ha desarrollado de forma coherente con la estrategia de desarrollo regional. Este proceso de planificación se ha desarrollado con la intervención de los agentes ejecutores del Programa y con la colaboración y participación de los distintos agentes económicos y sociales. La división de competencias entre las distintas Administraciones y la división de funciones entre los responsables de cada Fondo, se han realizado, en términos generales, de acuerdo a las especificaciones recogidas en el POIA y en el Complemento de Programa. Sin embargo, se ha producido falta de entendimiento derivada, fundamentalmente, de la propia estructura de reparto financiero del Programa y del hecho de que la Autoridad de Gestión, así como las Autoridades Pagadoras, pertenecen a la Administración Central del Estado, mientras que la Junta de Andalucía se considera Administración responsable en la gestión y ejecución del Programa.

Dotación de recursos humanos y materiales

Las posibles carencias en los recursos dedicados a las tareas de control y seguimiento del POIA son principalmente de naturaleza humana, no material. Estas carencias no son exclusivas de dicho programa sino generales en el conjunto de la Administración Pública. Así, se han detectado algunas carencias formativas entre los agentes ejecutores relacionadas con la información y los conocimientos necesarios para realizar las tareas de seguimiento y control de las operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales. Esta situación se agrava con los efectos de la política de promoción del personal y con la distribución de funciones. En este sentido, aunque en los últimos diez años se han realizado grandes avances, puede ser conveniente que se siga profundizando en la puesta en marcha de actuaciones dirigidas a reforzar la formación de los agentes ejecutores de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales, orientada a facilitar el correcto desarrollo del Reglamento (CE) nº 1159/2000, tal como se pone de manifiesto en el Informe de Ejecución del año 2001 (p. 354). No obstante, ante los obstáculos detectados para la adecuada implementación del Programa, el equipo evaluador hace las siguientes recomendaciones:

- Realizar un mayor esfuerzo por parte de los órganos ejecutores para proporcionar los recursos humanos y materiales necesarios para mejorar la gestión de los Fondos Estructurales.
- Dedicar de manera exclusiva un mayor número de técnicos especialistas en tareas relacionadas con la gestión de las operaciones cofinanciadas por los Fondos Europeos.
- Introducir mecanismos en las estructuras de personal de las Consejerías, que permitan conjugar los incentivos personales a la promoción, con la estabilización de las plantillas en determinados puestos de responsabilidad. En este sentido, podrían establecerse periodos de transición desde que una persona se promociona hasta que deja definitivamente su puesto, para que el sustituto pueda desempeñar sus nuevas tareas de forma eficiente y adecuada a la responsabilidad requerida en el nuevo puesto de trabajo.
- Promover la formación e información a las personas que tienen que llevar a cabo las tareas de gestión y seguimiento de las operaciones cofinanciadas con los Fondos Estructurales.

Proceso de recopilación de la información y su fiabilidad

Si bien los sistemas informáticos utilizados por la Autoridad de Gestión, por la Junta de Andalucía y por los demás organismos públicos, dan una adecuada cobertura en la recogida y sistematización de la información, desde el punto de vista del equipo evaluador, sería aconsejable que la Autoridad de Gestión procediera a integrar en una sola aplicación informática todo este conjunto de información. De esta forma, todos los órganos intermedios, tanto los dependientes de la Administración Central como la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía deberían de poder acceder a la información completa contenida en Fondos 2000.

En términos generales, la valoración del proceso de recogida de información necesaria para el seguimiento es positiva, aunque se podría mejorar la asignación de los recursos necesarios para desarrollar estas tareas y los flujos de información, a partir del desarrollo y utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de seguimiento.

Sistema de seguimiento y pertinencia de los indicadores

La valoración que se realiza del sistema de seguimiento del POIA es, en general, satisfactoria. Sin embargo, se han puesto de manifiesto reservas respecto al correcto funcionamiento del sistema de intercambio de información y la ausencia de un flujo de información escrita entre las Autoridades de Pagos y la de Gestión y la Comunidad Autónoma.

El equipo evaluador comparte la necesidad de avanzar en la cooperación y el desarrollo del principio de corresponsabilidad haciendo posible que se alcance el consenso en la selección de los indicadores del Programa con objeto de facilitar su implementación y que se tengan en cuenta las propuestas de solución de los órganos intermedios en los problemas relacionados con el flujo de información entre las Autoridades de Gestión y Pagos y los órganos intermedios. Se han detectado dificultades moderadas para la realización del seguimiento físico de los proyectos. La mayor dificultad reside en la lentitud de respuesta por parte de quienes ejecutan y disponen de la información (agentes ejecutores), según la perspectiva de los gestores-coordinadores. Obviamente, superar este obstáculo requeriría dotar de mayores competencias, en la ejecución de los Fondos Estructurales, a la Dirección General de Fondos Europeos, respecto a otros organismos dependientes de la Administración Regional. Un proceso similar sería necesario en la Administración Central entre los órganos intermedios y agentes ejecutores de los beneficiarios finales.

Generalmente, los posibles retrasos en el suministro de información requerida por el sistema pueden tener su origen en las relaciones establecidas entre los agentes ejecutores adscritos a las sedes centrales de los Beneficiarios Finales y los adscritos a las delegaciones provinciales de Consejerías o Gerencias Provinciales. Entre los problemas genéricos detectados por el equipo evaluador, destacan la carencia de personal cualificado y especializado en la gestión de Fondos Europeos en los distintos órganos ejecutores y la falta de adecuación de los sistemas informáticos propios de cada órgano ejecutor a las necesidades de los sistemas de seguimiento.

Entre los problemas específicos emerge la necesidad de interrelacionar los datos del sistema contable oficial de la Junta de Andalucía con los datos de gestión del sistema de Formación Profesional Ocupacional (FPO) y la necesidad de que exista un agente coordinador de las distintas Direcciones Generales de cada Consejería de la Junta de Andalucía que realizan actuaciones cofinanciadas con fondos FEDER.

Finalmente, podría facilitar las tareas de seguimiento de las operaciones ejecutadas por empresas públicas que en el sistema integrado Júpiter se habilitasen opciones de consulta que permitieran proporcionar información específica y aislada de las operaciones que ejecutan dichas empresas.

El sistema de indicadores utilizado en el POIA está correctamente definido para cumplir con los objetivos fijados para cada uno de ellos. Sin embargo, se ha puesto de manifiesto la existencia, para algunas medidas concretas, de algunas disfunciones entre los indicadores y las actuaciones desarrolladas dentro de dichas medidas. Asimismo, la naturaleza de algunas de las operaciones desarrolladas no se adecua al indicador de resultados propuesto o bien la cuantificación de dicho indicador resulta muy complicada para los agentes ejecutores en las fases iniciales de desarrollo de las operaciones. También se han detectado problemas metodológicos en la definición de algunos indicadores, al requerir

de la interpretación subjetiva del órgano ejecutor y en los casos que se requiere cumplimentar la información de los indicadores de seguimiento vinculados a operaciones que tienen una proyección de pagos plurianuales. En esta línea, el equipo evaluador considera oportuno redefinir y homogeneizar el sistema de indicadores de realizaciones de acuerdo con la propuesta que se ha realizado en este informe: Primero, es necesario reforzar los contenidos del sistema de indicadores en relación con las políticas comunitarias de PYMES y Competitividad, Sociedad del Conocimiento y Redes Transeuropeas (RTE) y con relación a las prioridades horizontales comunitarias (Medio Ambiente e Igualdad de Oportunidades); Segundo, incluir en el sistema indicadores de ejecución intermedia y establecer mecanismos de recogida de los datos necesarios para alimentar el sistema, con carácter obligatorio, durante la realización de las operaciones; Finalmente cabe señalar respecto a los indicadores de impacto que los indicadores de puestos de trabajo (brutos o netos) creados o mantenidos se deberían cuantificar, al menos, dos años después de concluida la operación.

Sistema de información, difusión y publicidad

En la actualidad está ejecutándose el Plan de Acciones de Información y Publicidad del POIA que realiza la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía, hecho que se debe de destacar según el equipo evaluador por su amplitud de contenido y carácter innovador. Asimismo se han puesto en marcha iniciativas para corregir las posibles deficiencias en los sistemas de información y publicidad de los órganos ejecutores cuyos efectos podrán apreciarse en la segunda parte del horizonte temporal del POIA.

Comité de Seguimiento

La composición y funcionamiento del comité de seguimiento se considera adecuado, aunque es necesario agilizar la gestión del POIA 2000-2006 a través de la aprobación de los acuerdos desde el mismo momento en que son adoptados. La integración de los agentes económicos y sociales se considera adecuada y se podría avanzar en la cooperación e intercambio de experiencias ya iniciados.

Valoración de la agilidad de la tramitación administrativa

Desde el anterior Programa Operativo (POA 1994-1999), como se ha demostrado a través de la encuesta sobre cultura de la evaluabilidad realizada para este trabajo, se han experimentado avances muy significativos en la tramitación administrativa; no obstante, aún subyacen problemas de escasez de recursos humanos y materiales, de déficit de formación del personal y ausencia de incentivos que estimulen una mayor implicación de los agentes ejecutores en la realización de las tareas que tienen encomendadas. En esta línea, el equipo evaluador considera que es necesario aumentar la dotación de recursos humanos y materiales, fomentar la informatización de las tramitaciones, (por ejemplo, el acceso a la administración electrónica en los procedimientos administrativos de contratación), mejorar la formación e información a las personas implicadas en la tramitación, y simplificar y racionalizar los controles y trámites administrativos internos para evitar posibles duplicidades

Adecuación de los circuitos financieros

Según los gestores-coordinadores (nivel II) las etapas del circuito financiero de los recursos comunitarios aparecen bien definidas y expresamente recogidas en el POIA 2000-2006. No obstante, para el FSE la autoridad pagadora debería ser la Junta de Andalucía, único ente público cofinanciador, lo cual incrementaría sustancialmente la agilidad del sistema en su conjunto.

Normativa Comunitaria Publicidad

Existe una elevada sensibilización de los agentes ejecutores con los requerimientos informativos y de publicidad que conlleva la gestión de los Fondos Estructurales. Las vallas publicitarias y los impresos son los medios más utilizados dentro del POIA 2000-2006.

Normativa Comunitaria Contratación

El equipo evaluador ha comprobado que en todos los casos en los que se han superado los umbrales establecidos se ha cumplido con la normativa comunitaria de contratación pública y su publicación correspondiente en el DOCE.

Normativa Comunitaria Competencia

A partir del marco legal regulador existente, el equipo evaluador considera que queda garantizado que los órganos ejecutores cumplan con la normativa comunitaria en materia de competencia.

Cultura de la evaluabilidad

El equipo evaluador ha constatado que aún subsisten importantes problemas que obstaculizan una adecuada organización de las tareas de seguimiento y evaluación. En concreto, se constata una vez más, la necesidad de modificar, en algunos casos, la Relación de Puestos de Trabajo para redistribuirlos de forma más eficiente. Además, se deberían adoptar medidas que incentiven su estabilidad en cada puesto de trabajo, para reducir la excesiva rotación, problema común a todos los organismos de la Junta de Andalucía.

1.3.3. EFICACIA FINANCIERA

El POIA presenta un nivel de eficacia financiera relativamente alto de acuerdo con los umbrales de dicha eficacia utilizados por los evaluadores del MCA. La proporción que representan los pagos sobre el gasto elegible en el periodo 2000-2002 asciende al 61,7%, cifra superior al ratio de eficacia financiera del MCA (60,30%). El hecho de que la ejecución financiera no haya sido superior tiene su explicación en el retraso en la puesta en marcha y ejecución del programa; no obstante los compromisos alcanzan el 120,1% del gasto elegible. La Administración Autonómica muestra resultados muy superiores a los de la Administración General del Estado, cuando se considera como indicador la proporción de pagos certificados respecto al gasto elegible; en efecto, la eficacia financiera de la Administración Regional alcanza el 78,3 % frente al 46,1 % de la Administración Central. Los mayores niveles de eficacia financiera se sitúan en los ejes 4, 5 y 6, mientras que los ejes 2, 3 y 7 ofrecen una menor ejecución financiera. Teniendo en cuenta el indicador de eficacia financiera, junto con el resto de la información disponible en cada caso, el equipo evaluador ha propuesto la reasignación del gasto elegible entre medidas y/o órganos ejecutores. En este sentido destacan las siguientes propuestas:

- a) En el Eje 1 cabe destacar la baja ejecución de la medida 1.53 de la SGA-FEDER que ejecuta el IFA, atribuyéndose esta, tanto a la demora del inicio de ejecución del programa como al retraso en el establecimiento del régimen de ayudas de la Junta de Andalucía. Por otra parte, dado que el nivel de compromisos de la medida 1.51 es elevado se recomienda reasignar fondos procedentes de las medidas con menor nivel de compromisos (incluidas en la SGA-FEDER) en beneficio de la mencionada medida 1.51.
- b) La reducida ejecución financiera del Eje 3 se debe fundamentalmente a las bajas realizaciones llevadas a cabo por los órganos dependientes de la Administración Central, tanto en las medidas FEDER como FEOGA. Los ratios que muestran una eficacia financiera más reducida se presentan en las dos medidas más importantes, la 3.1 y la 3.6, en ambas la Administración regional tiene asignado un papel secundario. Entre las razones de la baja ejecución de la medida 3.1 destaca el hecho de que durante los años 2000 y 2001 aún estaban ejecutándose proyectos correspondientes al POA 1994-1999. La baja ejecución en la medida 3.6 se explica principalmente por lo siguiente: en primer lugar ciertas actuaciones están condicionadas a acuerdos o convenios con corporaciones locales o con los usuarios, los cuales suelen sufrir mucho retraso hasta su firma; por lo que se recomienda una mayor rapidez en la tramitación de estos acuerdos; en segundo lugar el retraso que implica la tramitación ambiental de los proyectos, especialmente cuando se someten a Declaración de Impacto Ambiental y por último la falta de coordinación entre la Administración Autonómica y la

Administración General del Estado, ya que la falta de un convenio marco entre la Junta de Andalucía y las instituciones estatales ha impedido un mayor desarrollo del Plan Forestal Andaluz. Es de crucial importancia un mayor entendimiento entre ambas Administraciones. La recomendación final que realiza este equipo evaluador, teniendo en cuenta la reducida ejecución financiera de los órganos ejecutores anteriores, es reasignar los fondos a favor de los órganos ejecutores más eficaces, principalmente en las medidas 3.1 y 3.6.

- c) Dado el nivel de absorción de gasto que se ha tenido hasta ahora y de eficacia financiera (146,1 %) y las previsiones de futuro, parece que la dotación de la medida 4A.12 es insuficiente para conseguir que el refuerzo de determinados módulos de Formación Profesional, especialmente los relacionados con las nuevas tecnologías y la sociedad de la información, sea efectivo, claramente visible y contribuya a superar el desfase de la población andaluza en este campo. Por ello, en la medida de lo posible, este evaluador opina que debe reforzarse la dotación de la mencionada medida.
- d) El eje 7 presenta un nivel bajo de ejecución, muy inferior a la media del POIA y a la del MCA en este eje. Solamente en la medida 7.8 la ejecución financiera es aceptable y supera la del MCA. Por el contrario, hay que destacar las medidas 7.5, 7.59 y 7.6 en las que no se ha certificado pago alguno y la 7.55 con una ejecución muy reducida. Entre las razones que justifican esta circunstancia hay que citar el retraso en el proceso de elaboración de la estructura jurídica básica del PRODER que se ha producido el 03/10/2002. Teniendo en cuenta estas conclusiones, el equipo evaluador recomienda proceder, en el ámbito de FEOGA-O, a disminuir los fondos públicos asignados a la medida 7.6, e incrementarlos en la medida 1.2, donde la eficacia financiera alcanzada es elevada.

1.3.4. EFICACIA FÍSICA

El POIA ha alcanzado un elevado nivel de realizaciones físicas durante el periodo 2000-2002, ya que en dos terceras partes de los indicadores se ha superado el 30% de las previsiones para la totalidad del periodo 2000-2006. En la mayoría de los indicadores se supera, además, las realizaciones medias del MCA. Sin embargo, para el logro de una mejor eficacia financiera y física se recomienda una mayor agilidad en la firma de los convenios necesarios para desarrollar determinadas actuaciones, en los estudios y declaraciones de impacto ambiental, y en la aprobación de grandes proyectos.

1.3.5. EFICIENCIA

El equipo evaluador ha observado, con los datos a los que ha tenido acceso, una mayor eficiencia relativa en el POIA con relación al MCA. No obstante, sería necesario un mayor esfuerzo de gestión por parte de los órganos ejecutores para poder ofrecer los costes unitarios de realizaciones y resultados de forma más generalizada. En este sentido, se debe valorar de forma diferenciada la capacidad de gestión de los órganos ejecutores en función de su disponibilidad y capacidad contable de facilitar toda la información necesaria para los cálculos de costes unitarios y el correspondiente análisis de eficiencia relativa.

1.3.6. INDICADORES DE RESERVA DE EFICACIA

El equipo evaluador ha verificado que los indicadores de reserva de eficacia seleccionados son fácilmente cuantificables por los agentes ejecutores, cubren al menos el 50% del gasto elegible del programa y medidas que son financiadas por los tres fondos que intervienen en el POIA. El nivel de ejecución del programa medido a través de los indicadores propuestos es extraordinariamente satisfactorio, siendo buena la eficacia financiera y en consonancia con los indicadores de eficacia obtenidos.

El equipo evaluador ha constatado el nivel de cumplimiento de los criterios de gestión, salvo la calidad del sistema de evaluación intermedia. Se ha comprobado el cumplimiento en su totalidad de los criterios de calidad del sistema de seguimiento y los de selección de proyectos. En cambio, aún no se han alcanzado los objetivos establecidos respecto a la calidad del control financiero. En este caso, la cuantía de fondos cubierta por las auditorías financieras y de gestión realizadas por la Intervención General de la Junta de Andalucía y la Dirección General de Desarrollo Rural del MAPA supone el 3,01% del gasto certificado antes del 31-12-2001. No obstante, la IGAE aún no ha realizado ningún tipo de control financiero; si auditara la parte correspondiente a los pagos certificados por órganos ejecutores dependientes de la Administración central se podría alcanzar, con holgura, el objetivo del 5%.

Finalmente, para cumplir el criterio de reserva de eficacia de absorción de Fondos Estructurales, a lo ya realizado, se debería añadir un gasto adicional de 418.607.881€ equivalente al 25,0% de la programación del año 2002.

No obstante, además de los controles ya consignados, la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía está verificando, al amparo del artículo 4 del Reglamento 438/2001, 91.939.416€ correspondientes al 5% de los gastos certificados del período 2000-2002. Actualmente, según la Dirección General de Fondos Europeos se ha verificado el 50% de dicha cantidad. Según, la información facilitada por la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía la cuantía prevista para ser objeto de verificación se podrá adicionar a las sumas que han sido o van a ser objeto de auditorías financieras y/o de gestión. En esta línea, si se añadiera la cuantía de 74.717.916,56 euros de gasto certificado hasta el 31-12-2001 que la citada Dirección General está sometiendo a verificación, a las cantidades antes consideradas se alcanzaría el 9,03 % del total de gasto certificado a 31-12-2001.

Así pues, el 9,03 % del gasto certificado a la referida fecha estaría cubierto por auditorías financieras y/o de gestión y por verificaciones realizadas al amparo del artículo 4 del Reglamento 438/2001

1.3.7. INCIDENCIA SOBRE EL ENTORNO SOCIOECONÓMICO

Siguiendo los indicadores de impacto definidos en la Ficha Técnica para cada medida del POIA y con información a 31 de diciembre de 2002 en FONDOS 2000, la incidencia del POIA sobre el entorno socioeconómico de la región es aún moderada resultado lógico si se tiene en cuenta que el plazo de ejecución real para las certificaciones del gasto finaliza en 2008. Para el total de ejes, las intervenciones realizadas en el seno del POIA, en estos tres años, han generado un total de 26.420 puestos de trabajo nuevos, y han permitido mantener 77.569. Si se comparan con datos de la EPA entre 1999 y 2002, representan un 8,82% del total de empleo creado en la región y un 3,3% del empleo mantenido. Impactos considerados muy positivos. No obstante, estos resultados hay que tomarlos con cierta cautela porque se refieren a empleo bruto, y no neto, y además en algunos casos se ha constatado que el empleo está sobrevalorado al realizarse el cómputo para los tres años.

1.3.8. INCIDENCIA SOBRE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

En general, se ha podido constatar, tal y como se pone de manifiesto en los informes de ejecución del 2000, 2001 y 2002, que las actuaciones desarrolladas por los agentes ejecutores a favor del desarrollo de los recursos humanos, han estado marcadas por la intensificación de políticas activas de empleo frente a las pasivas, a través del impulso de medidas que han potenciado la creación de puestos de trabajo, la lucha contra todas las formas de discriminación y la mejora de la cualificación y la adaptabilidad de los trabajadores a los requerimientos del mercado de trabajo. No obstante, desde el punto de vista del equipo evaluador, sería necesario tener en cuenta una serie de recomendaciones para mejorar la aplicación de las políticas comunitarias en materia de empleo, entre las que cabe destacar:

- a) Ampliar los indicadores de seguimiento especificados en el Complemento de Programa para captar la verdadera dimensión e implicaciones que tiene la EEE sobre el mercado de trabajo.
- b) Cuantificación de los efectos netos y brutos sobre el empleo en el seguimiento de las actuaciones desarrolladas en el POIA.

- c) Simplificación de las directrices de empleo, lo que permitiría clarificar las prioridades, facilitar la comunicación con todas las partes interesadas y realizar un seguimiento más eficaz de la EEE.

A pesar de que las actuaciones del POIA 2000-2006, en términos generales, han sido especialmente relevantes en la flexibilización y mejora del mercado de trabajo, desde el punto de vista del equipo evaluador, sería necesario tener en cuenta una serie de recomendaciones para mejorar la aplicación de las políticas comunitarias en materia de empleo en el desarrollo y ejecución del citado Programa Operativo:

- a) Los indicadores incorporados en el Complemento del POIA 2000-2006 no son capaces de captar la verdadera dimensión e implicaciones que tiene la EEE sobre el mercado de trabajo y sobre el desarrollo de los recursos humanos. En el documento de trabajo nº 3 de la Comisión Europea sobre orientaciones metodológicas en el seguimiento y la evaluación, se plantea un conjunto de indicadores en el ámbito de los recursos humanos (p. 60) y en el ámbito del entorno productivo (p. 52) que deberían ser considerados en la evaluación de la EEE.
- b) La Comisión ha creado un método destinado a la evaluación de los efectos brutos y netos sobre el empleo que debería tenerse presente en el seguimiento del POIA 2000-2006. Esta distinción implicaría el desarrollo de una metodología que permitiera estimar el empleo neto teniendo en cuenta los efectos desplazamiento, los efectos independientes y los efectos indirectos.
- c) Las carencias formativas y el desconocimiento de los agentes ejecutores de las políticas comunitarias en materia de empleo pone de manifiesto la necesidad de desarrollar acciones formativas que permitan superar esta limitación. Para ello, se estima conveniente la articulación de dinámicas de formación por los responsables del Marco, más allá de la mera participación documental y/o informativa (en forma de circulares, instrucciones, etc), a fin de alcanzar un mejor conocimiento por parte de los responsables últimos de la selección y ejecución de las operaciones.
- d) En todas aquellas medidas en las que el desarrollo de las actuaciones del Programa se realiza a través de una empresa contratada para tal fin, debería incluirse en las condiciones de selección de las mismas ciertos parámetros que permitieran incorporar en los criterios de selección el cumplimiento de los principios de actuación de la EEE. Obviamente, en algunas ocasiones resulta difícil tomar una decisión basándose en estos criterios, pero al menos, sí debería existir un mayor compromiso para tener en cuenta este tipo de parámetros en la decisión final.
- e) En las actuaciones que tienen su origen en el desarrollo de acciones formativas debería potenciarse, como de hecho se hace desde organismos como el Instituto Andaluz de la Mujer, el desarrollo de nuevos métodos de enseñanza y formación utilizando las nuevas tecnologías de la información (e-learning). La utilización de estas tecnologías favorecería el acceso a la formación de colectivos que por motivos geográficos o por horario de trabajo lo hacen con excesivas dificultades o no pueden hacerlo.
- f) Teniendo en cuenta las dificultades metodológicas y empíricas que existen para poder diferenciar los efectos sobre el mercado laboral que tienen su origen en las acciones desarrolladas en el marco del POIA, y las que están motivadas por reformas estructurales financiadas por otras vías, o incluso por la propia evolución del ciclo económico, sería muy conveniente que el Órgano intermedio pertinente emplee los recursos necesarios para tratar de llevar a cabo un seguimiento más eficiente del impacto real del Programa Operativo sobre la EEE, diferenciando estos efectos.
- g) Finalmente, sería interesante señalar que los agentes ejecutores que sí están bien informados sobre la EEE, ponen de manifiesto la complejidad de la articulación de las directrices y los pilares de la EEE y su correspondencia con las líneas prioritarias del FSE y el PNAE. En este sentido, en línea con los comentarios que se recoge en el informe de la Comisión sobre el Balance de cinco años de aplicación de la EEE, el equipo evaluador pone de manifiesto que la simplificación de las directrices permitiría clarificar las prioridades, facilitar la comunicación con todas las partes interesadas y realizar un seguimiento más eficaz de la EEE.

Finalmente, el equipo evaluador considera aconsejable incrementar las dotaciones económicas en la medida 4A.12 para el refuerzo de los módulos de formación profesional relacionados directamente con las nuevas tecnologías y la Sociedad del Conocimiento para, de este modo, contribuir a reducir el retraso detectado en la comunidad andaluza en estos ámbitos.

1.3.9. DESARROLLO RURAL

Se aprecia un efecto positivo del POIA sobre el desarrollo rural concretado básicamente en un incremento notable del empleo, una elevación de la rentabilidad y productividad de las empresas agrarias, así como la mejora de las condiciones de vida, trabajo, calidad y seguridad alimentaria.

Desde el lado de los entes locales se han realizado una amplia serie de proyectos que han contribuido a un mayor desarrollo de las zonas rurales, tanto mediante actuaciones en el medio físico, en los aspectos sociales y en el sistema productivo. Así, se han financiado diversas actividades destacando aquellas que fomentan la recuperación y renovación del patrimonio histórico y/o cultural en el municipio o zona rural donde desarrollan sus actividades así como el aprovechamiento de los atractivos paisajísticos. En el ámbito social, se ha puesto especial interés en el fomento, creación o desarrollo de estructuras interprofesionales en el municipio o comarca, la cooperación entre territorios rurales, las iniciativas para apoyar agrupaciones y/o asociaciones de creación o aumento de servicios de ayuda a la gestión de las explotaciones agrícolas o actividades de formación ocupacional o continua. En cuanto a las actuaciones en el sistema productivo han sido muy variadas destacando la mejora y racionalización de procedimientos de manipulación y transformación de productos agroalimentarios, mejora y potenciación de los canales de comercialización, aprovechamiento de los productos agroalimentarios de la zona y reordenación de la producción hacia nuevos mercados.

1.3.10. IMPACTO MACROECONÓMICO

En este apartado (a diferencia del 1.3.7.) se valoran los impactos globales de las ayudas comunitarias en términos de producción y empleo. Dicho impacto macroeconómico se ha estimado a partir de datos ejecutados para el período 2000-2002 y proyecciones para 2003-2006, utilizando una adaptación para la economía andaluza del modelo HERMIN-España. Los resultados obtenidos sugieren que, en su conjunto, los efectos totales de las ayudas europeas elevarían la producción real en 2000 en un 1,08 por ciento sobre el escenario base (sin ayudas europeas), aumentando esta brecha a 2,64 por ciento en 2001 y 3,80 por ciento en 2002, para luego disminuir paulatinamente hasta alcanzar en 2006 una desviación de 3,43 por ciento en 2006. Este efecto total equivale a un diferencial en la tasa de crecimiento del VAB real anual de 0,51 puntos porcentuales durante el periodo 1999-2006, que daría lugar a una renta *per capita* (PIB per cápita) que sería en promedio 364 euros de 1999 superior a la resultante en ausencia de dichas ayudas europeas. Respecto al empleo los efectos totales de las inversiones en el POIA generarán o mantendrán durante 2000-06 50 mil empleos. Este resultado significa que dichas ayudas harán posible que el empleo andaluz crezca a una tasa acumulativa anual del 2,55% durante ese periodo, frente al crecimiento del 2,29 por ciento en ausencia de dichas ayudas, estimación que, a juicio del equipo evaluador, recogería una buena aproximación de los efectos netos sobre el empleo debido a la ejecución del POIA.

1.3.11. PRINCIPIO IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Aunque la vigencia de la evaluación previa en materia de igualdad de oportunidades incluida en el POIA 2000-2006 es elevada, el enfoque transversal está todavía lejos de alcanzarse. El FSE continúa siendo el fondo en donde la integración de la perspectiva de género y las medidas específicas tienen una mayor relevancia e impacto. Las medidas a favor de la igualdad siguen centrándose sobre todo en el ámbito del empleo y son menos transparentes en ámbitos tales como medio ambiente, sociedad del conocimiento, transporte y desarrollo rural, local y urbano.

Entre las principales propuestas planteadas con el objetivo de avanzar en la aplicación del principio de igualdad entre hombres y mujeres se encuentran las siguientes: a) mejorar los indicadores e introducir otros nuevos desagregados por sexo para evaluar correctamente la aplicación del principio de igualdad de oportunidades, b) al tratarse el "mainstreaming" de una disciplina relativamente nueva, se hace preciso aumentar la formación técnica de los agentes ejecutores y miembros de los Comités de Seguimiento en materia de igualdad de género y su actualización continuada en el tiempo, c) se debe incluir la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los criterios de selección de determinados proyectos en los que actualmente no se está teniendo en cuenta, d) resulta necesario facilitar un asesoramiento continuo y permanente a los agentes ejecutores, así como la realización de un mayor número de estudios y diagnósticos relacionados con la mujer; e) debe fomentarse la transferencia de conocimientos y experiencias entre los agentes implicados a través de reuniones, seminarios, encuentros, etc. f) es preciso aumentar el compromiso y grado de implicación desde los responsables máximos hasta los agentes ejecutores finales de las medidas del programa y g) debe promoverse un cambio cultural dentro de la organización del trabajo estableciendo las pautas necesarias para una mayor integración y aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

1.3.12. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

La prioridad horizontal de respeto al medio ambiente se ha integrado en la ejecución de las medidas del POIA de varias formas: mediante la realización de estudios ambientales, la implantación de medidas preventivas y correctoras, la vigilancia ambiental en las obras, el establecimiento y seguimiento de indicadores ambientales o mediante la incorporación en los diferentes proyectos y operaciones de alguno de los Principios Ambientales de Integración. No obstante, este equipo evaluador recomienda que se extienda y se generalice más la necesidad de integrar plenamente este principio horizontal en todas las fases del Programa.

Todos los proyectos deberían ir acompañados de un apartado relativo a mejoras ambientales, que sea susceptible de evaluación cuantitativa. En concreto, el equipo evaluador recomienda, durante el desarrollo del Programa, el establecimiento de indicadores físicos que cuantifiquen la evolución de las medidas con impacto ambiental negativo, con el objeto de comprobar la efectividad de las medidas correctoras emprendidas. Asimismo, recomienda generalizar para la totalidad de ejes y medidas la adopción de indicadores ambientales.

El equipo evaluador considera también importante que en la ejecución de las medidas, no sólo en las más impactantes, han de tenerse presente las recomendaciones sugeridas por la Red de Autoridades Ambientales para integrar la variable ambiental en el Programa. Al tiempo que cree necesaria más difusión de información por parte de la Red, ya que su principal cometido es velar porque la protección del medio ambiente se integre en la aplicación de los Fondos Estructurales.

Los impactos ambientales negativos apreciados en la ejecución de las medidas son inferiores a los que potencialmente se señalaban en la Evaluación Previa; al mismo tiempo se destacan muchos impactos positivos no previstos al inicio del Programa. Ha sido generalizado el establecimiento de medidas correctoras en los proyectos con impacto negativo, habiéndose realizado un seguimiento de la aplicación de dichas medidas. El nivel de eficacia de las mismas puede valorarse como elevado, logrando neutralizar los efectos negativos que se pretendían corregir.

Asimismo se ha verificado el cumplimiento de la legislación ambiental, estatal y autonómica, y se ha respetado las Directivas europeas de Hábitat y de Impacto Ambiental. Es de destacar que en treinta y tres medidas hay algún proyecto que se ha desarrollado en algún espacio integrado en la Red Natura. La elevada proporción que dichos espacios ocupan en relación con la superficie de Andalucía y la importancia de las infraestructuras acometidas en el eje 6 explican esta afección. La Consejería de Medio Ambiente, junto a la Intervención General de la Junta de Andalucía garantizan la efectiva aplicación de la normativa medioambiental en todas aquellas inversiones que se realizan en su territorio, especialmente todos los proyectos se examinan teniendo en cuenta su afección a la Red Natura.

Esta evaluación valora positivamente el papel desempeñado por las Autoridades Ambientales en el proceso de evaluación y seguimiento del Programa, pese a ello se recomienda una mayor coordinación entre las Autoridades Ambientales con los órganos y agentes ejecutores del POIA.

1.3.13. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Los resultados obtenidos ponen de manifiesto un conocimiento escaso o superficial de este principio entre los agentes ejecutores. Existen notables diferencias en función de la medida o fondo en que se desarrollan las operaciones, así como entre los agentes ejecutores de la Administración Central y los de la Autonómica, constatándose entre los primeros un nivel de conocimiento de los principios, aplicación e intensidad de la misma sensiblemente inferiores a los de la Comunidad Autónoma. Debe incidirse decididamente en la difusión de estos principios horizontales entre los gestores así como en la obligatoriedad de su aplicación. Debe destacarse, a juicio del evaluador, el escaso interés que aparentan los agentes ejecutores por mejorar en este aspecto, por lo que en conclusión, podemos manifestar que la aplicación actual dista mucho en la práctica de poder considerarse como satisfactoria.

1.3.14. DESARROLLO LOCAL Y URBANO

Se ha observado un elevado desconocimiento del contenido y objetivos de esta política, sobre todo al nivel de los agentes ejecutores. Por ello, el equipo evaluador recomienda incrementar la difusión de estos principios y mejorar la formación en los mismos de los trabajadores que intervienen en su aplicación.

1.3.15. RECOMENDACIÓN COMUN SOBRE LA APLICACIÓN DE PRIORIDADES Y POLÍTICAS COMUNITARIAS

Desde el punto de vista del equipo evaluador podría avanzarse decisivamente en la aplicación de las prioridades y políticas comunitarias por los órganos ejecutores de los Fondos Estructurales desarrollando por parte de la Comisión, cuando fuese posible, los instrumentos normativos necesarios para garantizar el cumplimiento de dichas políticas, tal como se ha hecho, por ejemplo, con relación a la política de Medio Ambiente. Desde esta perspectiva la transformación de las prioridades en normativas comunitarias sería especialmente relevante en el caso de la Política de Igualdad de Oportunidades.

CHAPTER 1

SUMMARY OF CONCLUSIONS AND RECOMENDATIONS

1.1. / SCOPE

This document forms the text of the mid-term evaluation of the Integrated Operational Programme of Andalucía (IOPA 2000-2006), carried out by an independent assessor –a panel of professors-, and in compliance with the Collaboration Agreement between the Andalusian Regional Authority and the University of Málaga. According to the terms of Article 42 of (EC) Regulation n° 1260/1999 of the Council held on June 21 1999, the mid-term evaluation taking into consideration the previous evaluation, analyses the initial results of interventions, their continued relevance and achievement of objectives, the use of funds, and the quality of implementation and monitoring arrangements. The territory is the Autonomous Region of Andalusia, and its field of study the set of interventions financed by the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, Guidance Department (EAGGF-G), included in the IOPA 2000-2006.

1.2. / METHODOLOGY

This study mainly follows the common methodological guidelines drawn up by the evaluators of the Community Support Framework (CSF). The mid-term evaluation of the current CSF has been conceived as the synthesis of the different reports that constitute it, which has made it necessary for the evaluation process to develop in a harmonised and coordinated form. Thus, part of the methodology used derives from the contents of the “Methodological Guide for Evaluation of Operational Programmes 2000-2006”. However, in addition to sharing the methodological approach taken by CSF evaluators, the evaluating team has developed a specific methodology where the analysis is broken into three levels: the micro approach (direct managers), the intermediate approach (managing-coordinators), and the macroeconomic approach; resorting to supplementary data, relevant programming documents and, above all, direct data gathering of information.

As result of this methodology, field data have been collected by means of questionnaire surveys on the groups concerned: managing-coordinators, direct managers and intermediate bodies –on quality-control systems-, and economic and social agents. There has also been carried out a broad survey on managing-coordinators and direct managers on development of an evaluation culture. Following the common methodological guidelines of CSF evaluators, instruments for direct data gathering of information have been used: ESF (interviews to direct addressees, experts and managers; open panel discussions), EAGGF-G (case studies, interviews to direct addressees, managers and local officials), and ERDF (case analyses and questionnaire-interviews for environmental assessment).

To complete the study of macroeconomic impact, the evaluation has turned to an econometric analysis model developed for the Andalusian Economy, which follows the design and features of the HERMIN model.

To apply the designed methodology, which has evolved from clear-cut delimitation of the analytical levels of relations among public administrations, organisms, and entities involved in Structural Funds management, a differentiation has been established between managing-coordinators and direct managers, and 5 questionnaire-interviews common to all Funds were completed. Similarly, direct information sources specific to each Fund were used.

Following the methodological approach designed, the mid-term evaluation of IOPA -in addition to focusing its study on the managerial analysis of measures- has consisted of a detailed and exhaustive study of operations implementation of each measure within each final beneficiary. To achieve this, almost all direct managers have been interviewed (over 97%).

This approach has enabled the evaluating team to access data relating to the lowest implementation level of the Programme, that is, in the area of operations (projects); and to carry out unimpaired the mid-term evaluation at measures level. The approach taken has made it possible to differentiate the evolution of diverse operations, gathered in a single physical indicator within each measure/intervention, according to the final beneficiary, and to get unit costs of performance for each indicator directly obtained from direct managers. Thus, with regard to programme implementation, the study has relied on the views taken by officials in charge who bear final responsibility in each final beneficiary.

1.3. EVALUATION AND RECOMMENDATIONS

1.3.1. STRATEGIC ARTICULATION

The validity of the diagnosis regarding the economic, social and environmental needs of the Andalusian Region, carried out in the ex-ante evaluation is confirmed. The high degree of integration between detected needs and objectives of the strategy designed in the IOPA, confirm the relevance of the strategy, and there equally exists a high degree of internal coherence between measures and objectives, and, at lower level, among operations within each measure. On the other hand, it can be observed a high degree of coherence and complementariness with other regional, national and community programming documents. For the evaluating team this strategy has been well conceived, the more so if it is taken into account that most of the expected results require a greater time schedule to emerge. Nonetheless, in the last few years important advances have been achieved in the objectives intended and in most areas, although in some cases, they do not seem enough given the greater underdevelopment from which the Andalusian Region started. In this sense, the evaluating team recommends greater attention and continuity of intensity on policies, in such fields as: employment creation, equal opportunities between genders, environment, and R&D technology. Similarly, priority should continue to be given to infrastructure projects, which are essential to continue advancing in territorial networking and regional social cohesion. The following interventions are recommended:

- Wider coordination in planning of measures on tourist and cultural infrastructure, managed by different final beneficiaries, would boost synergies.
- As for the assessment of relevance and competitiveness of project selection criteria, it is not made explicit how those criteria can –at Programme Complement level- guarantee the efficiency of the selection. The possibility of using efficiency criteria in the selection hinges exclusively on the internal mechanisms of the final beneficiaries.
- It is also considered necessary that projects-selection criteria effectively take into consideration principles, or rules, which allow the internalisation of horizontal priorities in the implementation of operations. Thus, for example, there should be included criteria relating to company features or institutional bodies which were selected to carry out the projects, such as: percentage of women and permanent positions in total workforce; and for vocational trainees, measures to boost access and use of new technologies and percentage of those in continuous training with short-term contracts.

1.3.2. INSTITUTIONAL FRAMEWORK

Programme Management

The process of strategic programming has been developed in coherence with regional development strategy. This planning process has been developed with participation of direct managers of the programme and with cooperation and participation of diverse economic and social agents. The division of responsibilities among the various Administrations and of functions among those in charge of each Fund, has been carried out –in general terms- in accordance with the specifications set out in the IOPA and the Programme Complement. However, there has been some lack of understanding, fundamentally deriving from the original financial distribution structure of the Programme, and from the fact that Managing and Payment Authorities belong to the Spanish Central Administration, while the Regional Government regards itself as co-responsible in management and implementation of the Programme.

Human and Material Resources

Possible shortages in the resources dedicated to Control and Monitoring of the IOPA are mainly of human rather than material character; they are not exclusive to that Programme but apply to the Public Administration system as a whole. Thus, some shortages in training have been detected among direct managers, regarding information and knowledge required to carry out the tasks of control and monitoring of operations co-financed by Structural Funds. This situation worsens in response to the effects of staff promotion policy and distribution of functions. Thus, although some advances have been made in the last 10 years, it may be advisable to continue studying in depth the implementation of active measures aimed at reinforcing training of direct managers, which would facilitate the correct implementation of Regulation (EC) n° 1159/2000, as the Performance Report for 2001 shows (p. 345). Aware of the obstacles detected in Programme Implementation, the evaluating team makes the following recommendations:

- Final beneficiaries should try harder to contribute human and material resources needed to improve management of Structural Funds.
- To increase the number of technical specialists in tasks connected with the management of operations co-financed by Structural Funds.
- To promote mechanisms within staff structure of Regional Authorities, which would allow to combine individual promotion incentives with staff stability in positions of responsibility. Transitional periods could be established from promotion to final leave, which would allow substitutes learning time to adequately perform the responsibilities and tasks of the new job.
- To promote training and information of those in charge of managing and monitoring tasks (in measures co-financed with Structural Funds).

Information collection and its reliability

Although the computer systems used by the Managing Authority, the Regional Government, and other stakeholders, adequately cope with recollection and systematisation of information, from the evaluating-team perspective, it would be advisable for the Managing Authority to integrate all information into a single computerised application. Thus, all intermediate bodies both those depending on the Central Administration of Spain and those in the Regional Office of European Funds, ought to be able to have full access to the information contained in Funds 2000.

In general terms, the evolution of the information collection process needed for monitoring is positive, although the allocation of resources required for implementation of these tasks, and the flows of information, could be improved via further development and use of communication and information technologies in monitoring arrangements.

Monitoring System and Relevance of Indicators

The evolution of monitoring arrangements of the IOPA is, in general, satisfactory. However, some reservations have been expressed regarding the correct functioning of flows of information, and the absence of such written flows between Payment and Managing Authorities and their regional counterparts.

The evaluating team shares in the need to further advances in cooperation and development of the co-responsibility principle, thus enabling consensus on Programme Indicators to facilitate their implementation, and also that solutions proposed by intermediate bodies, for problems relating flows of information between Payment and Managing Authorities and such bodies, be taken into account. Moderate difficulties in the physical monitoring of projects have been detected. The greatest difficulty from the managing coordinators' perspective, lies in the tardiness of response from those in charge of implementing who also have the information (direct managers). Obviously, to overcome this obstacle it would be necessary to give greater power to the Andalusian General Office of European Funds over other regional bodies in the implementation of Structural Funds. A similar process would be necessary at Central Administration level, between intermediate bodies and direct managers of the final beneficiaries.

In general, delays in the supply of information required by the system may originate in the established relations between direct managers assigned to Central bodies of final beneficiaries, and those at Provincial and Management Offices. Among generic problems detected by the evaluating team, the most prominent are the shortage of qualified staff trained in European Funds management at different managing bodies, and the lack of adequacy of computer systems of each direct manager to the needs of the monitoring system.

Among the specific problems is the need to interrelate the official accounting-system data of the Regional Government with the management data of the Professional Occupational Training system (POT), and the need for a coordinating agent of the diverse General Department Offices of the Regional Government. Finally, it could facilitate monitoring of implementation by public sector companies, that the Jupiter system authorised search options which would allow particular and specific information on implementation by such public sector companies.

The system of indicators used in the IOPA is correctly defined to fulfil the objectives set for each indicator; however, for some specific measures some dysfunctions have been found between indicators and the implementation carried out within each measure. Furthermore, the nature of some of the measures developed does not match the results indicator proposed, or else quantification, at initial phases, of such indicator turns out to be too complex for direct managers. Methodological problems have also been detected in the definition of some indicators, thus requiring a subjective interpretation by direct managers, and also in cases in which it is required to complete information on monitoring indicators linked to measures with a projection of multi-annual payments. On this approach, the evaluating team considers appropriate to redefine and homogenise the system of indicators, in agreement with the proposals put forward in this report: Firstly strengthening the content of the system of indicators for Community policies on competitiveness, small and medium firms, knowledge society, and trans-European Networks, and in relation to the horizontal priorities (Environment and Equal Opportunities) of the Community; and secondly, incorporating mid-term implementation indicators and setting up data gathering mechanisms to feed the system, which should be mandatory during implementation. Finally, on impact indicators, to point out that employment indicators created or maintained (net or gross) should be quantified, at least, two years after the end of implementation.

Information System, Spreading and Publicity

Presently, the Information and Publicity Action Plan of the IOPA, implemented by the General Department of European Funds of the Regional Government, is in process of implementation, a fact which, in the view of the evaluating team, ought to be emphasised for its broad range of contents and innovative character. Similarly, initiatives are starting to be taken to correct all possible deficiencies in the information and publicity systems of the final beneficiaries, whose effect will be noticeable in the second part of the IOPA time schedule.

Monitoring Committee

The composition and functioning of the monitoring committee is considered adequate, although it is necessary to speed up the IOPA 2000-2006 management, by approving the agreements as soon as they are reached. The integration of social and economic agents is considered adequate and progress could be made in the areas of cooperation and the already initiated exchange of experiences.

Assessment of speed of administrative procedures

Since the previous Operative Programme (OP 1994-1999), as shown by the questionnaire on evaluation culture carried out for this study, significant progress has been made regarding administrative procedures; however, there continue to exist underlying problems of lack of human and material resources, deficient staff training, and absence of incentives to encourage direct managers greater commitment when carrying out the tasks they are entrusted with. The evaluating team considers necessary to increase material and human resources, to foster computerisation of administrative procedures (e.g. access to electronic administration of contracts), to improve skills and information of people involved in those procedures, and to simplify and rationalise controls and internal administrative procedures to avoid duplicity.

Adequacy of financial circuits

According to the managing coordinators (level II), the stages of the community resources' financial circuits appear well defined and specifically covered in the IOPA 2000-2006. However, for the ESF, the Payment Authority should be the Regional Government, sole public co-financier in this programme, which would significantly speed the functioning of the system as a whole.

Community Regulation on Publicity

There exists a high level of awareness among direct managers with regard to information and publicity requirements involved in Structural Funds management. Hoardings and printed leaflets are the most frequently used means in the IOPA 2000-2006.

Community Regulation on Contracts

The evaluating team has verified that in all those cases in which the established thresholds have been surpassed, the Community Regulation on Public Contracts have complied with and published in the corresponding Official Journal of the European Union .

Community Regulation on Competitiveness

On the basis of the current regulatory framework, the evaluating team considers guaranteed that final beneficiaries comply with community regulations on competitiveness.

Evaluation culture

The evaluating team has verified that there are still problems which obstruct an adequate organisation of monitoring and assessment tasks. In particular, the need to modify in some cases, the job ladder for their more efficient redistribution. Furthermore, procedures to incentive stability in job tenure should be adopted to lower staff turnover; a common problem at all levels of the Regional Government.

1.3.3. FINANCIAL EFFECTIVENESS

The IOPA shows a relatively high level of financial effectiveness according to the threshold used by CSF evaluators. The percentage of payments over eligible expenditure for the period 2000-2002 reaches 61,7%, a higher figure than the 60,3% for CSF financial effectiveness. The fact that financial performance has not been higher is explained by delays at start and implementation of the programme; nevertheless commitments reached 120,1% of eligible expenditure. The Regional Government results are well above those reached by General State Administration when percentage of certified payments over eligible expenditure is taken as indicator, reaching 78,3% and 46,1% respectively. The highest levels of financial effectiveness are found at priorities 4,5 and 6, while priorities 2,3 and 7 give a lower financial implementation. Taking into consideration the financial effectiveness indicator and all other information available in each case, the evaluating team has proposed the reallocation of eligible expenditure between measures and/or final beneficiaries. Thus the following recommendations:

- a) In priority 1 it should be mentioned the low implementation of measure 1.53 (SGA-ERDF) carried out by the Andalusian Development Institute, attributable to both tardiness in programme implementation and delays in establishing the aid system by the Regional Authority. On the other hand, as completion level of measure 1.51 is high, it is recommended to reallocate funds from lower completion measures (included in SGA-ERDF) to the aforementioned measure 1.51.
- b) The low financial completion in priority 3, is due to low implementation carried out by Central Administration bodies both in ERDF and EAGGF measures. Ratios with lowest financial effectiveness are present in the two most important measures 3.1 and 3.6, where the Regional Authority plays a secondary role. Among the reasons for low completion of measure 3.1, the fact that during 2000 and 2001 operations corresponding to the IOPA 1994-1999 were still being carried out, must be highlighted. Low implementation of measure 3.6 can be explained thus: firstly, some interventions are conditioned to agreements with local authorities or end-users which take too long until signature, therefore, our recommendation for fast procedures on agreements; secondly, the delays implied by environmental procedures of projects, particularly, the Environmental Impact Declaration; and lastly the lack of coordination between Regional and National Authorities, as there is no General Framework of Agreement between them, which has curbed development of the Andalusian Forestry Plan. The recommendation being to reallocate funds to the most efficient final beneficiaries mainly in measures 3.1 and 3.6 .
- c) Given the current absorption rate of expenditure and financial effectiveness (146,1%) and future forecasts, the endowment for measure 4A.12 does not seem enough to achieve effective strengthening in Professional Occupational Training (POT) modules –particularly those relating to information and new technologies-, and to be clearly visible and of help in overcoming the retard-gap of the Andalusian population in this field. So endowments for that measure should be strengthened.
- d) Priority 7 presents a low implementation level, well below average in the IOPA and CSF. Only in measure 7.8 financial implementation is acceptable and above CSF. On the other hand, measures 7.5,7.59 and 7.6 with no payments certified, and measure 7.55 –with very low implementation-, should be highlighted. Among reasons to justify this circumstance it must be mentioned the delay in creation of the basic legal structure of PRODER, which has taken place just on 03/10/2002. Taking into consideration these conclusions, the evaluating team recommends lowering funds allocated to measure 7.6, and increasing them in measure 1.2 where the financial effectiveness reached is higher.

1.3.4 PHYSICAL EFFECTIVENESS

The IOPA has attained a high level of physical effectiveness during 2000-2002, as in 2/3 of indicators the forecast for the whole period has exceeded the 30% mark. Average levels of performance of CSF are surpassed in most indicators. However, to reach better physical and financial effectiveness it is recommended that signing of agreements needed for the development of projects be speeded up, something which also applies to Environmental Impact Declarations and studies, and to the approval of large-scale projects.

1.3.5. EFFICIENCY

Through the available data, the evaluating team has observed greater relative efficiency in the IOPA than in CSF. However, it would be necessary for final beneficiaries, to make a greater management effort to offer unitary costs of output and results in a more generalised way. Thus, the assessment should take into account the differences in managerial capacity of final beneficiaries, according to their availability and accounting capacity to provide all information required to calculate unitary costs, and to carry out the corresponding analysis of relative efficiency.

1.3.6. PERFORMANCE RESERVE INDICATORS

The evaluating team has verified that the performance reserve indicators selected are easily quantifiable by direct managers, covering over 50% of eligible expenditure and measures financed by the three funds that participate in the IOPA. The level of implementation of the programme, measured through the proposed indicators, is extremely satisfactory showing good financial effectiveness, and in agreement with the effectiveness indicators obtained.

The team has confirmed the degree of effectiveness of management criteria, except the quality of the mid-term system of evaluation. It has been confirmed that the quality criteria of the monitoring system and the project-selection criteria have been fully met. However, the objectives set forth for quality of financial control have not yet been achieved. In this case, the amount of funds covered by financial and managerial audits –carried out by Intervención General de la Junta (Office of the Comptroller of the Regional Government), and the General Administration of Rural Development of the Ministry of Agriculture-, represent 3.01% of certified expenditure before 31-12-2001. Nevertheless, the IGAE (Office of the General State Comptroller) has not yet carried out any type of financial control; if it were to audit the certified payments made by managing coordinators in the National Administration, it might easily reach the 5% objective.

Nevertheless, in addition to the controls already mentioned, the Dirección General de Fondos Europeos de la Junta (Office for European Funds of the Regional Government) is checking –in light of Article 4, Regulation 438/2001-, 91.939.416€ corresponding to 5% of certified expenditure for 2000-2002. According to this Office, 50% of that amount has been verified, and the amount anticipated to be verified could be added to the amounts that have already been or are going to be financially and/or managerially audited. If the amount, -already under verification- of 74.717.916,56€ of certified expenditure until 31-12-2001, were to be added to the amounts above, they would reach 9,03% of total certified expenditure until 31-12-2001. Thus, 9,03% of certified expenditure until 31-12-2001 would be covered by financial and/or managerial audits and by verifications carried out in light of Article 4, Regulation 438/2001.

Finally, to fulfil the performance reserve criterion for absorption of Structural Funds, a further expenditure of 418.607.881€ -equivalent to 25% of the programme for 2002-, should be added.

1.3.7. IMPACT ON SOCIO-ECONOMIC ENVIRONMENT

Applying the impact indicators defined for each measure of the IOPA, and information up to 31-12-2002, the effect of the IOPA on the socio-economic environment of the Region is still moderate, which is quite reasonable if you take into account that the period for real implementation of expenditure certificates finishes in 2008. For the total number of priorities, operations within the IOPA in the last three years have generated a total of 26.420 new jobs, and allowed maintaining 77.569. If we compare these results with data drawn from the Encuesta de Población Activa (Survey of Working Population) between 1999 and 2002, they represent 8.82% of the total number of jobs created in the Region and 3.3% of jobs maintained; they are considered to be very positive impacts. However, these results should be regarded with a certain degree of caution as they refer to gross, not net, employment figures and, furthermore, it has been shown in certain cases that there is an over-estimate of employment, given that calculations were made for the three year period.

1.3.8. IMPACT ON EUROPEAN EMPLOYMENT STRATEGY

It has been possible to verify, in general terms, as shown in the annual reports for the years 2000, 2001 and 2002, that operations carried out by direct managers for human resources development have been marked by the intensification of active employment policies, stimulated by improvement in skills and adaptability of workers to the needs of the labour market. However, from the evaluating team perspective, it would be necessary to consider some recommendations to improve application of community policies on employment, among which:

- a) To broaden the specific monitoring indicators in the Programme Complement to fully appreciate the true influence and implications of the EES on the labour market.
- b) Quantification of gross and net impacts on employment in the monitoring of operations developed within the IOPA.
- c) The simplification of employment guidelines, which would help to clarify priorities, facilitate communication with all parties concerned, and carry out a more efficient monitoring of the EES.

Although IOPA 2000-2006 operations have been specially useful in improvement and flexibility of the labour market, from the evaluating team perspective, several recommendations on Community Policies on employment and in development and implementation of the Operational Programme, ought to be considered:

- a) Indicators in the Programme Complement of IOPA 2000-2006, are unable to capture the true dimension and implications of the EES on the labour market and in human-resources development. In Working Paper # 3 of the European Commission on methodological guidelines on monitoring and evaluation, a set of indicators is proposed for human resources (p. 60) and the productive environment (p. 52), which ought to be considered in EES's implementation.
- b) The Commission has developed a method aimed at evaluating gross and net impacts on employment that should be present in monitoring the IOPA 2000-2006. This distinction would imply the development of a methodology which would allow estimates of net employment considering indirect, independent, and displacement effects.
- c) Lack of knowledge and training on Community Employment Policies by direct managers, show the need of training activities to overcome these limitations. Thus, it would be convenient the articulation of educational dynamisms, by those in charge at IOPA level, that go beyond mere informative and/or documental information (through instructions, circulars, etc.) so that those with final responsibility be better informed.

- d) In all measures in which development and implementation of the Programme is carried out by a company hired to that end, there should be included in the terms of contract certain parameters which would allow to incorporate in the selection criteria the implementation of the principles of the EES. Obviously, in some occasions it is difficult to take decisions based on these criteria, but at least, there should be a commitment to take them into consideration for final decisions.
- e) In operations aimed at development of educational measures, new teaching and educational methodologies should be boosted using new information technologies (e-learning), as it is already done at the Andalusian Institute for Women. Such technologies would facilitate access to groups whose geographical location and work time-schedules make difficult their access or can not do it.
- f) Taking into consideration the existing empirical and methodological difficulties to differentiate the effects on the labour market, which originate in operations developed within the IOPA Framework, and, those motivated by structural reforms financed from other sources, it would be convenient that the proper intermediate body used the required resources to try to monitor more efficiently the real impact of the Operational Programme on the EES, differentiating among those impacts.
- g) Finally, it must be pointed out that direct managers, well informed on the EES, mention the complexities of the EES and their correspondence with the priority lines of the ESF and the National Action Plans on Employment (NAP). In line with comments found in the Commission Report on five years results of EES implementation, the evaluating team considers that simplification of guidelines would help clarify priorities, facilitate communication, and a more accurate monitoring of the EES.

The evaluating team considers advisable to increase funds in measure 4A.12 to strengthen vocational training modules directly related with new technologies and the knowledge society, thus contributing to reduce the lag detected in those fields in Andalusia.

1.3.9. RURAL DEVELOPMENT

It can be observed a positive impact of IOPA on rural development, whose signal is a notable increase in employment, a rise in profitability and productivity of agricultural businesses, and an improvement in working and living conditions, food quality and safety.

From local official bodies a broad series of projects have been carried out that have contributed to a greater development of rural areas, either through operations in the physical environment or through interventions in social aspects and the productive system. Thus, different activities have been financed, especially those that foster recovery and renewal of historical and/or cultural heritage, as well as a profitable use of countryside landscape. In the social sphere, particular interest has been invested in encouragement, creation and development of inter-professional structures in towns or rural areas, inter-territorial cooperation, and initiatives to support collective groups and/or associations dedicated to the creation or increase of services aimed at assisting in the management of agricultural exploitations, and in continuous or vocational training activities. On operations regarding the productive system, there have been many, being outstanding the improvement and rationalisation of procedures for handling and transformation of agricultural food produce, the boost of distribution channels, and the reorganisation of production aimed at new markets.

1.3.10. MACROECONOMIC IMPACT

This section, unlike 1.3.7, assesses the global impacts of community aid in terms of production and employment. Macroeconomic impact has been calculated from data drawn from the period 2000-2002, and from projections for the period 2003-2006, using an adaptation to Andalusia of the HERMIN-Spain model. The results obtained suggest that, as a whole, the total impact of European aid would be a rise in real production of 1.08% over the base scenario (without European aid) for the year 2000, widening to 2.64% in 2001 and 3.80% in 2002, with a subsequent gradual decrease until reaching a deviation of 3.43% in 2006. This total impact is equivalent to a differential in growth rate of the GVA of 0.51 percentage points during the period 1999-2006, which would lead to an income per capita (GDP per capita) of 346€ -in 1999 euros- higher than without European aid. Regarding employment, the total impact of investment made in the IOPA will generate or maintain 50.000 jobs during 2000-2006. This result means that aid will bring about growth in the employment rate in Andalusia at an accumulative annual rate of 2.55% for that period, as opposed to a growth rate of 2.29% without aid; an estimate which in the opinion of the evaluating team would show a good approximation of the net impacts on employment due to the IOPA.

1.3.11. PRINCIPLE OF EQUAL OPPORTUNITIES

Although the validity of the ex-ante evaluation in this area is high, the transversal approach is still far from being achieved. The ESF continues to be the fund where integration of the gender perspective and specific measures have greater relevance and impact. Measures favouring equality continue to focus, above all, on the area of employment, and are less transparent in areas such as environment, knowledge society, transportation, and rural/local/urban development.

Among the main proposals put forward to improve the application of this Principle:

- a) To improve indicators and find new disaggregated ones for gender; to correctly assess its implementation.
- b) As mainstreaming is relatively new, direct managers and members of monitoring committees should increase awareness and education in gender equality with continuous updating.
- c) Equal opportunities should be included in the selection criteria of operations.
- d) More studies on women should be carried out as well as facilitating continuous counselling to direct managers.
- e) Spreading of knowledge and experiences through meetings, seminars, etc. ought to be fostered.
- f) Commitment and involvement at all levels should be increased.
- g) A change in culture within the work organisation should be promoted, with guidelines for better application and integration of this Principle.

1.3.12. SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND ENVIRONMENT

The horizontal priority on the environment has been integrated in the implementation of IOPA measures in several ways: through environmental studies, by implementation of preventive and corrective measures, by environmental control on construction, through setting and monitoring of environmental indicators, or by incorporating into

projects and operations some of the Environmental Principles of Integration. However, the evaluating team recommends wider generalisation and spreading of the need to fully integrate this horizontal principle in all phases of the Programme.

All projects should be accompanied by a section on environmental improvements and be sensible to quantitative evaluation. More precisely, the evaluating team recommends during development of the Programme, setting up physical indicators to quantify the evolution of measures with negative environmental impact, aimed at verifying the effectiveness of corrective measures. It also recommends the adoption of environmental indicators to be generalised to all measures.

The evaluating team also considers relevant that in implementation of measures, and not only those with higher impact, recommendations to integrate the environmental variable in the Programme advanced by the Red de Autoridades Ambientales (Environmental Authorities Network), ought to be taken into consideration; as well as considering necessary further spreading of information through that Network, whose main task is to ensure that environmental protection is integrated in the implementation of Structural Funds.

Negative environmental impacts observed in measures implementation are lower than those considered as likely in the ex-ante evaluation; and outstanding are also some positive impacts unanticipated at the start of the Programme. Widespread has also been the setting up of corrective procedures on projects with negative impact and the monitoring of their implementation; their effectiveness level can be considered high as they have neutralised the negative impacts which were aimed at correcting. Furthermore, compliance with environmental –state and regional- legislation has been verified, and the European Regulation on Habitat and Environmental Impact have been adhered to. It must be highlighted that out of 33 measures there are projects developed in natural spaces which are integrated in the Red Natura (Nature Network). The High proportion those spaces take as % of total Andalusian surface and the importance of infrastructures started along priority 6 explain this fact. The Environmental Authority and the General Office of the Comptroller of the Regional Government both guarantee the effective implementation of Environmental Regulation in all interventions; all projects are examined taking into consideration their adscription to the Nature Network.

This evaluation assesses positively the role played by the Environmental Authorities in the Evaluation and Monitoring Arrangements of the Programme; nevertheless, it is recommended wider coordination between Environmental Authorities and both managing-coordinators and direct managers of the IOPA.

1.3.13. KNOWLEDGE SOCIETY /

The results obtained show a bare or superficial knowledge of this principle among direct managers. There exist notable differences depending on the measure or Fund in which operations are carried out, as well as between direct managers at Central Administration and those at Regional level, revealing the former group a level of knowledge of principles, their application and intensity, much lower than that shown by those in the Regional Government. Strong emphasis should be placed on spreading these horizontal principles among managers as well as their mandatory application. Special attention should be paid to the scarce interest shown by direct managers in improving this aspect, and therefore in conclusion, we can declare that the current application is, in practice, far from being considered satisfactory.

1.3.14. LOCAL AND URBAN DEVELOPMENT /

A high level of ignorance has been observed regarding the content and objectives of this policy, above all at direct managers' level. For this reason, the evaluating team recommends an increase in wide-spreading of these principles and an improvement in their teaching to those workers who participate in their application.

1.3.15. COMMON RECOMMENDATION ON THE APPLICATION OF COMMUNITY PRIORITIES AND POLICIES

In the opinion of the evaluating team, decisive advances could be reached in implementation of community priorities and policies the final beneficiaries, if the Commission, where possible, could develop the necessary regulatory instruments to guarantee fulfilment of the aforementioned policies, much in the same way as it has been done, for example, with Environmental Policy. From this point of view, the transformation of priorities into Community Regulation would be particularly relevant in the case of Equal Opportunities Policy.

CHAPITRE 1

RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1.1. / CADRE

Ce document constitue le texte de l'évaluation intermédiaire du Programme Opératif Intégré d'Andalousie (POIA 2000-2006), réalisé par un groupe indépendant de professeurs en application de la Convention de collaboration entre le Ministère Autonome de l'Economie et des Finances et l'Université de Malaga. Selon les dispositions de l'article 42 du Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999, l'évaluation intermédiaire a analysé, tenant compte de l'évaluation préalable, les premiers résultats des interventions, leur pertinence et la réalisation des objectifs et l'utilisation des crédits ainsi que le développement du suivi et de l'application. Cette évaluation intermédiaire a comme domaine territorial la Communauté Autonome de l'Andalousie et comme domaine d'étude l'ensemble des actions financées par le Fond Européen du Développement Régional (FEDER), Fons Social Européen (FSE) et Fond Européen d'Orientation et de Garantie Agricole, Section Orientation (FEOGA-O), inclus dans le POIA 2000-2006.

1.2. / METHODOLOGIE

Avec l'objectif et le domaine d'action antérieurement indiqués, le présent travail est circonscrit par les directives méthodologiques communes conçues par les évaluateurs du cadre Communautaire de Soutien (MCA) puisque, cette fois-ci, l'évaluation intermédiaire de l'actuel MCA a été conçue comme une synthèse des évaluations intermédiaires des programmes qui l'intègrent, ce qui a impliqué le besoin de développer le processus d'évaluation de façon harmonieuse et coordonnée. Par conséquent, une partie de la méthodologie utilisée dans cet étude provient des contenus du « Guide Méthodologique pour l'Evaluation des Programmes Opératifs 2000-2006 ». Cependant, l'équipe évaluateur de POIA 200-2006, non seulement partage l'optique méthodologique des évaluateurs du MCA mais il a développé aussi une méthodologie spécifique. Dans cette méthodologie, l'analyse a été articulée sur trois niveaux : l'approximation micro (agents exécuteurs), l'intermédiaire (gestionnaires - coordonnateurs) et la macroéconomie, et on a fait appel à des données secondaires, y compris les principaux documents de programmation, mais surtout le recueil direct d'informations.

Résultat de la méthodologie propre développée par cette évaluation, des questionnaires-entrevues ont été réalisées à des gestionnaires-coordonnateurs, des agents exécuteurs, des responsables des organes intermédiaires par rapport à la qualité du système de contrôle et aux agents économiques et sociaux. Il a aussi été réalisé dans ce cadre un large questionnaire sur l'évolution de la culture de l'évaluation aux agents exécuteurs et aux gestionnaires-coordonnateurs. En plus, les instruments de recueil direct d'information correspondants ont été utilisés, d'après la méthodologie commune développée par les évaluateurs du MCA : FSE (questionnaires aux bénéficiaires, entrevues aux gestionnaires et experts, et tables rondes), FEOGA-O (études de cas, questionnaires aux bénéficiaires et entrevues aux gestionnaires et responsables des entités locales) et FEDER (analyse de cas et questionnaires-entrevues pour l'évaluation environnementale). De cette même façon on a eu recours à l'analyse économétrique pour compléter l'étude de l'impact macroéconomique élaboré par l'économie andalouse, en suivant les caractéristiques et la conception du modèle HERMIN.

Pour appliquer la méthodologie conçue, qui est partie de la délimitation des niveaux d'analyse des relations entre les administrations, organismes et sociétés impliquées dans la gestion des Fonds Structuraux, on a fait une différence entre les gestionnaires – coordonnateurs et les agents exécuteurs et cinq questionnaires – entrevues communs à tous les Fonds ont été remplis. De même, les sources d'information directes spécifiques à chaque Fond ont été utilisées.

En conservant l'optique méthodologique conçue, non seulement l'évaluation du POIA a centré son travail sur l'analyse de gestion des mesures mais elle a aussi consisté à réaliser un travail exhaustif et détaillé de l'exécution des opérations dans chacune des mesures selon l'organe exécuteur. Pour cela, on a réussi à avoir un entretien avec la quasi totalité des agents exécuteurs (plus de 97% du total). Cette optique a permis à l'équipe d'évaluation d'avoir accès aux données concernant le niveau le plus bas d'exécution du Programme, c'est-à-dire, dans le domaine des opérations (projets) ; et ceci sans préjudice de réaliser l'évaluation intermédiaire dans le niveau des mesures. Le point de vue adopté a rendu possible de pouvoir différencier l'évolution des opérations, recueillies dans un même indicateur physique, mais très différentes entre elles, dans chacune des mesures selon l'organe exécuteur, et d'obtenir des coûts unitaires de réalisations physiques, pour chaque indicateur, fournis directement par les agents exécuteurs. Ainsi, on a tenu compte de la perspective que les responsables ultimes adoptent par rapport à l'exécution du Programme dans les organes exécuteurs de la gestion des opérations.

1.3. EVALUATION ET RECOMMANDATIONS

1.3.1. ARTICULATION STRATEGIQUE

La validité du diagnostic est confirmée en relation avec les besoins économiques, sociaux et environnementaux de la Communauté Autonome de l'Andalousie réalisé dans l'évaluation préalable. Le haut degré d'intégration entre les besoins détectés et les objectifs de la stratégie conçue dans le POIA confirment sa pertinence et il existe également un degré élevé de cohérence interne entre les mesures et les objectifs, et à un niveau inférieur, entre les opérations dans chaque mesure. D'autre part, on observe un degré élevé de cohérence et de complémentarité avec d'autres documents de programmation existants, régionaux, nationaux et communautaires. Pour l'équipe d'évaluation cette stratégie est bien conçue surtout si on considère le fait que la plupart des résultats espérés requièrent un horizon temporel plus grand pour émerger. Cependant, lors des dernières années il y a eu des progrès dans les objectifs proposés ainsi que dans la plupart des domaines, bien que, dans certains cas, ils ne semblent pas suffisants au vu du plus grand retard relatif dont partait l'Andalousie. Dans ce sens-là, l'équipe d'évaluation recommande une plus grande attention et une continuité en ce qui concerne l'intensité des mesures de politique dans les domaines d'action suivants : la création d'emploi, l'égalité d'opportunités entre genres, environnement et innovation et développement technologique. De même, on doit continuer à donner plus de priorité aux projets d'infrastructure ce qui est indispensable pour continuer à progresser dans l'articulation territoriale et dans la cohésion sociale de la région. De même, les actions suivantes son recommandées :

- En accord avec ce qui a été manifesté par les agents exécuteurs du POIA, on considère qu'une plus grande coordination dans la planification des opérations relatives aux infrastructures touristiques et culturelles, gérées par des organes exécuteurs différents, potentialiserait ses effets conjoints.
- En ce qui correspond à la pertinence et à la compétitivité des critères de sélection de projets, au niveau du Complément de Programme, on n'explicite pas la façon dont les les critères de sélection de projets peuvent garantir l'efficacité de leur sélection. La possibilité d'employer des critères d'efficience dans la sélection des opérations dépend exclusivement des mécanismes internes de sélection de différents organes exécuteurs.

- Il est considéré nécessaire, en plus, que les critères de sélection de projets tiennent en compte de manière effective les principes ou règles qui permettent d'incorporer les priorités horizontales dans le développement des actions. De cette façon on devrait y inclure, par exemple, des critères en relation avec les caractéristiques des entreprises ou institutions collaboratrices qui sont sélectionnées pour réaliser les projets, tels que le pourcentage de femmes employées sur le nombre total d'employés, nombre de contrats indéfinis sur le total du personnel employé, ou dans le cas concret des actions en relation avec la formation professionnelle, la potentiatisation de l'usage et de l'accès des nouvelles technologies aux élèves qui réalisent les cours, ou les pourcentages d'élèves avec contrat temporel sur le total d'élèves, dans le cas de la formation continue, entre autres.

1.3.2. ARTICULATION INSTITUTIONNELLE

Gestion de la programmation

Le processus de programmation stratégique s'est développé de façon cohérente avec la stratégie de développement régional. Ce processus de planification s'est développé avec l'intervention de agents exécuteurs du Programme et avec la collaboration et la participation des différents agents économiques et sociaux. La division des compétences entre les différentes Administrations et la division des fonctions parmi les responsables de chaque Fond ont été réalisées, en général, selon les spécifications recueillies par le POIA et par le Complément du Programme. Cependant, il y a eu certains conflits de compétences dérivés, fondamentalement, de la structure même du partage financier du Programme et du fait que l'Autorité de Gestion, ainsi que les Autorités Payantes appartiennent à l'Administration Centrale de l'Etat, tandis que la Junta de Andalucía (Gouvernement Autonome de l'Andalousie) est considérée comme une Administration coresponsable de la gestion et de l'exécution du Programme.

Dotation de ressources humaines et matérielles

Les éventuelles carences dans les ressources consacrées aux tâches de contrôle et suivi du POIA sont principalement de nature humaine, non matérielle. Ces carences ne sont pas exclusives de ce programme mais générales à l'ensemble de l'Administration Publique. Ainsi, on a détecté certaines carences formatives parmi les agents exécuteurs concernant l'information et les connaissances nécessaires pour réaliser les tâches de suivi et de contrôle des opérations cofinancées par les Fonds Structuraux. Cette situation devient plus grave avec les effets de la politique de promotion du personnel et avec la distribution des fonctions. Dans ce sens-là, bien que pendant les dix dernières années de gros progrès ont eu lieu, il peut être convenable de continuer à insister dans la mise en fonctionnement d'actions dirigées à renforcer la formation des agents exécuteurs d'opérations cofinancées par les Fonds Structuraux, orientée à faciliter le bon développement du Règlement (CE) n° 1159/2000, comme il est mis en relief dans le Rapport d'Exécution de l'année 2001 (pág. 354). Néanmoins, devant les obstacles détectés par l'adéquate implémentation du Programme, l'équipe d'évaluation fait les recommandations suivantes :

- Réaliser un plus grand effort de la part des organes exécuteurs pour proportionner les ressources humaines et matérielles nécessaires à l'amélioration de la gestion des Fonds Structuraux.
- Consacrer de façon exclusive un nombre plus élevé de techniciens spécialistes dans des tâches en rapport avec la gestion des opérations cofinancées par les Fonds Européens.
- Introduire des mécanismes dans les structures de personnel des Conserjerías, qui permettraient de conjuguer les incitatifs personnels à la promotion, avec la stabilisation du personnel dans des postes déterminés de responsabilité. Dans ce sens, on pourrait établir des périodes de transition dès la promotion d'une personne jusqu'à ce qu'elle laisse définitivement son poste, pour que le substitut puisse remplir ses nouvelles fonctions de façon efficace et qui convient à la responsabilité requise dans le nouveau poste de travail.
- Promouvoir la formation et l'information aux personnes qui doivent mener à terme le travail de gestion et de suivi des opérations cofinancées avec les Fonds Structuraux.

Processus de recueil de l'information et sa fiabilité

Bien que les systèmes informatiques utilisés par l'Autorité de Gestion, par la Junta de Andalucía et par les autres organismes publics, donnent une couverture appropriée en relation avec le recueil et la systématisation de l'information, du point de vue de l'équipe d'évaluation, il serait recommandable que l'Autorité de Gestion intègre en une seule application tout cet ensemble d'information. De cette façon, tous les organes intermédiaires, tous ceux qui dépendent de l'Administration Centrale ainsi que la Direction Générale des Fonds Européens du gouvernement autonome de l'Andalousie devraient pouvoir avoir accès à l'information complète contenue dans les Fonds 2000.

En termes généraux, l'évaluation du processus de recueil de l'information nécessaire au suivi est positive, bien qu'on pourrait améliorer l'assignation des ressources nécessaires au développement de ces tâches et les flux d'information, à partir du développement et l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et les communications dans le système de suivi.

Système de suivi et pertinence des indicateurs

L'évaluation qui est réalisée du système de suivi du POIA est, en général, satisfaisante. Cependant, on a signalé certaines réserves en ce qui concerne le bon fonctionnement du système d'échange d'information et l'absence d'un flux d'information écrite entre les Autorités de Paiements et celle de Gestion et la Communauté Autonome.

L'équipe d'évaluation partage le besoin de progresser dans la coopération et le développement du principe de coresponsabilité rendant possible que l'on atteigne le consensus dans la sélection des indicateurs du Programme dans le but de faciliter son implémentation et que l'on tienne compte des propositions de solution des organes intermédiaires dans les problèmes en relation avec le flux d'information entre les Autorités de Gestion et Paiements et les organes intermédiaires. On a détecté des difficultés modérées pour réaliser le suivi physique des projets. La plus grande difficulté se trouve dans la lenteur de réponse de la part de ceux qui exécutent et disposent de l'information (agents exécuteurs), selon la perspective des gestionnaires – coordonnateurs. Evidemment, surmonter cet obstacle demanderait de fournir de plus grandes compétences, dans l'exécution des Fonds Structuraux, à la Direction Générale de Fonds Européens, par rapport à d'autres organismes dépendants de l'Administration Régionale. Un processus semblable serait nécessaire dans l'Administration Centrale entre les organes intermédiaires et les agents exécuteurs des bénéficiaires finaux.

En général, les éventuels retards dans le fournissement de l'information requise par le système peuvent avoir leur origine dans les relations établies entre les agents exécuteurs adscrits aux bureaux centraux des Bénéficiaires Finaux et les adscrits aux délégations provinciales des Ministères Autonomes ou des Bureaux de Gestion Provinciaux. Parmi les problèmes génériques détectés par l'équipe d'évaluation, on met en relief le manque de personnel qualifié et spécialisé dans la gestion de Fonds Européens dans les différents organes exécuteurs et le manque d'adéquation des systèmes informatiques propres à chaque organe exécuteur aux besoins des systèmes de suivi.

Parmi les problèmes spécifiques émerge la nécessité de mettre en relation les données du système comptable officiel de la Junta de Andalucía et les données de gestion du système de Formation Professionnelle Occupationnelle (FPO), le besoin d'avoir un agent coordonnateur des différentes Directions Générales de chaque Ministère du Gouvernement Autonome de l'Andalousie réalisant des actions cofinancées avec des fonds FEDER.

Finalement, cela pourrait faciliter les tâches de suivi des opérations exécutées par des entreprises publiques de façon que dans le système intégré Jupiter soient habilitées des options de consultation permettant de fournir des informations spécifiques et isolées des opérations que ces entreprises exécutent.

Le système d'indicateurs utilisé dans le POIA est correctement défini afin d'accomplir les objectifs fixés pour chacun d'entre eux. Cependant, on a mis en relief l'existence, pour certaines mesures particulières, de certaines dysfonctions parmi les indicateurs et les actions développées dans ces mesures. De même, la nature de certaines des opérations développées ne s'adapte pas à l'indicateur de résultats proposé ou bien la quantification de cet indicateur résulte très compliquée pour les agents exécuteurs lors des phases initiales du développement des opérations. On a aussi détecté des problèmes méthodologiques dans la définition de certains indicateurs, au moment

de requérir de l'interprétation subjective de l'organe exécutif et dans les cas où il est nécessaire de remplir l'information des indicateurs de suivi concernant des opérations qui ont une projection de paiements pluriannuels. Dans ce sens, l'équipe d'évaluation considère approprié de redéfinir et d'homogénéiser le système d'indicateurs de réalisations selon la proposition qui a été faite dans ce rapport :

Premièrement, il est nécessaire de renforcer les contenus du système d'indicateurs en relation avec les politiques communautaires de PME et Concurrence, Société de la Connaissance et Réseaux Transeuropéens (RTE) et en relation avec les priorités horizontales communautaires (Environnement et Egalité d'Opportunités); Deuxièmement, d'inclure dans le système des indicateurs d'exécution intermédiaire et d'établir des mécanismes de recueil de données nécessaires pour alimenter le système, à caractère obligatoire, pendant la réalisation des opérations; Finalement, il faut signaler par rapport aux indicateurs d'impact que les indicateurs de postes de travail (bruts ou nets) créés ou maintenus devraient être quantifiés, au moins, deux ans après la fin de l'opération.

Système d'information, diffusion et publicité

Actuellement, le Plan d'Actions d'Information et Publicité du POIA que la Direction Générale de Fonds Européens de la Junta de Andalucía est en exécution, fait qui doit être mis en relief selon l'équipe d'évaluation à cause de son contenu et de son caractère innovateur. De même, on a mis en route des initiatives pour corriger les éventuelles déficiences dans les systèmes d'information et publicité des organes exécutifs dont les effets pourront être appréciés dans la deuxième partie de l'horizon temporel du POIA.

Comité de Suivi

La composition et le fonctionnement du comité de suivi sont considérés comme étant appropriés, bien qu'il est nécessaire d'activer la gestion du POIA 2000-2006 à travers l'approbation des accords à partir du moment même où ils sont adoptés. L'intégration des agents économiques et sociaux est considérée appropriée et on pourrait progresser dans la coopération et l'échange d'expériences déjà amorcés.

Evaluation de la souplesse des démarches administratives

Depuis le Programme Opératif antérieur (POA 1994-1999), comme il a été démontré à travers le questionnaire sur la culture de l'évaluabilité réalisée pour ce travail, il y a eu des progrès très significatifs dans les démarches administratives; néanmoins, il reste toujours des problèmes de manque de ressources humaines et matérielles, de déficit de formation du personnel et d'absence de stimulants pour obtenir une plus grande implication des agents exécutifs dans la réalisation de tâches qu'ils sont chargés de réaliser. Dans cette ligne, l'équipe d'évaluation considère qu'il est nécessaire d'augmenter la dotation des ressources humaines et matérielles, fomentier l'informatisation des démarches, (par exemple, l'accès à l'administration électronique dans les procédés administratifs de contratation), améliorer la formation et l'information aux personnes impliquées dans la démarche, et simplifier et rationaliser les contrôles et démarches administratifs internes pour éviter de possibles duplicités.

Adéquation des circuits financiers

Selon les gestionnaires – coordonnateurs (niveau II) les étapes du circuit financier des ressources communautaires sont bien définies et expressément recueillies dans le POIA 2000-2006. cependant, pour le FSE l'autorité payante devrait être la Junta de Andalucía, seul organisme public cofinancier, ce qui augmenterait de façon importante l'agilité du système en général.

Normative Communautaire Publicité

Il existe une grande sensibilisation des agents exécutifs quant aux conditions requises d'information et de publicité qu'entraîne la gestion des Fonds structurels. Les panneaux publicitaires et les formulaires sont les moyens les plus utilisés dans le POIA 2000-2006.

Normative Communautaire Contrats

L'équipe d'évaluation a constaté que dans tous les cas où les seuils établis ont été dépassés la normative communautaire de contrat publique a été respectée ainsi que sa publication correspondante dans le DOCE.

Normative Communautaire Concurrence

A partir du cadre légal régulateur existant, l'équipe d'évaluation considère qu'on peut garantir le fait que les organes d'exécution respectent la normative communautaire en matière de concurrence.

Culture de l'évaluation

L'équipe d'évaluation a constaté que d'importants problèmes subsistent encore qui obstatulent une convenable organisation des tâches de suivi et d'évaluation. En particulier, on constate encore une fois, la nécessité de modifier dans certains cas, la Relation des Postes de Travail pour les redistribuer de façon plus efficace. En plus, des mesures qui stimulent la stabilité dans chaque poste de travail devraient être prises, pour réduire l'excessive rotation, problème commun à tous les organismes de la Junta de Andalucía.

1.3.3. EFFICACITE FINANCIERE

Le POIA présente un niveau d'efficacité financière relativement élevé selon les seuils de cette efficacité utilisés par les évaluateurs du MCA. La proportion que les paiements représentent sur le coût éligible dans la période 2000-2002 s'élève à 61,7%, chiffre supérieur à la ratio d'efficacité financière du MCA (60,30%). Le fait que l'exécution financière n'ait pas été supérieure s'explique par le retard de la mise en marche et l'exécution du programme ; cependant, les engagements atteignent 120,1% du coût éligible. L'Administration Autonome montre des résultats bien supérieurs à ceux de l'Administration Générale de l'Etat, quand il s'agit de considérer comme indicateur la proportion des paiements certifiés en relation avec le coût éligible. Les plus grands niveaux d'efficacité financière se situent aux axes 4, 5 et 6, pendant que les axes 2,3 et 7 offrent une exécution financière plus petite. Tenant compte de l'indicateur d'efficacité financière avec le restant de l'information disponible dans chaque cas, l'équipe d'évaluation a proposé la réaffectation du coût éligible entre mesures et/ou organes exécuteurs. Dans ce sens se détachent les propositions suivantes:

- a) Dans l'Axe 1 on peut souligner la faible exécution de la mesure 1.53 de la SGA-FEDER qu'exécute l'IFA, en attribuant celle-ci, aussi bien au retard dans le commencement de l'exécution du programme comme au retard dans l'établissement du régime d'aides de la Junta de Andalucía. Par ailleurs, puisque le niveau d'engagements de la mesure 1.51 est élevé, on recommande la réaffectation des fonds provenant des mesures avec un niveau plus faible d'engagements (incluses dans la SGA-FEDER) au profit de la dite mesure 1.51.
- b) La réduite exécution financière de l'Axe 3 est fondamentalement due aux faibles réalisations menées à terme par les organes dépendants de l'Administration Centrale, aussi bien dans les mesures FEDER comme FEOGA. Les ratios qui montrent une efficacité financière plus réduite se se présentent dans les deux mesures les plus importantes, la 3.1 et la 3.6, dans chacune d'entre elles l'Administration Régionale n'a qu'un rôle secondaire. Parmi les raisons de la faible exécution de la mesure 3.1 est mis en relief le fait que pendant les années 2000 et 2001 des projets qui correspondaient au POA 1994-1999 étaient en train de s'exécuter. La faible exécution dans la mesure 3.6 s'explique principalement par ce qui suit : en premier lieu certaines actions étaient conditionnées aux accords ou conventions avec les corporations locales ou les usagers, lesquels prennent beaucoup de retard jusqu'à leur signature ; par conséquent on recommande une plus grande rapidité dans la réalisation de ces accords ; deuxièmement le retard qu'implique la démarche environnementale des projets, spécialement quand ils se soumettent à la Déclaration de l'Impact Environnemental et finalement le manque de coordination entre l'Administration Autonome et l'Administration Générale de l'Etat, puisque le manque d'une convention cadre entre la Junta de Andalucía et les institutions étatiques a empêché un plus grand développement du Plan Forestier Andalou. Une meilleure ou plus large entente entre

ces deux administrations est d'une importance cruciale. La recommandation finale que réalise cette équipe d'évaluation, en tenant en compte la réduite exécution financière des organes exécuteurs antérieurs, est de réassigner les fonds en faveur des organes exécuteurs les plus efficaces, principalement dans les mesures 3.1 et 3.6.

- c) Etant donné le niveau d'absorption du coût qui a été obtenu jusqu'à maintenant et de l'efficacité financière (146,1%) et des prévisions pour l'avenir, il semble que la dotation de la mesure 4A.12 est insuffisante pour que le renfort de certains modules de Formation Professionnelle, spécialement ceux qui ont rapport avec les nouvelles technologies et la société de l'information, soit effectif, clairement visible et qu'il continue à surpasser le décalage de la population andalouse dans ce domaine. Pour cela, dans la mesure du possible, cet évaluateur pense que la dotation de la dite mesure doit être renforcée.
- d) L'Axe 7 présente un faible niveau d'exécution, très inférieur à la moyenne du POIA et à celle du MCA dans cet axe. Seulement dans la mesure 7.8 l'exécution financière est acceptable et plus élevée que celle du MCA. Au contraire, il faut mettre en relief les mesures 7.5, 7.59 et 7.6 dans lesquelles aucun paiement n'a été effectué et la 7.55 avec une exécution très réduite. Parmi les raisons qui justifient cette circonstance il faut citer le retard dans le procès d'élaboration de la structure juridique de base du PRODOR qui s'est produit le 03/10/2002. En tenant compte de ces conclusions, l'équipe d'évaluation recommande de procéder, dans le domaine du FEOGA-O, à diminuer les fonds publics assignés à la mesure 7.6, et de les augmenter dans la mesure 1.2, où l'efficacité financière atteinte est élevée.

1.3.4. EFFICACITE PHYSIQUE

Le POIA a atteint un niveau élevé de réalisations physiques pendant la période 2000-2002 étant donné que dans deux tiers des indicateurs on a dépassé 30% des prévisions pour la totalité de la période 2000-2006, et même pour 29 indicateurs les prévisions pour cette période ont été largement dépassées. L'efficacité physique est bien supérieure à la financière dans tous les axes, y compris en ce qui concerne ceux avec la plus basse exécution financière, un pourcentage important de réalisations physiques a été atteint. Dans la plupart des indicateurs on dépasse les réalisations moyennes du MCA. Pour atteindre une meilleure efficacité financière et physique on conseille une plus grande flexibilité en ce qui concerne la signature des conventions nécessaires pour développer certaines actions, les études et déclarations d'impact environnemental, l'approbation de grands projets.

1.3.5. EFFICIENCE

L'équipe d'évaluation a remarqué avec les données auxquelles elle a eu accès, une plus grande efficacité dans le POIA en relation avec le MCA. Cependant, il serait nécessaire que les organes exécuteurs réalisent plus d'efforts de gestion pour pouvoir offrir les coûts unitaires de réalisations et résultats de façon plus généralisée. Dans ce sens, il faut évaluer de façon différenciée la capacité de gestion des organes exécuteurs en fonction de leur disponibilité et de leur capacité comptable de faciliter toute l'information nécessaire pour les calculs des coûts unitaires et l'analyse d'efficacité relative correspondante.

1.3.6. INDICATEURS DE RESERVE D'EFFICACITE

L'équipe d'évaluation a constaté que les indicateurs de réserve d'efficacité choisis sont facilement quantifiables par les agents exécuteurs ils couvrent au moins 50% du coût éligible du programme et des mesures qui sont financées par les trois fonds qui interviennent dans le POIA. Le niveau d'exécution du programme mesuré à travers les indicateurs proposés est extraordinairement satisfaisant, l'efficacité financière étant bonne et s'accordant aux indicateurs d'efficacité obtenus.

L'équipe d'évaluation a constaté le niveau d'accomplissement des critères de gestion, sauf la qualité du système d'évaluation intermédiaire. On a constaté que les critères de qualité du système de suivi et ceux de la sélection des projets ont tous été respectés. Par contre, les objectifs établis par rapport à la qualité du contrôle financier n'ont pas encore été atteints. Dans ce cas, la quantité des fonds couverte par les audits financiers et de gestion réalisés par l'Intervention Générale de la Junta de Andalucía et la Direction Générale du Développement Rural du MAPA suppose 3,01% du coût certifié avant le 31-12-2001. Cependant, la IGAE n'a pas encore réalisé de contrôle financier ; si elle audita la partie correspondante aux paiements certifiés par des organes exécuteurs dépendants de l'Administration centrale, l'objectif de 5% pourrait être largement atteint.

Finalement, pour respecter le critère de réserve d'efficacité d'absorption de Fonds Structuraux, à ce qui est déjà réalisé, on devrait ajouter un coût additionnel de 418 607 881 € équivalent à 25,0% de la programmation de l'année 2002.

Néanmoins, en plus des contrôles déjà assignés, la Direction Générale des Fonds Européens de la Junta de Andalucía est en train de vérifier, sous la protection de l'article 4 du Règlement 438/2001, 91.939.416€ correspondants au 5% des coûts certifiés de la période 2000-2002. Actuellement, selon la Direction Générale des Fonds Européens 50% de cette quantité a été vérifiée. Selon l'information facilitée par la Direction Générale des Fonds Européens de la Junta de Andalucía la quantité prévue comme objet de vérification pourrait s'ajouter aux sommes qui ont été ou qui vont être l'objet d'audits financiers et/ou de gestion. Dans cette ligne, si on ajoutait la quantité de 74.717.916,56 € de coût certifié jusqu'au 31-12-2001 que la dite Direction Générale est en train de soumettre à vérification, aux quantités avant considérées, on atteindrait 9,03% du total du coût certifié au 31-12-2001. Ainsi 9,03% du coût certifié à cette date-là serait couvert par les audits financiers et/ou de gestion et par des vérifications réalisées sous la protection de l'article 4 du Règlement 438/2001

1.3.7. INCIDENCE DANS LE CADRE SOCIO-ECONOMIQUE

Selon les indicateurs d'impact définis dans la Fiche Technique pour chaque mesure du POIA et avec l'information au 31 Décembre 2002 en FONDS 2000, l'incidence du POIA dans le cadre socio-économique de la région est encore modérée, ce résultat est logique si l'on tient compte que le délai d'exécution réel pour les certifications du coût se termine en 2008. Pour la totalité des axes, les interventions réalisées au sein du POIA, ces trois dernières années, ont généré un total de 26 420 nouveaux postes de travail et ont permis d'en conserver 77 569. Si on les compare avec des données de la EPA entre 1999 et 2002, ils représentent 8,82% du total de l'emploi créé dans la région et 3,3% de l'emploi conservé. Ces sont des impacts considérés très positifs. Cependant, il faut prendre ces résultats avec une certaine prudence car ils font référence à l'emploi brut, et non pas net, et d'autre part, dans certains cas on a constaté que l'emploi est surévalué quand on réalise le calcul pour les trois années.

1.3.8. INCIDENCE SUR LA STRATEGIE EUROPEENNE DE L'EMPLOI

En général, on a pu constater, tel qu'on le manifeste dans les rapports d'exécution des années 2000, 2001 et 2002 que les actions développées par les agents exécuteurs en faveur du développement des ressources humaines, ont été marquées par l'intensification de politiques actives d'emploi face aux passives, à travers l'impulsion de mesures qui ont potencé la création de postes de travail, la lutte contre toutes les formes de discrimination et l'amélioration de la qualification et l'adaptabilité des travailleurs aux conditions requises par le marché du travail. Cependant, du point de vue de l'équipe d'évaluation, il serait nécessaire de tenir compte d'une série de recommandations pour améliorer l'application des politiques communautaires en matière d'emploi, parmi lesquelles on peut signaler :

- a) Amplifier les indicateurs de suivi spécifiés dans le Complément de Programme pour capter la vraie dimension et implications que la EEE possède sur le marché de travail.
- b) Quantification des effets nets et bruts sur l'emploi dans le suivi des actions développées dans le POIA.

- c) Simplification des directives d'emploi, ce qui permettrait d'éclaircir les priorités, faciliter la communication avec toutes les parties intéressées et réaliser un suivi plus efficace de la EEE.

Bien que les actions du POIA 200-2006, en termes généraux, aient été spécialement importantes dans la flexibilisation et l'amélioration du marché du travail, du point de vue de l'équipe d'évaluation, il serait nécessaire de tenir en compte une série de recommandations pour améliorer l'application des politiques communautaires en matière d'emploi dans le développement et l'exécution du Programme Opératif :

- a) Les indicateurs incorporés dans le Complément du POIA 2000-2006 ne sont pas capables de capter la vraie dimension et les implications qu'a la EEE sur le marché du travail et sur le développement des ressources humaines. Dans le document de travail n°3 de la Commission Européenne sur les orientations méthodologiques sur le suivi et l'évaluation, tout un ensemble d'indicateurs est exposé dans le domaine des ressources humaines (p60) et dans le domaine de l'entourage productif (p52) qui devraient être dans l'évaluation de la EEE.
- b) La Commission a créé une méthode destinée à l'évaluation des effets bruts et nets sur l'emploi qui devrait être pris en compte dans le suivi du POIA 2000-2006. cette distinction impliquerait le développement d'une méthodologie qui permettrait d'estimer l'emploi net en tenant compte des effets de déplacements, des effets indépendants et des effets indirects.
- c) Les carences formatives et la méconnaissance des agents exécuteurs des politiques communautaires en matière d'emploi manifeste la nécessité de développer des actions formatives qui permettraient de surpasser cette limitation. Pour cela, il est convenable l'articulation de dynamiques de formation pour les responsables du Cadre, au-delà de la seule participation documentaire et/ou informative (sous la forme de circulaires, instructions, etc.) ayant pour but d'atteindre une meilleure connaissance de la part des responsables ultimes de la sélection et exécution des opérations.
- d) Dans toutes les mesures où le développement des action du Programme se réalise à travers d'une entreprise embauchée pour cela, on devrait inclure dans le processus de sélection de celles-ci certains paramètres qui permettront d'incorporer parmi les critères de sélection l'accomplissement des principes d'action de la EEE. Evidemment, il est parfois difficile de prendre une décision en nous appuyant sur ces critères, mais il devrait exister au moins un plus grand engagement pour prendre en compte ce type de paramètres dans la décision finale.
- e) Dans les actions qui ont leur origine dans le développement des actions formatives on devrait potencier , comme le font des organismes comme l'Institut Andalou de la Femme, le développement de nouvelles méthodes d'enseignement et de formation en utilisant les nouvelles technologies de l'information (e-learning). L'utilisation de ces technologies favoriserait l'accès à la formation de collectifs qui, pour des raisons géographiques ou d'horaire de travail, le difficilement le font ou ne peuvent pas le faire du tout.
- f) En tenant compte des difficultés méthodologiques et empiriques qui existent pour pouvoir différencier les effets sur le marché du travail dont l'origine sont les actions développées dans le cadre du POIA, et celles motivées par des réformes structurelles financées par d'autres voies, ou même par la propre évolution du cycle économique, il serait très convenable que l'Organe intermédiaire pertinent emploie les ressources nécessaires pour essayer de mener à bon terme un suivi plus efficace de l'impact réel du Programme Opératif sur la EEE, en différenciant ces effets.
- g) Finalement, il serait intéressant de signaler que les agents exécuteurs qui sont bien informés sur la EEE, mettent en relief la complexité de l'articulation des directives et les piliers de la EEE et sa correspondance avec les lignes prioritaires du FSE et du PNAE. Dans ce sens, en accord avec les commentaires qui sont recueillis dans le rapport de la Commission sur le bilan de cinq années d'application de la EEE, l'équipe d'évaluation met en relief que la simplification des directives permettrait d'éclairer les priorités, de faciliter la communication avec toutes les parties intéressées et de réaliser un suivi plus efficace de la EEE.

Finalement, l'équipe d'évaluation considère qu'il est conseillé d'augmenter les dotations économiques dans la mesure 4A.12 pour le renfort des modules de formation professionnelle en relation directe avec les nouvelles technologies et la Société de Connaissance pour contribuer de cette façon à réduire le retard détecté dans la communauté andalouse dans ces domaines.

1.3.9. DEVELOPPEMENT RURAL

On apprécie un effet positif du POIA sur le développement rural concrétisé particulièrement sur une augmentation importante de l'emploi, une augmentation de la rentabilité et de la productivité des entreprises agricoles, ainsi que l'amélioration des conditions de vie, travail, qualité et sécurité alimentaire.

Les organismes locaux ont organisé de leur côté une série étendue de projets qui ont contribué à un plus grand développement des zones rurales, aussi bien au moyen d'actions dans le domaine physique que dans les aspects sociaux et dans le système de production. Ainsi, différentes activités ont été financées parmi lesquelles ressortent celles qui fomentent la récupération et la rénovation du patrimoine historique et/ou culturel dans la municipalité ou zone rurale où se développent ses activités ainsi que l'exploitation des atouts du paysage. Dans le domaine social, on a prêté un spécial intérêt à la fomentation, la création ou le développement de structures interprofessionnelles dans la municipalité ou circonscription, la coopération entre territoires ruraux, les initiatives pour soutenir des groupes et/ou associations de création ou augmentation de services d'aide à la gestion des exploitations agricoles ou activités de formation occupationnelle ou continue. Quant aux actions dans le système productif, celles-ci ont été très variées et on peut souligner l'amélioration et la rationalisation des procédures de manipulation et de transformation de produits agroalimentaires, l'amélioration et la potentialité des canaux de commercialisation, l'exploitation des produits agroalimentaires de la zone et la réajustement de la production vers de nouveaux marchés.

1.3.10. IMPACT MACROECONOMIQUE

Dans cette partie (à la différence de la 1.3.7.) on évalue les impacts globaux des aides communautaires en termes de production et d'emploi. Cet impact macroéconomique a été considéré à partir de données exécutées pour la période 2000-2002 et des projections pour 2003-2006, en utilisant une adaptation pour l'économie andalouse du modèle HERMIN-Espagne. Les résultats obtenus suggèrent que, dans l'ensemble, les effets totaux des aides européennes élèveraient la production réelle en 2000 à 1,08 pour cent sur la scène de base (sans aides européennes), en augmentant cette brèche à 2,64 pour cent en 2001 et 3,80 pour cent en 2002, pour après diminuer progressivement jusqu'à atteindre une déviation de 3,43 pour cent en 2006. cet effet total équivaut à un différentiel dans le taux de croissance du VAB réel annuel de 0,51 points de pourcentage pendant la période 1999-2006, qui entraînerait un revenu par habitant (PIB par tête) qui serait en moyenne de 364 euros de 1999 supérieur au revenu résultant en absence desdites aides européennes. En ce qui concerne l'emploi, les effets totaux des investissements dans le POIA génèreront ou conserveront pendant 2000-06 cinquante mille emplois. Ce résultat signifie que ces aides feront en sorte que l'emploi andalous grandisse à un taux accumulé annuel de 2,55% pendant cette période, face à l'accroissement du 2,29% en absence de ces aides, estimation qui, selon l'équipe d'évaluation, aurait une bonne approche des effets nets sur l'emploi dû à l'exécution du POIA.

1.3.11. PRINCIPE EGALITE D'OPPORTUNITES

Bien que la validité de l'évaluation préalable en matière d'égalité d'opportunités incluse dans le POIA 2000-2006 est élevée, l'optique transversale est encore loin d'être atteinte. Le FSE est toujours le fond où l'intégration de la perspective de genre et les mesures spécifiques ont une plus grande importance et impact. Les mesures en faveur de l'égalité se centrent toujours surtout sur le domaine de l'emploi et sont moins transparentes dans des domaines comme celui de l'environnement, société de la connaissance, transport et développement rural, local et urbain.

Parmi les principales propositions pour améliorer l'application du principe d'égalité entre les hommes et les femmes on trouve les suivantes : a) améliorer les indicateurs et introduire de nouveaux désagrégés par genre pour évaluer correctement l'application du principe d'égalité d'opportunités b) puisque le « mainstreaming » est une discipline relativement jeune, il est nécessaire d'augmenter la formation technique des agents exécutifs et des membres des Comités de suivi en matière d'égalité des genres et son action continue dans le temps, c) on doit inclure l'égalité d'opportunités entre hommes et femmes dans les critères de sélection de certains projets dans lesquels cela n'est pas pris en compte, d) faciliter un conseil continu dans le temps et permanent des agents exécutifs, ainsi que la réalisation d'un plus grand nombre d'études et de diagnostics en rapport avec la femme, e) fomentier le transfert de connaissances et d'expériences parmi les agents impliqués à travers des réunions, séminaires, rencontres, etc., f) augmenter le compromis et degré d'implication depuis les plus hauts responsables jusqu'aux agents exécutifs finaux des mesures du programme et g) on doit promouvoir un changement culturel dans l'organisation du travail établissant les mesures nécessaires pour une meilleure intégration et application du principe d'égalité d'opportunités entre hommes et femmes.

1.3.12. ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT SOUTENABLE

La priorité horizontale de respect de l'environnement a été intégrée dans l'exécution des mesures du POIA de différentes façons : par l'accomplissement de la normative environnementale, la réalisation d'études environnementales, l'implantation de mesures préventives et correctrices, la surveillance environnementale dans les travaux, l'établissement et le suivi d'indicateurs environnementaux ou par l'incorporation dans les différents projets et opérations de certains Principes Environnementaux d'Intégration. Cependant, cette équipe d'évaluation conseille l'extension et la généralisation de la nécessité d'une plus grande intégration de ce principe horizontal dans toutes les phases du programme.

Tous les projets devraient être accompagnés d'un point sur les mesures environnementales, qui soit susceptible d'évaluation quantitative. En particulier, l'équipe d'évaluation recommande, pendant le développement du Programme, l'établissement d'indicateurs physiques qui quantifient l'évolution des mesures avec impact environnemental négatif, dont l'objectif est de prouver l'efficacité des mesures correctrices entreprises. De même, il conseille de généraliser pour la totalité des axes et des mesures l'adoption d'indicateurs environnementaux.

L'équipe d'évaluation considère aussi important que l'exécution des mesures, non seulement dans celles qui ont le plus d'impact, qu'on tienne en compte les recommandations suggérées par le Réseau des Autorités Environnementales pour intégrer la variable environnementale dans le Programme. En même temps qu'elle croit nécessaire plus de diffusion d'information de la part du Réseau, puisque sa principale obligation est de veiller pour que la protection de l'environnement s'intègre à l'application des Fonds Structuraux.

Les impacts environnementaux négatifs appréciés dans l'exécution des mesures sont inférieures à ceux qui étaient signalés potentiellement dans l'Évaluation Préalable ; en même temps, on remarque beaucoup d'impacts positifs non appréciés au début du programme. L'établissement de mesures correctrices dans les projets à impact négatif a été généralisé, s'ayant effectué un suivi de l'application de ces mesures. Le niveau d'efficacité est élevé, en neutralisant les effets négatifs qui devaient se corriger.

On a constaté l'accomplissement de la législation environnementale, de l'état et autonome et le respect des Directives Européennes de l'Habitat et de l'Impact Environnemental. Il faut signaler que sur trente trois mesures il y a quelque projet qui s'est développé dans quelque espace intégré au Réseau Natura. L'élévée proportion que ces espaces occupent en relation avec la superficie andalouse et l'importance des infrastructures effectuées dans l'axe 6 expliquent cette affection. Le ministère de l'environnement du gouvernement autonome, avec l'intervention générale de la Junta de Andalucía garantit l'effective application de la normative environnementale sur tous les investissements qui se réalisent sur son territoire, spécialement tous les projets s'examinent en tenant compte son affectation au Réseau Natura.

Cette évaluation estime positivement le rôle des Autorités Environnementales dans le processus d'évaluation et suivi du Programme, malgré cela on conseille d'améliorer la coordination entre les Autorités Environnementales et les organes et agents exécutifs du POIA.

1.3.13. SOCIÉTÉ DE LA CONNAISSANCE

Les résultats obtenus manifestent une connaissance faible ou superficielle de ce principe parmi les agents exécutifs. Il existe des différences importantes en fonction de la mesure ou du fond dans lequel sont développées les opérations, ainsi que parmi les agents exécutifs de l'Administration Centrale et ceux de l'Administration Autonome. On doit insister sans aucun doute sur diffusion de ces principes horizontaux parmi les gestionnaires ainsi que le côté obligatoire de leur application. On doit signaler, selon l'opinion de l'évaluateur, le manque d'intérêt que démontrent les agents exécutifs pour améliorer dans ce sens, et nous pouvons donc conclure que l'application actuelle est loin de pouvoir être considérée dans la pratique comme étant satisfaisante.

1.3.14. DÉVELOPPEMENT LOCAL ET URBAIN

On a remarqué une grande méconnaissance du contenu et des objectifs de cette politique, surtout au niveau des agents exécutifs. C'est pourquoi l'équipe d'évaluation conseille d'augmenter la diffusion de ces principes et d'améliorer la formation en ce qui concerne les travailleurs qui interviennent dans leur application.

1.3.15. RECOMMANDATION COMMUNE SUR L'APPLICATION DES PRIORITÉS ET POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

Du point de vue de l'équipe d'évaluation, on pourrait avancer fermement dans l'application des priorités et des politiques communautaires par les organes de gestion des Fonds Structuraux en développant de la part de la Commission, dans les cas possibles, les instruments normatifs nécessaires afin de garantir l'accomplissement de ces politiques, comme par exemple il a été fait en relation avec la politique d'Environnement. En partant de cette perspective, la transformation des priorités en normes communautaires serait spécialement importante dans le cas de la Politique d'Égalité d'Opportunités.

CAPÍTULO 2

ENFOQUE METODOLÓGICO ADOPTADO Y ORIGEN DE LOS DATOS UTILIZADOS

2.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene por objeto presentar el enfoque metodológico adoptado en la evaluación intermedia y el origen de los datos utilizados por el equipo evaluador, así como un resumen de las facilidades o dificultades encontradas a lo largo de la realización de los trabajos, según consta en el anexo I del Convenio de Colaboración firmado entre la Consejería de Economía y Hacienda (Junta de Andalucía) y la Universidad de Málaga para la realización de la evaluación intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006 (POIA 2000-2006).

En el anexo I de este Convenio se especifica, siguiendo lo dispuesto en el artículo 42 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999, que la evaluación intermedia “estudiará, teniendo en cuenta la evaluación previa, los primeros resultados de las intervenciones, su pertinencia y la realización de los objetivos. Apreciará también la utilización de los créditos así como el desarrollo del seguimiento y de la aplicación”. Además del objetivo, en el Convenio mencionado se delimita el ámbito y los contenidos de la evaluación intermedia del POIA 2000-2006. Así, concreta como ámbito territorial la Comunidad Autónoma de Andalucía y como ámbito de estudio al conjunto de actuaciones financiadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Orientación (FEOGA-O), incluidos en el POIA 2000-2006, tal como se desarrollan en su Complemento de Programa. En el mismo documento, anexo I, se relacionan los contenidos de estudio.

Junto al objetivo, ámbito y elementos antes especificados, el presente trabajo está circunscrito por las directrices metodológicas comunes diseñadas por los evaluadores del Marco Comunitario de Apoyo (MCA). En efecto, en esta ocasión, se ha concebido la evaluación intermedia del actual MCA, como síntesis de las evaluaciones intermedias de los programas que lo integran, lo que ha planteado la necesidad de que el proceso de evaluación se desarrolle de forma armonizada y coordinada. Por lo tanto, parte de la metodología utilizada en este estudio procede de los contenidos de la “Guía Metodológica para la Evaluación de Programas Operativos 2000-2006” elaborada por QUASAR. Para evitar reiteraciones se describirán, muy brevemente, los contenidos utilizados de dicha Guía, citando su procedencia. No obstante, además de compartir el enfoque metodológico de los evaluadores del MCA, en este capítulo el equipo evaluador de POIA 2000-2006 presenta la metodología propia desarrollada y la información adicional confeccionada.

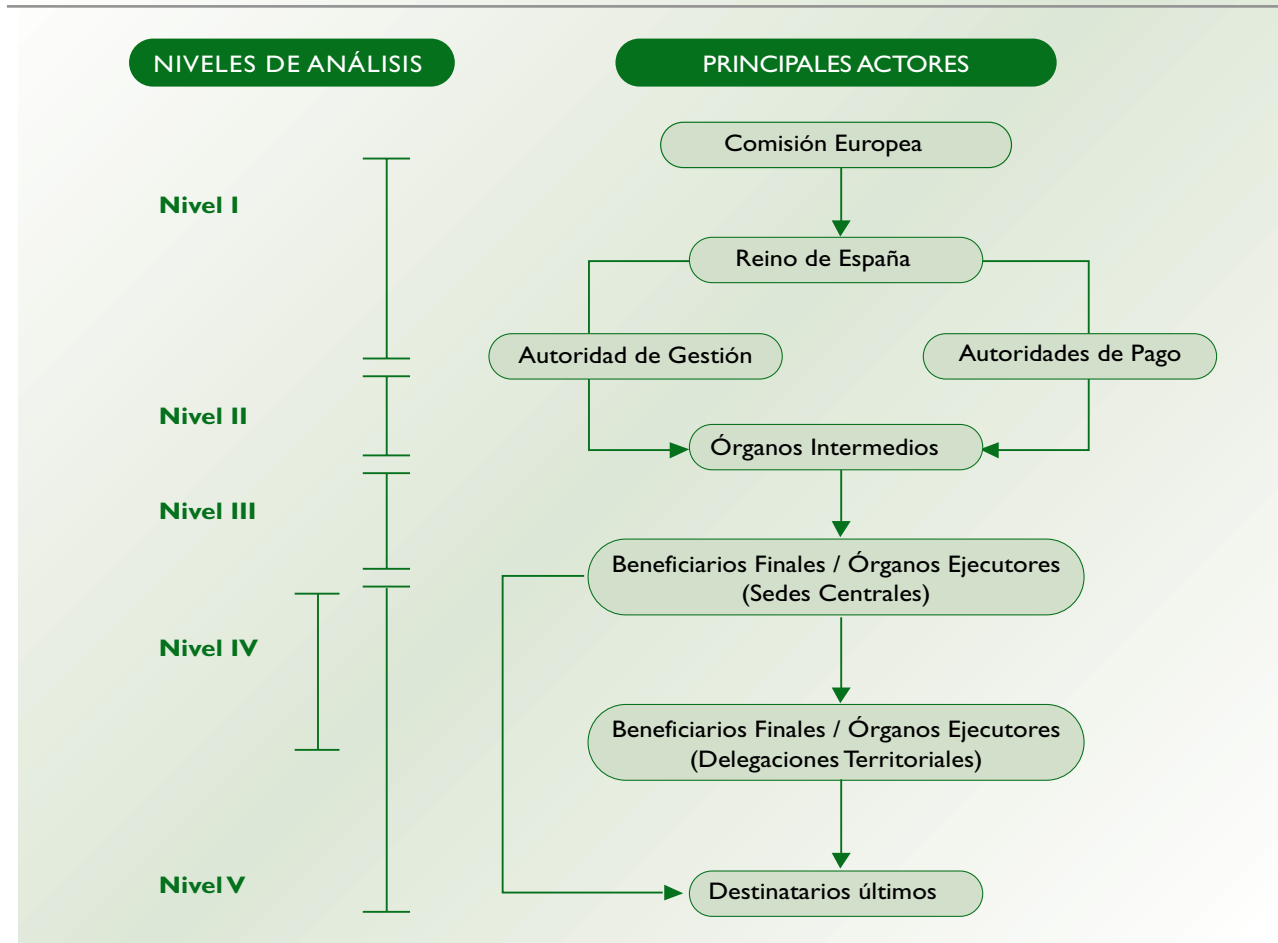
En los restantes epígrafes de este capítulo, se delimitan aquellos aspectos específicos del enfoque metodológico adoptado (epígrafe 2), las fuentes de información y los instrumentos utilizados (epígrafe 3), el contenido de la información (epígrafe 4) y los rasgos básicos de los gestores-coordinadores y agentes de los Órganos Ejecutores (Beneficiarios Finales) entrevistados. Las facilidades y dificultades encontradas se describirán a lo largo de los tres epígrafes antes mencionados. Finalmente, se incluirá, en un anexo, la relación de gestores-coordinadores y de los agentes de los Órganos Ejecutores encuestados. No se incluyen, por tanto, los cuestionarios proporcionados por los evaluadores del MCA y que se encuentran en su Guía Metodológica (Entregas I y II).

2.2. PERSPECTIVA DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA: LA DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES OPERATIVAS Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL POIA 2000-2006 A DIFERENTES NIVELES DE GESTIÓN

La perspectiva metodológica específica adoptada en este trabajo parte de dos hechos:

- Como el resto del MCA, el POIA 2000-2006 está estructurado en ejes, medidas y operaciones (proyectos). A su vez, el análisis de los progresos realizados en la consecución de los objetivos operativos, específicos y globales, debe realizarse de forma progresiva. No obstante, la evaluación de un programa no es ni la suma ni la síntesis de los proyectos que lo integran, por lo que no es suficiente un enfoque que partiendo de medidas y proyectos específicos alimente la evaluación del programa, ya que algunas cuestiones relevantes no pueden inferirse desde ese nivel de análisis.
- En la gestión del programa interviene un elevado número de actores; entre ellos, cuatro niveles de administración diferentes (Comisión Europea, Administración General del Estado, Administración Regional y Corporaciones Locales), además de otros organismos públicos y privados.

CUADRO 2.1. NIVELES DE ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES, ORGANISMOS Y ENTIDADES IMPLICADAS EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (*)



(*) Este cuadro es una adaptación del diagrama presentado en el **Manual de Procedimientos** elaborado por el Ministerio de Hacienda (2001, p. 24).

Teniendo en cuenta los dos puntos anteriores, el primer paso de la metodología que se ha desarrollado consiste en delimitar el rango de los distintos actores, para determinar en qué niveles jerárquicos se propone concentrar la recogida directa de información y argumentar además esta elección.

La jerarquía de actores está culminada por la Comisión Europea y, en su parte inferior, se sitúan los destinatarios últimos de las ayudas comunitarias. Cada actor tiene diferentes funciones y, por tanto, diferente información y perspectiva sobre la elaboración, puesta en marcha y logros del POIA 2000-2006. Así mismo, la correcta articulación institucional depende de la fluidez de las relaciones establecidas entre actores situados en niveles jerárquicos diferentes. Como puede observarse en el Cuadro 2.1, en la evaluación del POIA pueden distinguirse cinco niveles de análisis:

Nivel I: Relaciones entre el Reino de España y la Comisión Europea.

Nivel II: Relaciones entre las Autoridades de Gestión y de Pagos (incluidos las Unidades responsables de la coordinación de cada Fondo¹) y los Órganos Intermedios.

Nivel III: Relaciones entre los Órganos Intermedios y los agentes de los Órganos Ejecutores (Beneficiarios Finales) que ejercen su función en las dependencias centrales. Por agentes de los Beneficiarios Finales (Órganos Ejecutores) se designan a las personas integradas en las relaciones de puesto de trabajo de los Beneficiarios Finales / Órganos Ejecutores responsables de la ejecución de las operaciones². Por brevedad, se designará a estas personas como **agentes ejecutores**.

Nivel IV. Relaciones entre los agentes ejecutores adscritos a las sedes centrales de los Beneficiarios Finales y los adscritos a las delegaciones provinciales de Consejerías, Gerencias del IFA, ... En muchas ocasiones, este último escalón es el que gestiona etapas fundamentales de las operaciones comunitarias.

Nivel V. Relaciones entre los Beneficiarios Finales y los destinatarios últimos de las ayudas.

Dada la variedad y cantidad de actores que intervienen en cada nivel, no se pretende un análisis completo de todas las relaciones establecidas, debiéndose optar por concentrar los esfuerzos en algunos de los niveles enumerados. En este trabajo, los esfuerzos se han dirigido a los Niveles II y III, con algunas referencias al Nivel IV. El análisis del Nivel V exigiría otro tipo de investigación. Por ejemplo, en el caso de ayudas a las empresas, sería necesario acceder a los listados de los destinatarios últimos y contar con la posibilidad de construir grupos de control, para poder comparar el efecto neto de las ayudas comunitarias en las empresas beneficiarias con relación a las no receptoras de tales ayudas.

En las personas adscritas a los organismos incluidos en el nivel II recae la coordinación de la gestión de los Fondos Estructurales. Son los responsables:

- a) de la gestión y control técnico (Autoridad de Gestión),
- b) de recibir los importes de la participación de los Fondos y ejercer el control financiero (Autoridades de Pago),
- c) de la coordinación de cada Fondo (Autoridad de Gestión del MCA y SGAF, UAFSE y Dirección General de Desarrollo Rural del MAPA); y
- d) finalmente, de responsabilizarse de la gestión de los Fondos en su ámbito y mediar entre la Autoridad de Gestión y las de Pagos y los Beneficiarios Finales (Órganos Intermedios).

1. - Intervenciones FEDER: Autoridad de Gestión del MCA directamente o a través de la Subdirección General de Administración de FEDER (SGAF).

- Intervenciones FSE: Unidad Administradora del FSE (UAFSE) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- Intervenciones FEOGA: Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación (MAPA).

2. Se ha utilizado la designación de Agente por analogía con la utilizada para designar a las personas adscritas a la Autoridad de Pagos. (Ver Manual de Procedimientos, p. 20).

Por lo tanto, en este nivel participan los gestores que tienen un mayor grado de responsabilidad -a excepción de la Comisión Europea-, mayor acceso a la información -de indicadores de recursos, realizaciones, resultados e impactos, mayor conocimiento de los procedimientos administrativos y de las políticas y prioridades comunitarias, pero que no participan, por lo general, en la ejecución directa de los proyectos. En este mismo nivel de relaciones institucionales incluimos a los componentes del Comité de Seguimiento del POIA 2000-2006.

Las personas adscritas en este nivel de gestión del POIA -Autoridades de Pago, Autoridad de Gestión, Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía, Unidades Centrales de los Órganos Intermedios dependientes de la Administración General del Estado (AGE), y los responsables de la coordinación de cada Fondo- se les denomina *gestores-coordinadores*. Adicionalmente, también se consideran gestores-coordinadores los altos cargos de los Órganos Ejecutores que realizan tareas de coordinación en la ejecución de las medidas que les han sido asignadas y/o pertenecen a Órganos Ejecutores con funciones relevantes en la implementación de las prioridades horizontales (en el caso de la Junta de Andalucía, por ejemplo, altos cargos del IFA, de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, Instituto Andaluz de la Mujer y Consejería de Medio Ambiente)³.

En este nivel, los cuestionarios utilizados son los contenidos en la Guía metodológica elaborada por los evaluadores del MCA: entrevistas a gestores-coordinadores (I fase) y entrevistas institucionales (II fase)⁴. No obstante, en la evaluación intermedia del POIA se ha pretendido diferenciar el análisis lo más explícitamente posible entre gestores-coordinadores y agentes ejecutores. Como rasgo metodológico específico, la evaluación intermedia del POIA 2000-2006 ha tratado de centrar su trabajo en el análisis de la ejecución de las operaciones y la gestión de las medidas. Esto es, se ha centrado en el Nivel III, del Cuadro 2.1. En este caso, las relaciones institucionales son, exclusivamente, entre los órganos intermedios y los agentes ejecutores. Los circuitos financieros, administrativos y de suministro de la información para el sistema de seguimiento se plantean en este caso de forma muy diferente a las establecidas en el Nivel II. No obstante, a nuestro juicio, la implementación de un programa operativo depende en alto grado de los agentes ejecutores, pues son ellos los que están en contacto directo con los destinatarios últimos de las ayudas. Por ello, hemos tratado de entrevistar a la **totalidad** de los agentes ejecutores del POIA 2000-2006, utilizando un cuestionario diseñado a tal fin. Además del convencimiento del equipo evaluador de que era necesario el contacto directo con las personas que ejecutan las operaciones para realizar el trabajo encomendado, esta opción se puede avalar con los siguientes argumentos:

- a) Los agentes ejecutores están especialmente bien situados para informar sobre el inicio de los expedientes, las dificultades en el suministro de información al sistema de seguimiento, la aplicación práctica de los criterios de selección de los proyectos, las características de los destinatarios últimos de los fondos, las dificultades en la materialización y justificación de los pagos, entre otros trámites administrativos.
- b) Como se recomienda en el Documento de Trabajo nº 8 ("La Evaluación Intermedia de las Intervenciones de los Fondos Estructurales"), en el estudio de la eficacia y la eficiencia del Programa, la unidad clave de análisis es la medida, ya que el "análisis de la eficacia y la eficiencia a nivel de la medida (objetivos operativos) contribuirá al análisis de los progresos realizados para la consecución de los objetivos específicos y globales" (pág. 19). Además, el análisis de la eficiencia en medidas que incluyen diversas actividades es imposible de realizar sin la información adicional -es decir, no contenida previamente en Fondos 2000- sobre los costes unitarios o los costes relevantes en las distintas etapas de realización de las operaciones de inversión en infraestructuras (licitación, adjudicación o final) que pueden proporcionar los agentes de los Beneficiarios Finales.
- c) La inclusión del análisis exhaustivo del Nivel III permitirá comparar la eficacia y eficiencia de los circuitos financieros y administrativos establecidos entre diversos departamentos de los órganos intermedios y sus representantes y el circuito financiero que une al órgano intermedio con las Autoridades de Pago.
- d) Los agentes ejecutores pueden contribuir también a la implementación de las normativas y prioridades horizontales comunitarias, ya que son los más directamente implicados en los procesos de contratación y

3. En el anexo se relacionan las personas entrevistadas en este nivel y en el epígrafe 4 de este capítulo se detalla el contenido de la información suministrada.

4. Ambos cuestionarios están incluidos en la Guía metodológica realizada por los evaluadores del MCA.

adjudicación de los Fondos a los destinatarios últimos -que en muchos casos son los propios Beneficiarios Finales. Esta situación en el trabajo administrativo les puede permitir aplicar normativas tendentes a seleccionar a los destinatarios últimos, entre quienes presenten buenas prácticas en la aplicación de prioridades horizontales relacionadas con el medio ambiente, igualdad de oportunidades, contratación de minusválidos y colectivos menos favorecidos,...⁵.

- e) Asimismo, con la perspectiva adoptada, la evaluación intermedia del POIA 2000-2006 puede convertirse en un sistema para ayudar al rediseño y gestión de las intervenciones. Al establecerse un diálogo entre evaluadores, por un lado, y gestores-coordinados y agentes-ejecutores de los Beneficiarios Finales, por otro, se aumenta la calidad de la información recogida y se posibilita la transferencia de información y buenas prácticas entre diferentes niveles administrativos.

Obviamente, la recogida de información tanto de gestores-coordinadores como de agentes ejecutores requiere la colaboración de todos ellos con el equipo evaluador. Sin esa colaboración, no es posible reunir la información relevante, interpretarla correctamente y formular un juicio apropiado. Los evaluadores no pueden ser eficaces si sus interlocutores no colaboran ampliamente y de buena fe, lo que implica cierto grado de confidencialidad.

Dado que el equipo evaluador es consciente de que un enfoque excesivamente micro, centrado en la evaluación de proyectos, no alcanza a dar respuestas a todas las cuestiones planteadas en los pliegos de condiciones técnicas, se propone la articulación del análisis en tres elementos:

- a) La aproximación micro ya apuntada (Nivel III)
- b) La aproximación intermedia a través de las entrevistas a gestores-coordinadores situados en el Nivel II
- c) Finalmente, el análisis econométrico para completar el estudio de impacto macroeconómico. Este análisis se realizará a través de un modelo macroeconómico elaborado para la economía andaluza, siguiendo las características y el diseño del modelo HERMIN⁶.

2.3. FUENTES DE INFORMACIÓN. INSTRUMENTOS UTILIZADOS

Siguiendo las recomendaciones contenidas en los textos de la colección MEANS, en este trabajo se considera que "la evaluación intermedia descansa, básicamente, en el sistema de seguimiento, pero haciendo también uso de la evaluación inicial y de la información derivada de los indicadores de contexto. La evaluación intermedia consiste en exhaustivos análisis centrados principalmente en las realizaciones y resultados del programa evaluado, sin pretender estudios en profundidad de los impactos que aún no han dispuesto del suficiente tiempo para emerger" (European Commission, 1999)⁷.

5. Así por ejemplo, el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) exige con carácter general a las empresas beneficiarias de ayudas financiadas por la Subvención Global de Andalucía (SGA) cumplir con la obligación de respetar los trámites que impone la legislación medioambiental de la Junta de Andalucía y a llevar a cabo las actuaciones de publicidad y difusión de las ayudas.

6. El modelo HERMIN fue desarrollado para España, al igual que para otros países como Grecia, Irlanda y Portugal, durante los años 90 con el fin de obtener resultados comparables del impacto macroeconómico de los Fondos Estructurales. Cada modelo nacional está compuesto de 3 amplios componentes (uno de oferta, otro de absorción y otro de distribución de la renta) que funcionan como un sistema de ecuaciones integrado. Aunque los mecanismos keynesianos convencionales constituyen el núcleo del modelo, el componente de oferta determina la producción también en función de la competitividad de precios y costes. La adaptación de este modelo para la economía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, permitirá analizar, además de los efectos de demanda (corto plazo), los efectos de oferta producidos por aumentos en la productividad y en la competitividad (largo plazo) vinculados a los fondos.

7. European Commission (1999): Evaluating Socio-economic programmes. Vol. I. Evaluation design and management, Luxembourg, p.53.

Teniendo en cuenta estas recomendaciones, en el Cuadro 2.2, se clasifican las distintas fuentes e instrumentos utilizados para recabar la información. Los datos empleados se clasifican en secundarios y primarios. Los **datos secundarios** comprenden la información, ya existente, reunida e interpretada por el equipo evaluador. Como puede observarse en el Cuadro 2.2, la procedencia de los datos secundarios es triple: sistema de seguimiento, estadísticas oficiales y documentos y evaluaciones de anteriores programas. El sistema de seguimiento (Fondos 2000) constituye un elemento clave en el proceso de evaluación. De este sistema debe proceder la información sobre indicadores de utilización de recursos (financieros y humanos), de realizaciones físicas, de resultados y de impactos. De la veracidad de los datos contenidos en Fondos 2000 y de la diligencia en el suministro de los mismos al equipo evaluador depende, en gran medida, el resultado de la evaluación. Junto a los datos contenidos en Fondos 2000, que son objeto de contraste con la información obtenida directamente de los beneficiarios finales, el sistema de seguimiento proporciona los informes de ejecución anuales, otros documentos previos y posteriores al inicio del programa, tales como documentos de planificación (Plan de Desarrollo Regional, ...) y evaluaciones previas de coherencia interna, de medioambiente, de recursos humanos y de empleo e igualdad de oportunidades.

Por su parte, las estadísticas oficiales facilitan los datos necesarios para construir los indicadores de contexto. Son imprescindibles para el análisis destinado a confirmar la validez de la evaluación previa en lo que se refiere a las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (análisis DAFO) de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Las estadísticas oficiales más relevantes utilizadas han sido las siguientes:

- a) Los datos utilizados proceden en su mayoría del Instituto de Estadística de Andalucía (IEA) y del Instituto Nacional de Estadística (INE). Del primero se recopila la información referida a la Comunidad Autónoma de Andalucía, y del segundo la referida al ámbito nacional. Entre las estadísticas más relevantes utilizadas hay que destacar la Contabilidad Trimestral de Andalucía (base 1995, IEA) y la Contabilidad Nacional (base 1995, INE), así como la Encuesta de Población Activa (EPA, INE) que, junto con información suministrada por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, compone un cuadro de gran valor informativo referido a la producción y al empleo. Adicionalmente, esta información se completa con otros indicadores específicos de demanda, de precios y salarios, del tejido empresarial, y sobre medio ambiente, entre otros. Dentro de este grupo hay que destacar la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (INE), la estadística de Índice de Precios al Consumo (INE e IEA), la Encuesta Industrial Anual de Empresas (INE), la Encuesta de la Coyuntura Turística de Andalucía (IEA), la Encuesta sobre el Gasto de las Empresas Industriales en Protección Medioambiental (INE), etc.
- b) Asimismo, para poder analizar las principales disparidades entre Andalucía, España y la Unión Europea, se ha utilizado la base REGIO de Eurostat. Igualmente, hay que mencionar los indicadores de convergencia elaborados por la Secretaría General de Economía de la Junta de Andalucía y publicados en su Informe Económico de Andalucía 2001.

Finalmente, como datos secundarios, se ha recurrido a los contenidos en la evaluación final e intermedia del anterior Programa Operativo de Andalucía (POA 1994-1999), a documentos emitidos por los órganos de gestión – los relacionados con la Estrategia Europea de Empleo (EEE) y las prioridades horizontales, medioambiente e igualdad de oportunidades – y, como manuales de referencia sobre técnicas de evaluación, a los elaborados a instancias de la Comisión Europea⁸.

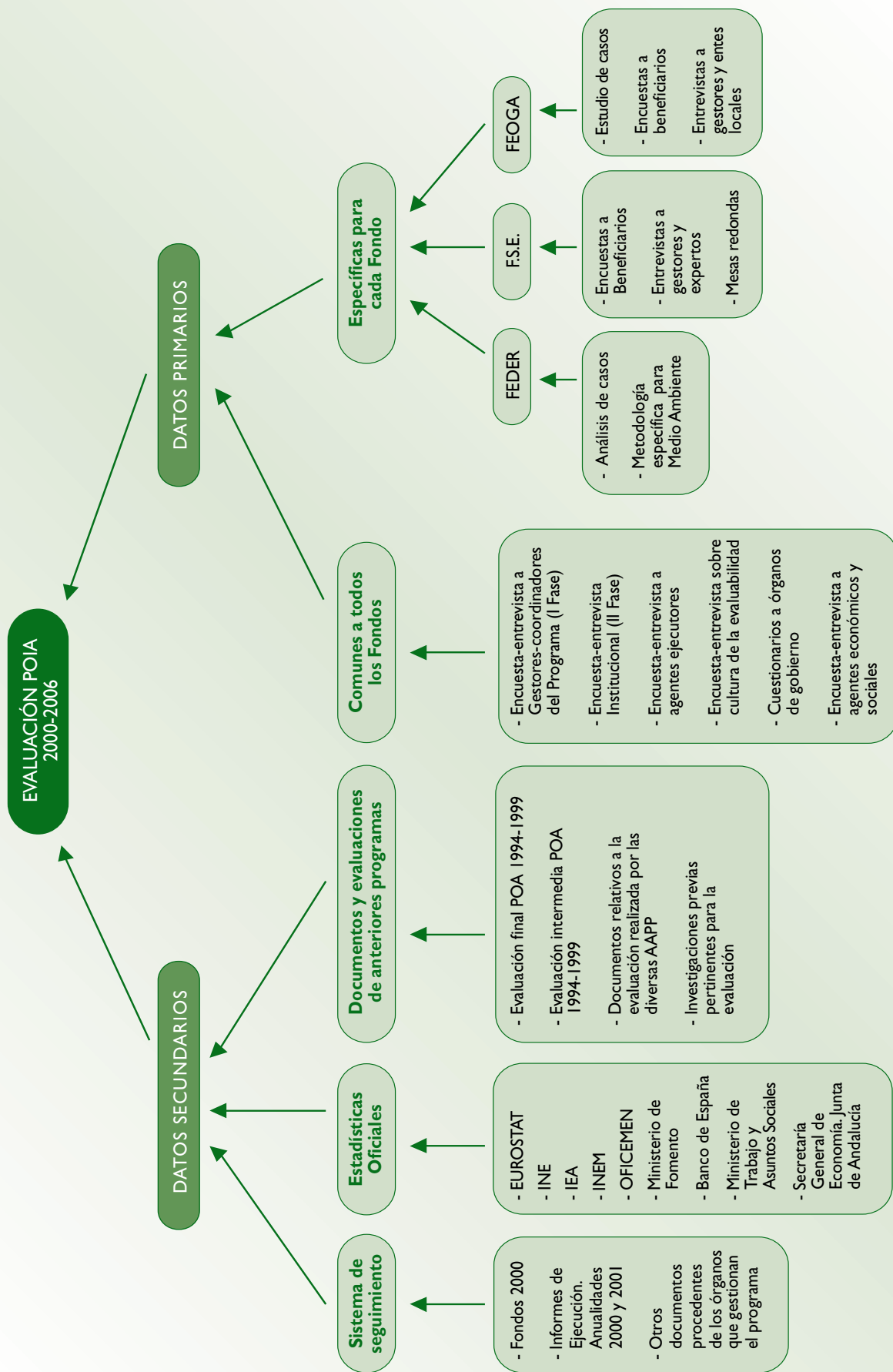
Por su parte, los **datos primarios** han sido recopilados directamente para esta evaluación mediante diversos instrumentos, tal como se refleja en el Cuadro 2.2. Estos datos se añaden a los disponibles al inicio de la evaluación y son básicos para el análisis de la ejecución del Programa. Las fuentes de información de datos primarios se han clasificado en dos categorías: comunes a todos los fondos y específicas para cada fondo.

a) Fuentes de información comunes a todos los fondos

Los instrumentos que se han utilizado dentro de esta categoría son los cuestionarios proporcionados por los evaluadores del MCA y otros cuatro cuestionarios elaborados por los evaluadores del POIA 2000-2006.

8. Se deja constancia de estos documentos en los capítulos donde se citan.

CUADRO 2.2. FUENTES DE INFORMACIÓN



El primer grupo se integra por las Encuestas-entrevistas a Gestores-coordinadores del Programa (I Fase) y la Encuesta-entrevista Institucional (II Fase). Los objetivos de la información recogida mediante estos cuestionarios se detallan en la Guía Metodológica elaborada por QUASAR.

El segundo grupo de cuestionarios, los elaborados por los evaluadores del POIA, tiene los siguientes objetivos:

- **Encuesta-entrevista a agentes ejecutores.** Como se ha expuesto en el epígrafe precedente, la recogida exhaustiva de información a este nivel de análisis pretende ser la característica específica de esta evaluación. Para ello, el equipo evaluador del POIA 2000-2006 ha elaborado este cuestionario, y para su cumplimentación se ha elaborado un árbol de los agentes ejecutores de todas las medidas que integran el programa. El árbol de agentes ejecutores ha sido confeccionado a partir de listados iniciales de altos cargos (Secretario General Técnico, Director/a General, Consejero Delegado,...) de los beneficiarios finales facilitados por la Dirección General de Fondos Europeos (Junta de Andalucía) y QUASAR.
- **Encuesta-entrevista sobre cultura de la evaluabilidad.** Esta encuesta se ha realizado a una muestra de gestores-coordinadores y agentes ejecutores de órganos intermedios de la Junta de Andalucía. Se ha partido de un cuestionario ya utilizado en el POA 1994-1999 y su objetivo consiste en analizar los progresos realizados sobre cultura de la evaluabilidad en los últimos años.
- **Cuestionario a órganos intermedios sobre la calidad del sistema de control.** Su objetivo es constatar el porcentaje de gasto certificado a 31-12-2001 que ha sido cubierto por auditorías financieras o de gestión hasta el momento presente, y enumerar las irregularidades detectadas; así mismo, se pretende conocer mediante este instrumento las previsiones de los órganos intermedios respecto a las auditorías planificadas para ser ejecutadas con anterioridad al 01-12-2003. Este cuestionario se dirige en consecuencia únicamente a los órganos intermedios.
- **Encuesta-entrevista a agentes económicos y sociales.** Mediante este instrumento se pretende conocer la valoración de la ejecución del POIA por parte de los representantes de los trabajadores (UGT y CCOO) y empresarios (CEA). Así mismo, se pretende conocer sus expectativas sobre los resultados de las actuaciones desarrolladas.

b) Fuentes de información específicas para cada fondo

Los evaluadores del MCA han propuesto distintos instrumentos para la recopilación de información específica de las operaciones cofinanciadas con Fondos Estructurales. Esta información complementa a la obtenida a partir de las fuentes de información comunes para la totalidad de las medidas (Fondos) que integran el POIA que se han descrito anteriormente.

b.1) FEDER

En el caso de las operaciones desarrolladas dentro de las medidas cofinanciadas por el FEDER, el procedimiento específico para la recopilación y análisis de la información que proponen los evaluadores del MCA se presenta en la metodología para la "Selección y análisis de casos para la Evaluación de Programas Operativos 2000-2006" que se incluye en la Guía Metodológica elaborada por QUASAR. De acuerdo con esta metodología, en este apartado se expone, por un lado, los objetivos y los criterios adoptados para la selección de las operaciones sometidas al análisis de casos. Por otra parte, se presentan los instrumentos específicos de recogida de información necesarios para implementar este análisis.

El procedimiento para la selección de operaciones para el análisis de casos en el marco de las intervenciones FEDER que han diseñado los evaluadores del MCA ha consistido en una estrategia que puede describirse en dos etapas.

1ª Etapa. Se han designado por los evaluadores del MCA un conjunto de medidas del POIA dentro de las que los evaluadores del POIA deben seleccionar las operaciones concretas sometidas al análisis de casos. Estas medidas se han

elegido en función de dos criterios: por un lado, como consecuencia de que la medida en su conjunto presente una eficacia financiera significativamente baja⁹ y, por otro lado, por presentar indicadores de costes unitarios relativamente elevados¹⁰. Las medidas designadas por los evaluadores del MCA para el POIA 2000-2006 se recogen en el Cuadro 2.3.

CUADRO 2.3. MEDIDAS DEL POIA SELECCIONADAS POR LOS EVALUADORES DEL MCA PARA EL ANÁLISIS DE CASOS EN EL MARCO DE LAS INTERVENCIONES FEDER

Criterios de selección	Selección de medidas		
	EJE	MEDIDA	NOMBRE DE LA MEDIDA
EFICACIA FINANCIERA	1	51	Apoyo a las empresas industriales, comerciales y de servicios
	3	6	Protección y regeneración del medio natural
	5	4	Infraestructura y equipamientos de apoyo a la integración social en el medio urbano
	5	8	Conservación y rehabilitación del patrimonio
COSTES UNITARIOS	1	7	Promoción del capital organizativo de las empresas
	3	8	Regeneración de suelos y espacios
	5	4	Infraestructura y equipamientos de apoyo a la integración social en el medio urbano
	6	1	Carreteras y autovías

2ª Etapa. Junto a la selección de casos procedentes de la aplicación del procedimiento expuesto anteriormente, se han elegido además por los evaluadores del POIA un conjunto de operaciones representativas de “buenas prácticas”. Esta selección responde también a las directrices de los evaluadores del MCA recogidas en su Guía Metodológica, en las que se exponen además las orientaciones aplicables a la selección de buenas prácticas. Las orientaciones para la selección de buenas prácticas son las siguientes:

- Participación de los agentes sociales en la programación.
- Complementariedad de los Fondos.
- Aplicación de soluciones técnicas innovadoras.
- Elevada elasticidad del objetivo respecto al instrumento.

En consecuencia, tanto en la primera como en la segunda etapa, la selección última de las operaciones sometidas al análisis de casos ha sido responsabilidad del equipo evaluador del POIA. Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, las operaciones seleccionadas dentro de la primera etapa se han elegido dentro de las medidas designadas por los evaluadores del MCA. La selección del resto de las operaciones por los evaluadores del POIA responde a la aplicación del criterio de buenas prácticas de acuerdo con las orientaciones indicadas en la Guía Metodológica de QUASAR. Finalmente, el Cuadro 2.4 muestra las 17 operaciones del POIA sometidas al análisis de casos. Estas operaciones representan un total de 276,8 millones de euros de gasto elegible en el periodo 2000-2006.

9. Hay que tener en cuenta que un resultado bajo del indicador de ejecución financiera para una medida concreta puede ser consecuencia de que la ejecución financiera de todas las operaciones de la medida sea baja o bien de que se han ejecutado pocas operaciones dentro la medida con relación al gasto elegible total correspondiente. En este segundo caso, el análisis de casos no tiene por qué poner de manifiesto las razones de esta baja ejecución financiera, ya que es posible que, individualmente, la ejecución financiera de todas las operaciones realizadas sea elevada.

10. Es importante señalar que el procedimiento aplicado por los evaluadores del MCA para calcular los costes unitarios en cada medida conduce, desde el punto de vista de los evaluadores del POIA, a resultados que pueden carecer de sentido. La valoración del procedimiento adoptado a nivel de MCA para el cálculo de los costes unitarios, y las alternativas propuestas para la evaluación del POIA, se realiza en el apartado 5.3.2 en el que se realiza el análisis de eficiencia (costes unitarios) del presente informe de evaluación intermedia.

CUADRO 2.4. OPERACIONES DEL POIA 2000-2006 SOMETIDAS AL ANÁLISIS DE CASOS PARA INTERVENCIONES FEDER

Criterio de selección	Selección de operaciones						
	EJE	MEDIDA	ÓRGANO EJECUTOR	CODIGO OPERACIÓN	NOMBRE DE LA OPERACIÓN	COMPROMISOS 2000-2002	GRAN PROYECTO
EFICACIA FINANCIERA	1	51	Instituto de Fomento de Andalucía	ISU0101671	Creación de una fábrica de perfiles metálicos para estructuras	2.637.873	
	3	6	Confederación Hidrográfica del Sur	2001232270020000003	Restauración hidrológico-forestal en la cuenca del río Guadalmedina	5.307.100	
	5	4	Consejería de Asuntos Sociales	AM200504210005	Construcción y equipamiento de jóvenes en conflicto social	1.473.682	
	5	8	Consejería de Cultura	AM200508190003	Programa de arquitectura civil	5.121.097	
	1	7	Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico	AM200107130004	Ayudas a empresas para adecuación en materia de seguridad	1.516.572	
COSTES UNITARIOS	3	8	Consejería de Medio Ambiente	AM200308200003	Estudios y proyectos. Recuperación de áreas degradadas	2.623.960	
	5	4	Consejería de Asuntos Sociales	AM20050421001	Construcción de centros de emergencia social	523.522	
	6	1	Cons. Obras Públicas y Transportes	AM200601150077	Autovía A-376. Sevilla-Utrera	14.073.546	
	6	1	Ministerio de Fomento	01	Autovía de Córdoba a la A-92. Variante de Aguilár de la Frontera	36.906.381	
	1	1	Instituto Andaluz de la Mujer	AM200101310001	Ayudas a la creación, consolidación y mejora a PYMES de mujeres	1.090.636	
	1	51	Instituto de Fomento de Andalucía	3SU0102470	Creación de una empresa dedicada a la fabricación de puertas y elementos	3.719.783	
BUENAS PRÁCTICAS	2	7	Consejería de Salud	AM200207170002	Atención extra-hospitalaria y telemedicina	3.812.653	
	2	7	Servicio Andaluz de Salud	AM20020736001	Tarjeta sanitaria	2.730.352	
	3	1	Aguas de la Cuenca del Sur	DCarboneras	Desaladora de agua de mar de Carboneras	86.530.800	GP2
	5	9	Servicio Andaluz de Salud	AM200509360009	Centro de Salud "Cruz de Humilladero"	1.949.716	
	6	1	Cons. Obras Públicas y Transportes	AM200601150076	Autovía A-381 Jerez-Los Barrios	104.857.551	GP6

Por su parte, la metodología específica para el análisis del respeto al medio ambiente en las intervenciones FEDER, utiliza dos instrumentos de recopilación de información primaria:

- **Cuestionario de proyecto para el análisis de impacto ambiental.** Esta encuesta específica se ha realizado a los gestores de una muestra de proyectos representativa de cada medida del POIA que potencialmente puede presentar un impacto ambiental significativo negativo. Su objetivo fundamental es obtener una información precisa sobre el impacto ambiental producido, la adopción y seguimiento de medidas correctoras y su interacción con la Red Natura 2000. El cuestionario que se ha tomado como base es el que figura en el Anexo II de la Metodología específica para la Evaluación Ambiental Estratégica elaborada por Quasar en diciembre de 2002. En total se han seleccionado para aplicar este cuestionario 58 proyectos de 18 medidas del programa, habiendo contestado al mismo 48 proyectos.
- **Cuestionario-Entrevista para la Evaluación Ambiental del Eje 3 “Medio Ambiente”.** Este cuestionario tiene por objeto dar cumplimiento a la metodología específica que requiere la Evaluación Ambiental del Eje de Medio Ambiente tal como se dispone en las págs. 13 y 14 de la metodología anteriormente citada, según la cual se han seleccionado dos ámbitos medioambientales clave: depuración de aguas residuales y tratamiento de residuos sólidos. Se ha realizado la encuesta a todos los gestores de las medidas 3.3 y 3.4 donde se integran dichos ámbitos clave, resultando pertenecer exclusivamente a la Administración Autonómica. En concreto se han realizado tres cuestionarios a la Consejería de Medio Ambiente y la Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía.

b.2) FSE

Como se recoge en la guía metodológica de QUASAR, para evaluar el FSE es necesario utilizar, además de la información existente en Fondos 2000, tres fuentes adicionales específicas de información primaria. Estas tres fuentes, que poseen un carácter de mínimo obligatorio, están escalonadas en una secuencia lógica de acuerdo con las siguientes etapas:

Etapas 1: Encuestas a beneficiarios. Su objetivo es elaborar indicadores de tipo estadístico no recogidos en el sistema de seguimiento. Para el POIA 2000-2006, se ha previsto la realización de encuestas en cuatro medidas concretas que se muestran en el Cuadro 2.5. Las encuestas se han realizado telefónicamente a partir del listado de beneficiarios existente para cada una de las medidas que ha sido proporcionado por los Órganos Gestores.

CUADRO 2.5. MEDIDAS DEL POIA SELECCIONADAS POR LOS EVALUADORES DEL MCA PARA LA REALIZACIÓN DE ENCUESTAS A BENEFICIARIOS DEL FSE

Eje	Medida	Nombre de la medida	Gasto elegible 2000-2006	Nº de encuestas
4C	2	Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores	36.070.235	277
4B	6	Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral	72.072.448	311
4A	15	Proporcionar alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superan la enseñanza obligatoria	50.143.751	303
4E	16	Mejorar la empleabilidad de las mujeres	98.271.165	317
TOTAL			256.557.599	1.208

Etapas 2: Entrevistas a expertos. Tienen como objetivo obtener opiniones e información de expertos o agentes clave sobre aspectos relacionados con las medidas a entrevistar. Su realización permite completar la información proporcionada por las encuestas telefónicas realizadas en la etapa anterior. De acuerdo con las directrices de QUASAR, las entrevistas se realizarán para las medidas que figuran en el Cuadro 2.6. Las personas a entrevistar en cada medida

son elegidas por los evaluadores del POIA respetando los criterios de representatividad y calidad de las mismas. El número mínimo de entrevistas para el caso del POIA fijado por los evaluadores del MCA es de 12; se han realizado 15 entrevistas.

Etapa 3: Mesas Redondas. Su finalidad es obtener opiniones, sugerencias, valoraciones y resultados de los diferentes agentes implicados en la gestión y desarrollo de la medida (sindicatos, empresarios, cámaras de comercio, proveedores de formación, ONG's, asociaciones, expertos en la materia, etc.), así como de los beneficiarios últimos de las acciones realizadas por los órganos ejecutores. Se convierte en un foro de discusión e interacción entre los participantes según un guión abierto. Aunque en un principio deben realizarse mesas redondas para todas las medidas consideradas en las dos etapas anteriores, se han seleccionado por los evaluadores del POIA aquellas que tienen relevancia dentro del programa. De acuerdo con las indicaciones de los evaluadores del MCA, el número mínimo de mesas redondas a realizar es de 3. Las tres mesas redondas que se han realizado se describen en el Cuadro 2.7.

CUADRO 2.6. MEDIDAS DEL POIA SELECCIONADAS POR LOS EVALUADORES DEL MCA PARA LA REALIZACIÓN DE ENTREVISTAS A EXPERTOS

Eje	Medida	Nombre de la medida	Gasto elegible 2000-2006	Nº de encuestas
2	1	Apoyar la inversión en capital humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología y la transferencia de conocimientos hacia el sector productivo	51.164.163	3
4C	2	Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores	36.070.235	3
4B	6	Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral	72.072.448	4
4D	10	Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral	48.049.241	3
4D	11	Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo	50.084.019	
4A	12	Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de Formación Profesional y su extensión, en sus dos componentes: Formación Profesional de Base y la Formación Profesional Específica	364.575.492	2
TOTAL			622.015.598	15

CUADRO 2.7. MEDIDAS DEL POIA SELECCIONADAS PARA LA REALIZACIÓN DE MESAS REDONDAS

Eje	Medida	Nombre de la medida	Gasto elegible 2000-2006	Lugar de realización
4C	2	Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores	36.070.235	Cádiz
4E	16	Mejorar la empleabilidad de las mujeres	98.271.165	Sevilla
4D	10	Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral	48.049.241	Málaga
4D	11	Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo	50.084.019	Málaga
TOTAL			232.474.660	3

b.3) FEOGA-O

Además de la parte general de los cuestionarios, para los gestores de medidas FEOGA se han elaborado una serie de preguntas específicas para cada eje y medida con el objeto de personalizar las respuestas y adecuarlas a los objetivos propios. Las preguntas específicas sobre las medidas relativas a FEOGA-O han estado orientadas, en términos generales, hacia la detección de si los objetivos planteados para cada una de ellas en los documentos oficiales (básicamente el POIA 2000-2006) se han cubierto a la altura de la evaluación y en qué grado se han cubierto. En este sentido se ha planteado una uniformidad de estilo con el tipo de cuestiones planteadas por el documento común aportado por QUASAR y se han planteado una serie de cuestiones de respuestas cualitativas, dejando, como es claro, la matización por parte de los entrevistados incluso sobre la pertinencia de algunas cuestiones. Se pretendían con ellas conocer el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en cada medida y si había algún elemento que no se había desarrollado cuál había sido la causa para ello.

2.4. / CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN

En este apartado se hace referencia al contenido de la información obtenida exclusivamente a través de datos primarios¹¹. Como en el apartado anterior, es necesario distinguir entre el contenido de las fuentes de información comunes a todos los Fondos y específicas para cada Fondo.

a) Fuentes de información comunes a todos los fondos

En el Cuadro 2.8 se refleja los contenidos de las cuatro Encuestas-entrevistas realizadas a gestores-coordinadores y agentes ejecutores del POIA 2000-2006. El contenido del Cuestionario sobre la Calidad del Sistema de Control dirigido a los Órganos Intermedios ha quedado descrito al enumerar sus objetivos en el epígrafe anterior. El contenido de la Encuesta-entrevista a agentes económicos y sociales se ha confeccionado seleccionando las cuestiones de carácter general que figuran en los cuestionarios utilizados en las entrevistas a gestores-coordinadores y otras adicionales relevantes desde la perspectiva de los entrevistados.

Es importante tener en cuenta que, cuando un mismo contenido procede de diversos instrumentos, la información que proporciona o bien corresponde a diferentes niveles jerárquicos o bien está dirigida a distintos objetivos. Así, por ejemplo, el sistema de seguimiento se analiza para los niveles de los gestores-coordinadores y de los agentes- ejecutores. Este doble análisis tiene como finalidad captar las perspectivas que sobre el desarrollo del programa existen en cada nivel. De la misma forma, contenidos similares entre la Encuesta sobre Cultura de la Evaluación con respecto a otros instrumentos se explican porque esta encuesta tiene objetivos más amplios que los que dirigen la implementación del POIA 2000-2006. Por lo tanto, no se produce una duplicación innecesaria de la información y se garantiza que todas las partes implicadas aporten su visión sobre la marcha del programa.

b) Fuentes de información específicas de cada fondo

b.1) FEDER

Con relación al análisis de casos para las operaciones cofinanciadas por el FEDER, el contenido de los cuestionarios entrevistas diseñadas por los evaluadores del MCA que han sido realizadas a los agentes-ejecutores de las operaciones seleccionadas, se organiza en función de los siguientes bloques temáticos:

- Descripción y justificación de la actuación.

¹¹. Las características de la información secundaria esta disponible en las publicaciones oficiales. El funcionamiento de Fondos 2000 se trata en apartados específicos tanto de la evaluación del MCA como del POIA 2000-2006.

- Aspectos comunitarios de las operaciones: prioridades horizontales (Medio Ambiente, Igualdad de Oportunidades, I+D y Sociedad de la Información) y la normativa comunitaria.
- Planificación financiera y estratégica.
- Evolución financiera de la operación.
- Impactos cualitativos: valoración del agente ejecutor sobre el cumplimiento de los objetivos, efectos socioeconómicos, grupos de población beneficiados, contribución de los Fondos respecto al desarrollo de la operación e incidencia de la misma sobre el empleo.

El contenido de esta fuente de información primaria, junto con la información obtenida de la revisión de los expedientes administrativos de las operaciones y de las entrevistas con los agentes ejecutores, completarán la información procedente de los instrumentos de recopilación de información comunes a las operaciones del POIA. De esta forma, en el proceso de evaluación intermedia se indicará cuando se utiliza la información primaria obtenida de los instrumentos comunes y cuando de instrumentos específicos como, en este caso, para operaciones ejecutadas con financiación FEDER.

Por su parte, el contenido del Cuestionario de Proyecto para el Análisis de Impacto Ambiental en las actuaciones FEDER, se puede resumir, de forma esquemática, en cuatro apartados:

- **Impacto ambiental.** En primer lugar permite ver si el proyecto se ha sometido a Evaluación de Impacto Ambiental, así como la valoración del mismo y la calificación del impacto por las autoridades ambientales
- **Medidas correctoras.** En segundo lugar se comprueba si han sido adoptadas medidas correctoras, su presupuesto y la valoración del cumplimiento y aplicación de las mismas. Se pregunta también por el establecimiento de medidas compensatorias, en su caso.
- **Red Natura.** Si los proyectos afectan a espacios de la Red Natura 2000 y el tipo de hábitat afectado.
- **Indicadores ambientales.** Finalmente la encuesta informa sobre el establecimiento de indicadores ambientales.

Asimismo, el contenido del Cuestionario-Entrevista: Evaluación Ambiental del Eje 3 Medio Ambiente, se estructura en seis apartados:

- Identificación de los **cambios normativos** producidos en Andalucía en los últimos años en relación al ámbito clave seleccionado.
- **Importancia financiera** de las actuaciones o proyectos dentro de la medida en cuestión.
- Estudio de los **indicadores ambientales**, de realización, de impacto y de resultados. Con indicación de los valores objetivo, situación de partida y situación final de los mismos. Valoración de su grado de aplicación y valoración de la necesidad de otros indicadores adicionales o alternativos.
- Criterios adoptados para **asignar las actuaciones a los Fondos Estructurales.**
- Grado de aplicación del principio “quien contamina paga”.
- Existencia de **espacios singulares beneficiados** por las actuaciones desarrolladas en los ámbitos clave seleccionados.

CUADRO 2.8. NIVEL DE ANÁLISIS Y CONTENIDO DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN COMUNES A TODOS LOS FONDOS (*)

CARACTERÍSTICAS	ENCUESTAS-ENTREVISTAS			
	A gestores-coordinadores (Fase I)	Institucional (Fase II)	A agente ejecutores	Sobre cultura de la evaluabilidad
NIVELES DE ANÁLISIS				
NIVEL II	X	X	-	X
NIVEL III	-	-	X	X
ORIGEN DE CUESTIONARIO				
MCA	X	X	-	X
POIA 2000-2006	-	-	X	X
NÚMERO DE CUESTIONARIOS CUMPLIMENTADOS	21	21	138	33
CONTENIDO DE LOS CUESTIONARIOS				
1. Calidad de la programación	X	-	-	X
2. División de tareas y competencias	X	-	-	X
3. Sistema de coordinación	X	-	X	X
4. Sistema de seguimiento	X	-	X	X
5. Definición y seguimiento de los indicadores físicos	X	-	X	-
6. Criterios de selección de proyectos	X	-	X	-
7. Dotación de recursos humanos y materiales	X	-	X	X
8. Adecuación de los circuitos y flujos financieros	X	-	X	-
9. Coherencia interna	-	X	X	-
10. Sistemas de información, difusión y publicidad	X	-	X	-
11. Respeto de las políticas y prioridades horizontales				
· Medio Ambiente	X	-	X	-
· Estrategia Europea de Empleo	X	-	X	-
· Igualdad de oportunidades	X	-	X	-
· I + D + I y Sociedad de la Información	-	-	X	-
· Desarrollo local y urbano	-	-	X	-
12. Cumplimiento de la normativa comunitaria (sin especificar)	X	-	-	-
13. Cumplimiento de la normativa comunitaria				
· Publicidad	-	-	X	X
· Contratación Pública	-	-	X	-
· Competencia	-	-	X	-
· Medio Ambiente	-	-	X	-
14. Agilidad en la tramitación administrativa de las operaciones	-	-	X	-
15. Ejecución financiera	-	X	X	-
16. Costes unitarios	-	-	X	-

(*) Una X indica existencia de información respecto al ítem correspondiente.

Continúa

Continuación

CARACTERÍSTICAS	ENCUESTAS-ENTREVISTAS			
	A gestores-coordinadores (Fase I)	Institucional (Fase II)	A agente ejecutores	Sobre cultura de la evaluabilidad
CONTENIDO DE LOS CUESTIONARIOS				
17. Valoración de la incidencia del programa en el entorno socioeconómico	-	X	-	-
18. Coordinación entre Fondos	X	-	X	-
19. Sinergias	-	X	X	-
20. Valoración del proceso de evaluación intermedia	-	X	-	X
21. Grado de conocimiento de gestores-coordinadores y agentes ejecutores sobre los diversos tipos de evaluación y seguimiento y de los instrumentos utilizados	-	-	-	X
22. Interés en las tareas de seguimiento y evaluación	-	-	-	X

(*) Una X indica existencia de información respecto al ítem correspondiente.

b.2) FSE

El contenido de la información recopilada a través de las tres fuentes específicas utilizadas en la evaluación del FSE, se ha obtenido a partir de la guía metodológica suministrada por QUASAR. En esta guía se recoge para cada una de estas tres fuentes, el contenido de la información de forma específica para cada una de las medidas en las que se desarrollan estos instrumentos, al objeto de poder captar con detalle las características específicas de las actuaciones a evaluar.

Las **encuestas telefónicas** se utilizan para evaluar actuaciones relacionadas con la formación continua, la formación ocupacional los programas de garantía social y la formación a mujeres vinculadas a las medidas –4C.2, 4B.6, 4A.15 y 4E.16- respectivamente. A pesar de que estas actuaciones tienen como principio básico desarrollar acciones de formación, presentan diferencias significativas por cuanto están destinadas a colectivos distintos y se caracterizan por perseguir objetivos diferentes. Por este motivo, se han considerado para cada una de las medidas cuestionarios específicos para realizar las encuestas telefónicas¹².

El cuestionario utilizado para evaluar la **Formación Profesional Continua** en la medida 4C.2 tiene como objetivo valorar en qué grado las acciones formativas desarrolladas han mejorado las competencias y cualificaciones profesionales de los trabajadores ocupados en diferentes sectores productivos, permitiendo compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la formación individual recibida por el trabajador. Sintéticamente, las preguntas del cuestionario comprenden los siguientes apartados:

- Datos personales.
- Sector de actividad empresarial al que pertenece.
- Acceso a la formación recibida.
- Utilidad de la formación recibida para el desempeño de su puesto de trabajo.
- Posibilidades de mejorar la situación laboral.
- Incorporación de los principios horizontales en la formación recibida.

12. QUASAR S.A.: Guía metodológica para la evaluación de Programas Operativos, 2000-2006 (II Entrega), pp. 50-59.

La **Formación Profesional Ocupacional**, es una de las actuaciones más relevantes dentro de la medida 4B.6. El objetivo básico de esta actuación es desarrollar acciones formativas dirigidas a mejorar la cualificación profesional y dar respuesta a las necesidades de actualización profesional, para evitar los obstáculos, que ciertos colectivos de la población activa, tienen para incorporarse a la población ocupada, haciendo especial hincapié en desempleados de larga duración. En el cuestionario utilizado para la evaluación específica de esta actuación se pueden destacar los siguientes apartados:

- Datos personales.
- Situación en el mercado laboral antes de recibir la formación.
- Situación en el mercado laboral después de recibir la formación.
- Valoración de la formación recibida.
- Valoración de la orientación profesional recibida.
- Incorporación de los principios horizontales en la formación recibida.

Los **Programas de Garantía Social** evaluados en el marco de la medida 4A.15, tienen como objetivo la prevención de la exclusión social que sufren aquellos colectivos que no alcanzan un mínimo de formación en la ESO, a través del desarrollo de acciones formativas que faciliten su inserción laboral o el acceso a otras etapas educativas. El contenido de la encuesta abarca básicamente los siguientes apartados:

- Datos personales.
- Valoración de la formación y orientación profesionales recibidas hasta el momento.
- Valoración de las prácticas realizadas en empresas.
- Valoración de la formación recibida en el Programa de Garantía Social.
- Situación actual en el mercado laboral o en otras etapas educativas, después de recibir esta formación.

Finalmente, la última actuación evaluada mediante encuestas telefónicas ha sido la **Formación Específica a Mujeres** dentro de la medida 4E.16. Esta actuación tiene como objetivo básico desarrollar acciones formativas complementarias para el colectivo de las mujeres con la finalidad de profundizar en el Principio de Igualdad de Oportunidades, a través de la integración plena a la actividad laboral. De forma resumida, el contenido de la encuesta abarca tres apartados fundamentales:

- Datos personales.
- Situación en el mercado laboral antes de recibir la formación.
- Valoración de la situación actual en el mercado laboral después de recibir la formación distinguiendo entre ocupación por cuenta ajena y por cuenta propia.

Al igual que las encuestas telefónicas, las **entrevistas realizadas a expertos** se han desarrollado con un contenido específico para cada una de las medidas en las que se utilizan; es decir para las medidas –2.1, 4C.2, 4B.6, 4D.10, 4D.11 y 4A.12-. El guión que ha orientado las entrevistas dentro de cada una de estas medidas trata de aportar información relevante para la evaluación de cada una de ellas, captando las peculiaridades y características específicas de las acciones que se desarrollan¹³.

13. QUASAR S.A.: Guía metodológica para la evaluación de Programas Operativos, 2000-2006 (II Entrega), pp. 60-67.

Medida 2.1. Tiene como objetivo potenciar la inversión en capital humano mediante la formación de personal investigador y ayudas para la formación y perfeccionamiento del personal investigador de las Universidades andaluzas y centros de investigación. El guión utilizado para realizar la entrevista abarca básicamente los siguientes apartados:

- Valoración de la capacidad para incentivar la I+D.
- Valoración de la transferencia de conocimientos desde los centros de investigación hacia las empresas.
- Valoración general de la medida, destacando sus puntos fuertes y débiles.
- Sugerencias de cara al cumplimiento de los principios horizontales.
- Valoración de los niveles de eficiencia y eficacia alcanzados.

Medida 4C.2. El contenido básico de las actuaciones desarrolladas en esta medida se centra en los Programas de Formación Continua. En el guión de las entrevistas realizadas en esta medida se pueden destacar los siguientes apartados:

- Valoración del modelo de organización institucional, de financiación y de participación en las acciones de formación continua.
- Valoración general de la formación continua, destacando sus puntos fuertes y débiles.
- Valoración de los efectos beneficiosos sobre la productividad y la estabilidad en el empleo.
- Sugerencias de cara al cumplimiento de los principios horizontales.
- Valoración de los niveles de eficiencia y eficacia alcanzados.

Medida 4B.6. Al contenido básico de esta medida, que se centra en las actuaciones de Formación Profesional Ocupacional, habría que añadir las acciones de información, orientación e inserción. Las cuestiones más relevantes que se tratan en el apartado correspondiente a Formación Ocupacional son:

- Valoración general de la formación ocupacional, destacando sus puntos fuertes y débiles.
- Valoración sobre la diversidad de la oferta de cursos y sobre su contenido
- Valoración de las especialidades formativas.
- Sugerencias de cara al cumplimiento de los principios horizontalidad.
- Valoración de los niveles de eficiencia y eficacia alcanzados.

En relación al apartado de Información, Orientación y Asesoramiento en la Búsqueda de Empleo, las cuestiones más relevantes son:

- Valoración general de las acciones de orientación e inserción, destacando sus puntos fuertes y débiles.
- Valoración de la incorporación de las tecnologías de la información en la gestión de intermediación laboral.

Medidas 4D.10-4D.11. Los objetivos básicos de estas medidas son apoyar la inserción laboral de las personas discapacitadas y de los colectivos en riesgo de exclusión social, respectivamente. Por tal motivo, el contenido de la entrevista se ha desarrollado de forma conjunta para cada una de estas medidas, comprendiendo los siguientes apartados:

- Valoración general de los itinerarios de inserción para estos colectivos.
- Valoración de las acciones de orientación y asistencia dirigidas a estos colectivos.
- Valoración de las ayudas al empleo y autoempleo a estos colectivos.

- Valoración general de la incorporación de las TICs en las acciones destinadas a estos colectivos.
- Valoración de los niveles de eficiencia y eficacia alcanzados.

Medida 4A.12. Se desarrolla dentro de esta medida actuaciones de orientación educativa y profesional para fomentar el acceso a la Formación Profesional Reglada, Base y Específica, así como a las prácticas en empresas. El contenido del guión propuesto para la entrevista se organiza en los siguientes apartados:

- Valoración individualizada de la FP base, específica y las prácticas en empresas, destacando sus puntos fuertes y débiles.
- Valoración del contenido formativo y del grado de incorporación de las TICs.
- Valoración de las herramientas para canalizar las prácticas hacia empresas.
- Valoración de la eficacia y eficiencia de esta medida.

Finalmente, por lo que respecta a la realización de las **mesas redondas**, se ha utilizado el mismo guión que en las entrevistas a expertos en aquellas medidas en las que son coincidentes; es decir, para la medida 4C.2 y para las medidas 4D.10-4D.11. En la mesa redonda de la medida 4E.16 (para la que no se han realizado entrevistas a expertos) se ha utilizado un guión específico suministrado por QUASAR cuyo contenido básico abarca las siguientes cuestiones:

- Valoración del sistema actual de información, orientación y asesoramiento en la búsqueda de empleo dirigido a las mujeres.
- Valoración de la aplicación de las TICs en la intermediación laboral para este colectivo.
- Puntos fuertes y débiles de la FP ocupacional dirigida a mujeres.
- Valoración del grado de personalización de las actuaciones desarrolladas en esta medida.
- Valoración de las especialidades formativas existentes.
- Valoración de los proyectos de autoempleo y de economía social emprendidos por mujeres al amparo de esta medida.

Además de estos guiones, se ha utilizado información complementaria que ha permitido enriquecer los contenidos del debate en cada una de las mesas. Concretamente, se han utilizado datos de ejecución física y financiera procedente de Fondos 2000, así como las conclusiones obtenidas a partir de las encuestas telefónicas para las medidas 4C.2 y 4E.16 y de las entrevistas a expertos para las medidas 4C.2 y 4D.10-4D.11.

b.3) FEOGA-O

En lo relativo a las fuentes de información, tal y como se ha señalado anteriormente en este capítulo, las entrevistas a los agentes ejecutores han sido la fuente de información básica, además de los documentos específicos de las medidas. El contacto directo con ellos nos ha permitido conocer las características propias de cada medida y los obstáculos comunes o específicos con los que se encuentra cada gestor. Se han detectado diversas regularidades que permiten pensar que los mismos problemas se encuentran generalizados.

Es por ello que el conjunto de la encuesta con su parte común para todos los agentes ejecutores y su parte específica de medida permite tener una valoración de la situación específica de cada medida. Como es lógico, esta información ha de matizarse con la obtenida a partir de los estudios de casos y de la información derivada de los beneficiarios últimos.

2.5. RASGOS BÁSICOS DE LOS GESTORES-COORDINADORES Y DE LOS AGENTES EJECUTORES ENTREVISTADOS

En primer lugar, en el Cuadro 2.9 se registra la información respecto a las características de los gestores-coordinadores entrevistados. Como rasgos más destacados cabe mencionar que:

- El 71,4% de los entrevistados pertenecen a la Administración Autónoma y el 28,6% a la Administración Central.
- En todos los casos, el porcentaje de varones es superior al de mujeres; las mayores diferencias se registran en la Administración Central y entre directores y subdirectores generales.
- La mayoría de los entrevistados se adscriben a la categoría de Jefes de Gabinete, Servicios y Departamento (57,2%); a esta categoría le sigue la de Directores y Subdirectores Generales, con el 33,3%.

Por su parte, en el Cuadro All.1, se relacionan todos los entrevistados, detallándose su dirección, rango y organismo al que está adscrito.

CUADRO 2.9. DISTRIBUCIÓN DE LOS GESTORES-COORDINADORES SEGÚN GENERO, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y RANGO ADMINISTRATIVO

Característica	Total entrevistados		Hombres		Mujeres	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Tipo de administración						
Central	6	28,6	4	66,7	2	33,3
Autonómica	15	71,4	8	53,3	7	46,7
Rango administrativo						
Directores y subdirectores generales	7	33,3	5	71,4	2	28,6
Coordinadores de Fondos y programas	2	9,5	1	50,0	1	50,0
Jefes de Gabinete, Servicio y Departamento	12	57,2	7	58,3	5	41,7
Total	21	100	12	57,1	9	42,9

Fuente: Cuadro All.1

En segundo lugar, en el Cuadro 2.10 se refleja el grado de implicación de los agentes ejecutores en la evaluación intermedia y en el Cuadro 2.11 se presentan algunas características relevantes; ambos se han elaborado a partir de la información contenida en el Cuadro All.2.

CUADRO 2.10. GRADO DE IMPLICACIÓN DE LOS AGENTES EJECUTORES EN LA EVALUACIÓN INTERMEDIA

	Administración									Total		
	Central			Autonómica			Local			N	% FILA	% COL.
	N	% FILA	% COL.	N	% FILA	% COL.	N	% FILA	% COL.			
No se realizó entrevista por causa justificada	10	52,6	31,2	9	47,4	7,0				19	100,0	11,7
No se contactó con los agentes ejecutores	2	50,0	6,2	2	50,0	1,5				4	100,0	2,5
Si se realizó la entrevista	14	10,8	43,8	116	89,2	89,9				130	100,0	80,2
El agente ejecutor no accedió a la entrevista	6	66,7	18,8	2	22,2	1,6	1	11,1	100,0	9	100,0	5,6
Total	32	19,8	100,0	129	79,6	100,0	1	,6	100,0	162	100,0	100,0

Fuente: CPIA 2000-2006 (versión 0-0) y Encuesta a agentes ejecutores.

Como puede observarse (Cuadros 2.10 y All.2), el grado de colaboración y la tasa de cobertura han sido muy elevados. Según los registros computados por el equipo evaluador, a partir de la versión 0-0 del Complemento de Programa, se deberían haber realizado 162 entrevistas para cubrir a todos los agentes ejecutores en todas las medidas; esto es, para recabar datos sobre la ejecución del Programa de cada beneficiario final, en cada una de las medidas donde gestiona fondos comunitarios. No obstante, un 11,7% de las encuestas no se realizaron por causas justificadas, a juicio del equipo evaluador (ver notas del Cuadro All.2), y el 5,6% de los agentes ejecutores no colaboró. Descontando ambos casos, la tasa de cobertura (porcentaje de entrevistas realizadas con relación a las posibles) supera el 97%. Por lo tanto, el equipo evaluador considera que el objetivo de entrevistar la práctica totalidad de los agentes ejecutores se ha conseguido.

Tan sólo 4 posibles encuestados no han sido contactados por el equipo evaluador; en todos los casos corresponden a medidas cofinanciadas por el FEOGA-O y en dos de los casos (medida 9.3) son operaciones de asistencia técnica.

El 79,6% de las entrevistas posibles correspondían a la Administración Autónoma y el 19,8% a la Administración Central; no obstante, la mayoría de los agentes ejecutores (66,7%) que no han accedido a ser entrevistados por los evaluadores están adscritos a la Administración Central. Como resultado del diferente grado de colaboración y del número de beneficiarios finales dependientes de cada tipo de Administración, la gran mayoría de las entrevistas realizadas (89,2%) se han llevado a cabo con agentes ejecutores encuadrados en la Administración Autónoma.

El Cuadro 2.11 refleja la información sobre encuestas finalmente realizadas y el número de agentes ejecutores entrevistados. Para comparar los datos de este Cuadro con los presentados anteriormente se ha de tener en cuenta dos hechos: primero, sobre algunos beneficiarios finales se ha realizado más de una entrevista en la misma medida, dada la diversidad de sus operaciones y agentes ejecutores; y, segundo, algunos cuestionarios han sido cumplimentados por más de un agente ejecutor. Estas aclaraciones explican que el número final de encuestas obtenidas supera las consignadas en el Cuadro 2.10 (130 frente a 138 del Cuadro 2.11) y que el número de agentes ejecutores entrevistados supere el total de cuestionarios tabulados.

CUADRO 2.11. DISTRIBUCIÓN DE LOS AGENTES-EJECUTORES SEGÚN EJES, TIPO DE INSTITUCIÓN, FONDOS Y GÉNEROS

CONCEPTOS	Total Entrevistas-Encuestas		Total entrevistados		Hombres		Mujeres	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Eje								
1	17	12,3	20	11,8	15	75,0	5	25,0
2	25	18,1	30	17,6	26	86,7	4	13,3
3	18	13,0	34	20,0	32	94,1	2	5,9
4	37	26,8	43	25,3	22	51,2	21	48,8
5	18	13,0	18	10,6	17	94,4	1	5,6
6	11	8,0	11	6,5	9	81,8	2	18,2
7	9	6,5	10	5,9	7	70,0	3	30,0
9	3	2,2	4	2,3	3	75,0	1	25,0
Tipo de Administración								
Central	14	10,1	20	11,8	18	90,0	2	10,0
Autonómica	124	89,9	150	88,2	113	75,3	37	24,7
Fondo								
FEDER	86	62,3	109	64,1	95	87,2	14	12,8
FEOGA	13	9,4	16	9,4	12	75,0	4	25,0
FSE	39	28,3	45	26,5	24	53,3	21	46,7
Total	138	100,0	170	100,0	131	-	39	-

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

Algunos rasgos básicos de la distribución de encuestas y encuestados que se deducen del Cuadro 2.11 son los siguientes:

1. Como anteriormente se observaba (Cuadro 2.10), casi nueve de cada diez entrevistas se han realizado a agentes ejecutores adscritos a la Administración Autónoma; las restantes han correspondido a la Administración Central.
2. El eje más representado es el 4, con más de 25% de las encuestas realizadas; las características específicas de este eje –desagregado en cuatro en los documentos de programación y con un elevado número de beneficiarios finales- explican este hecho. Le sigue en importancia relativa los ejes 3 y 2. Se ha de tener en cuenta para considerar estos porcentajes que el número de cuestionarios finalmente realizados está más directamente relacionado con el número de beneficiarios finales de cada medida, que con la cuantía del gasto elegible que deben ejecutar.
3. Según fondos, más del 60% de las entrevistas se han realizado en medidas cofinanciadas por el FEDER y el 28,3%, a agentes ejecutores de medidas cofinanciadas por el FSE. Las entrevistas realizadas en medidas cofinanciadas por el FEOGA-O, se han limitado al 9,4% del total. Nuevamente, la aclaración realizada en el punto anterior es pertinente en este caso. Además, se ha de tener en cuenta que el equipo evaluador, cuando inició esta parte de su trabajo, sólo disponía de la relación de órganos ejecutores contenidas en la versión 0-0 del CPOIA 2000-2006.

4. Finalmente, según géneros, en todas las situaciones posibles la proporción de varones supera a la de mujeres. Además hay que tener en cuenta que estos resultados no derivan de una muestra de agentes ejecutores, sino que se ha entrevistado a la población en su conjunto. No obstante, la presencia de mujeres entre los agentes ejecutores fluctúa ampliamente. Así cabe resaltar la mayor presencia de mujeres:

- a) en la Administración Autonómica (24,%) que en la Central (10,0%).
- b) En las medidas cofinanciadas por el FSE (46,7% del total de entrevistados)
- c) En los ejes 4, 7, 1 y 9.

A pesar de la significativa presencia en algunos fondos y ejes, como media del total de entrevistados la proporción de mujeres que ejecutan Fondos Europeos como agentes ejecutores es sólo del 23,9%, cuantía aún alejada del objetivo de paridad de géneros.

Finalmente, en el cuadro All.3 se presenta la distribución de agentes ejecutores según beneficiarios finales (órganos ejecutores). Cinco beneficiarios finales concentran más del 64% del total de encuestas realizadas: Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (24,6%); Consejería de Agricultura y Pesca (15,9%), Consejería de Medio Ambiente (8,7%), Consejería de Obras Públicas y Transporte (8,0%) y Consejería de Educación y Ciencia (7,3%).

CAPÍTULO 3

ARTICULACIÓN ESTRATÉGICA

3.1. INTRODUCCIÓN

Siguiendo el documento de trabajo nº 8 de la Comisión Europea, en este capítulo se presentan tres componentes de la Evaluación Intermedia que tienen como objetivo analizar si es adecuada la estrategia del programa operativo seguido en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Concretamente, en un primer apartado se resumen los resultados de la evaluación ex-ante, a continuación, se realiza un análisis destinado a comprobar la validez de la evaluación previa referente a las ventajas, desventajas y potencial de la región, y por último, se finaliza con el análisis de la pertinencia y coherencia de la estrategia, tanto interna como externa, así como de la integración en dicho programa de las Prioridades Horizontales en materia de Medio Ambiente, Igualdad de Oportunidades entre géneros y Empleo.

3.2. VIGENCIA DEL DIAGNÓSTICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: ANÁLISIS DESTINADO A CONFIRMAR LA VALIDEZ DE LA EVALUACIÓN PREVIA, ASÍ COMO DE LAS VENTAJAS, DESVENTAJAS Y POTENCIAL DE LA REGIÓN

3.2.1. ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN PREVIA

El proceso de programación estratégica llevado a cabo en la Evaluación Previa y plasmado en el Plan de Desarrollo Regional de Andalucía 2000-2006 (PDR), y posteriormente, en el Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006 (POIA), implicó, por una parte, el estudio y el análisis pormenorizado de documentos de planificación específicos elaborados con anterioridad, y que se encontraban en vigor; y por otra, la elaboración de algunos documentos relacionados con diferentes ámbitos del panorama socio-económico de Andalucía menos estudiados. En este proceso inicial se contó con los resultados de las evaluaciones posteriores del periodo 1994-1999, lo cual permitió tener información completa en lo referente a la repercusión macroeconómica, y por objetivos de los programas financiados durante ese periodo¹⁴.

Concretamente, se partió del documento de programación general de la Junta de Andalucía en vigor, el Plan Económico de Andalucía HORIZONTE 2000, así como de todos los Planes sectoriales vigentes en la fecha de la elaboración de la

14. Puede verse en el capítulo I del PDR 2000-2006 un resumen de los principales resultados de dichas intervenciones.

programación. Esto es, se complementó de forma coherente una estrategia de desarrollo general basada en la síntesis de estrategias sectoriales de desarrollo vigentes en la Junta de Andalucía. En el Cuadro 3.1 se resumen los diferentes Planes por ámbitos de intervención que fueron punto de partida para la estrategia general diseñada en la evaluación previa¹⁵. Contando con estos documentos de base y con las propuestas recabadas de todos los órganos gestores, se elaboró el Plan de Desarrollo Regional de Andalucía 2000-2006, después de realizar un diagnóstico de la situación en la que se encontraba la región desde las diversas perspectivas relevantes: sectores productivos, empresas, sociedad del conocimiento, recursos humanos y mercado de trabajo, territorio, medio ambiente e infraestructuras, con datos estadísticos actualizados procedentes de EUROSTAT, INE e IEA¹⁶. Del diagnóstico realizado se derivó la necesidad y viabilidad de desplegar una estrategia racional que impulsara las transformaciones necesarias en el sistema socioeconómico y permitiera avanzar en el desarrollo de Andalucía hasta alcanzar la convergencia real con la Unión Europea¹⁷.

Asimismo, tanto el PDR como el POIA fueron concertados en su integridad con los agentes económicos y sociales, destacando la participación de las asociaciones empresariales, los sindicatos de trabajadores, las autoridades del Medio Ambiente y el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM), que suministraron información básica para la elaboración del Plan, acordando su contenido, tanto en términos del diagnóstico de la situación de Andalucía, como de la estrategia formulada y el escenario financiero. Se creó un grupo de trabajo conjunto para efectuar el seguimiento de las ayudas estructurales europeas, y finalmente, el Plan fue aprobado por el Comité de Inversiones Públicas de Andalucía.

En todo momento, se siguieron las directrices marcadas por la Comisión Europea que han conformado un marco de referencia que ayuda a comprender e interpretar de manera uniforme los Reglamentos de aplicación, además de aportar una útil información complementaria. Las directrices han servido especialmente para introducir en la programación las prioridades de la Comisión, siguiendo las actuales políticas comunitarias sobre intervenciones cofinanciadas con fondos estructurales. El objetivo último de la aplicación de los fondos en las regiones objetivo I es impulsar y acelerar hacia la convergencia real sus economías, pero este objetivo viene acompañado por una de las grandes prioridades de la UE como es la creación de empleo, y además, también en virtud de un principio comunitario básico, debe producirse bajo un modelo de "desarrollo sostenible" y de "igualdad de oportunidades" entre géneros. En este sentido, y fruto del seguimiento de la normativa comunitaria, se ha realizado un esfuerzo mayor en la evaluación estratégica concerniente a dos temas de máximo interés: la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres, y el impacto medioambiental¹⁸.

En el proceso de elaboración del Plan, el Instituto de la Mujer ha sido el encargado de la evaluación previa en lo que concierne a la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres. La Consejería de Economía y Hacienda ha ido remitiendo al IAM los documentos que se han ido elaborando así como toda la información necesaria de los periodos anteriores, para su análisis desde la perspectiva de género. El plan de desarrollo fue revisado en su integridad, y el IAM propuso modificaciones y mejoras, que fueron aceptadas en su mayor parte. Como documento de apoyo se utilizó el II Plan Andaluz para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres. En el apartado 2.7 del POIA 2000-2006, titulado *Evaluación Previa en términos de igualdad de oportunidades*, se analiza con detalle la coherencia de los objetivos del programa operativo con las prioridades de la política comunitaria sobre igualdad de género.

Respecto al medio ambiente, en el anexo 2 se recoge la evaluación ambiental estratégica del PDR de Andalucía ciñéndose a la Metodología Básica Común elaborada y propuesta por la Red de Autoridades Ambientales del Estado Español. Dicha evaluación fue resultado de un proceso de colaboración entre la Consejería de Economía y Hacienda y la de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, por lo que no está constituida por un único documento sino que es un compendio de los trabajos realizados por la Consejería de Medio Ambiente respondiendo a las exigencias normativas y a las demandas del órgano responsable de la programación para integrar la política medioambiental en el plan estratégico, tanto en su vertiente sectorial, con el resto de políticas sectoriales, como en su vertiente horizontal, en consonancia con la necesidad actual de que todas las políticas, en el momento de su programación, tengan en

15. Una explicación más detallada se puede ver en el capítulo 2 del POIA 2000-2006.

16. Puede verse en el PDR 2000-2006 desde el capítulo 2 hasta el capítulo 8 incluido.

17. Capítulo 9 del PDR 2000-2006.

18. Estos dos temas se pueden encontrar desarrollados exhaustivamente tanto en el PDR 2000-2006, anexos 1 y 2 respectivamente, como en el POIA 2000-2006, capítulo 2, apartados 2.7 y 2.6, respectivamente.

CUADRO 3.1. PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA

Ejes de intervención	Planes
Eje 1. Mejora de la Competitividad y Desarrollo del Tejido Productivo	<ul style="list-style-type: none"> • II Programa Industrial para Andalucía 1998-2002 • Plan Integral de Fomento del Comercio Interior 1998-2001 • Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza 2000-2006 • Plan de Internacionalización de la empresa andaluza 2002 • Planes de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo
Eje 2. Sociedad del conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Acción INFO XXI. La Sociedad de la Información para todos 2001-2003 • III Plan Andaluz de Investigación 2000-2003 • Plan Director de Innovación y Desarrollo Tecnológico para Andalucía, 2001-2003
Eje 3. Medioambiente, Entorno Natural y Recursos Hídricos	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007 • Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1997-2002 • Plan Forestal Andaluz 1997-2002 • Estrategia Forestal Española • Estrategia Española para la Conservación y uso sostenible de la Diversidad Biológica • Plan Nacional de Regadíos Horizonte 2008 • Planes Hidrológicos de Cuenca
Ejes 4 A, 4 B, 4 C, 4 D y 4 E. Desarrollo de los Recursos Humanos, Empleabilidad e Igualdad de Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • II Plan Andaluz de Formación Profesional 1999-2006 • Plan Nacional de Empleo
Eje 5. Desarrollo Local Urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007 • II Plan General de Bienes Culturales 2000 • II Plan Andaluz de Salud 1999-2002
Eje 6. Redes de Transporte y Energías	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Director de infraestructuras de Andalucía 1997-2007 • Plan de Infraestructuras 2000-2007
Eje 7. Agricultura y Desarrollo Rural	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza 2000-2006

Fuente: Elaboración propia.

cuenta las implicaciones ambientales que puede acarrear su realización efectiva. Los trabajos realizados fueron: *Informe al documento: Propuesta de Plan de Desarrollo Regional de Andalucía (2000-2006), Sugerencias para la inclusión del medio ambiente en el PDR, Textos aportados para su inclusión en el PDR, Informe al documento: Plan de Desarrollo Regional de Andalucía 2000-2006*. Una vez elaborado el borrador del documento con la integración ambiental realizada, fue una consultora externa la que realizó la evaluación ambiental de dicho borrador. Se puede ver, de forma muy detallada, la evaluación ambiental del programa operativo así como la definición o diseño de los indicadores ambientales de seguimiento en el apartado 2.6. del POIA. En todo momento se tuvieron en cuenta la Metodología Básica Común para la Evaluación Ambiental Estratégica de los Planes de Desarrollo Regional: 2000-2006 de la Red de Autoridades Ambientales, el Plan de Medio Ambiente de Andalucía (1997-2002) y el Plan Forestal Andaluz revisado.

De este análisis previo, el equipo evaluador deduce un elevado esfuerzo de colaboración y coordinación del órgano responsable de la programación con el resto de autoridades y agentes económicos y sociales que, desde diferentes perspectivas, participan en la realidad de Andalucía, lo que redundará en el diseño de un programa operativo para la Comunidad Autónoma bien concebido.

3.2.2. ACTUALIZACIÓN DE INDICADORES SOCIALES, ECONÓMICOS Y MEDIOAMBIENTALES

El objetivo de este apartado y el siguiente es analizar si continua siendo válido el diagnóstico acerca de las necesidades económicas, sociales y medioambientales de Andalucía, que fue desarrollado exhaustivamente en el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 y en el Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006. Para llevar a cabo este objetivo se realiza un análisis de la situación de la región durante 2001 y 2002 con información procedente de estadísticas oficiales. Con estos datos se intentará responder a dos cuestiones:

- 1) Si las características socioeconómicas y medioambientales de Andalucía siguen siendo similares al punto de partida del Plan (año 2000), o por el contrario, se ha producido algún cambio importante e imprevisto que habría que tener en cuenta a la hora de determinar si las prioridades elegidas en la estrategia de desarrollo siguen siendo pertinentes.
- 2) Si se está progresando en los objetivos programados. En este caso, habría que hacer una reflexión acerca de la intensidad en la mejora de las necesidades de la región y las prioridades en materia de gasto que se deducen del cuadro financiero, donde se determinan los pesos de los diferentes ejes prioritarios sobre la financiación total.

Respecto a los datos habría que hacer varios comentarios. En primer lugar, si se quiere responder a las preguntas anteriores, deben referirse a los años posteriores al inicio de la ejecución del Plan, esto es a partir de 2000. En este sentido, la información oficial encontrada en su mayoría es de carácter coyuntural, esto es, describe la evolución de la economía de la región a corto plazo. No obstante y en la medida de lo posible, esta información coyuntural se ha complementado con indicadores de carácter estructural, algunos utilizados en la propia elaboración del PDR y del POIA, si bien cabe advertir que datos de esta naturaleza están más limitados por el periodo de tiempo necesario para su actualización¹⁹. Así mismo, hay que hacer constar que el órgano encargado de la elaboración del Plan realizó estudios específicos concretos en determinadas áreas del tejido económico de la región, menos conocidas y no cubiertas por estadísticas oficiales, y que lógicamente no se han vuelto a realizar²⁰.

3.2.2.1. CRECIMIENTO 2001-2002

Durante estos dos últimos años, la economía andaluza no ha sido ajena a la coyuntura seguida por su entorno nacional e internacional, este último caracterizado por una incipiente desaceleración económica que se ha ido agravando tras los acontecimientos terroristas que se vienen sucediendo desde finales de 2001. Esta ralentización de la economía internacional ha afectado al conjunto de las economías nacional y de la Unión Europea, si bien, y como va siendo habitual, la economía andaluza mantiene significativos diferenciales positivos de crecimiento respecto a ambas economías, confirmando así el proceso de convergencia real.

Con datos de la Contabilidad Trimestral que elabora el Instituto de Estadística de Andalucía, el PIB de la comunidad ha crecido hasta el 4º trimestre de 2002 un 3,0 por ciento en términos reales, por encima del registrado en la economía española que se cifra en un 2,0 por ciento (según el INE) y del registrado para el conjunto de la Unión Europea (0,8 por ciento según Eurostat). Con este resultado, la economía andaluza pasa a representar el 14,16 por ciento de la española.

Concretamente, la economía andaluza ha pasado de crecer un 4,3 por ciento en 2000 y un 3,5 por ciento en 2001 a crecer a una tasa del 3,0 por ciento en 2002; esto es, se observa una reducción en el ritmo de crecimiento económico

19. Se pueden ver en el Anexo del Capítulo 7 indicadores del contexto socioeconómico de Andalucía y España por áreas de intervención que complementarían a los aquí presentados.

20. Cabe destacar, fundamentalmente, el análisis realizado en el ámbito del tejido empresarial, cuyo resultados determinan las fortalezas y desventajas de la región en el ámbito del Capital Organizativo (ver DAFO). Este análisis también se apoya en estudios realizados por el Instituto de Desarrollo Regional (IDR) o en estudios privados como los de Alonso, J. A. y Donoso, V. (1994) 'La competitividad de la empresa exportadora española' o de Díez de Castro, E. P. et al. (1995) 'La empresa en Andalucía' (ver PDR).

pero más moderada que la que experimenta la economía española en su conjunto (del 4,18 por ciento en 2000 y del 2,67 por ciento en 2001 al 2,0 por ciento en 2002). A nivel europeo la caída en el ritmo de crecimiento económico ha sido aún mayor (3,7 por ciento en 2000 y 1,5 por ciento en 2001 al 0,8 por ciento en 2002). Con estos datos se observa claramente el aumento en los diferenciales de crecimiento real a favor de Andalucía, esto es, si respecto a la economía nacional en 2001 el diferencial era de 0,83 puntos porcentuales, en 2002 el diferencial es de 1 punto. En estos dos años de ejecución del POIA, la economía andaluza ha crecido en términos acumulados por encima de la economía española.

Para el próximo año 2003, y en un contexto en el que la solidez de la recuperación de la economía internacional presenta ciertas incertidumbres, la previsión de crecimiento real del PIB de Andalucía se establece en un intervalo entre el 2,8% y el 3,2%, que en su extremo superior supondría que la economía internacional mostrase una recuperación clara desde principios de año, mientras que su extremo inferior está vinculado a un retraso de la misma hasta finales de 2003. En cualquier caso, la economía andaluza seguirá instalada, por décimo año consecutivo, en un ciclo de crecimiento largo, superando nuevamente el que se espera para la Zona Euro (1,8% según la Comisión Europea), y avanzando, por tanto, en convergencia real con la misma.

3.2.2.2. OFERTA 2001-2002

Desde el punto de vista de la *oferta*, un primer aspecto a destacar es que todos los sectores están contribuyendo positivamente al crecimiento global del PIB en la región. Con datos relativos al VAB a precios básicos constantes de 1995, destacan con mayor crecimiento las actividades del sector agrario cuyo aumento en la producción es del 7,98 por ciento en términos reales, seguido del sector de la construcción con un 6,31 por ciento. Las actividades terciarias han contribuido un 2,45 por ciento, y en menor medida el sector industrial con un incremento de 0,94 por ciento.

Respecto a la producción agraria, el dinamismo del sector es fruto de un favorable saldo positivo de las actividades agrícolas que compensan sobradamente los resultados negativos del subsector pesquero. Hay que hacer notar que este sector en la región presenta un crecimiento muy positivo si se compara con la caída que experimenta esta actividad a nivel nacional (-2,08 por ciento), de tal forma que más del 30 por ciento de esta producción se debe a Andalucía.

Asimismo es de destacar el comportamiento positivo del sector industrial con un crecimiento moderado que está en línea con el perfil que describe el resto de indicadores. Las industrias más dinámicas han sido las energéticas, si bien el tirón positivo sobre el sector viene por parte de las manufactureras, de mayor importancia en la economía andaluza. En este sentido, y según la Encuesta Industrial Anual de Empresas del INE, en Andalucía, el 27,1 por ciento de los ingresos por explotación en el 2001 corresponden a empresas de la industria de alimentación, bebidas y tabaco, el 21,6 por ciento a las de industrias extractivas, energía y agua y el 11,2 por ciento a las empresas dedicadas a la metalurgia y fabricación de productos metálicos, si bien, entre 1998 y 2001, el número de ocupados crecieron a mayor ritmo en las empresas dedicadas a la fabricación de maquinaria y equipo mecánico (40,4 por ciento) y de material y equipo electrónico (27,1 por ciento).

Con datos del INE (Estadística de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico), en España, el esfuerzo inversor en gastos en I+D en 2001 ha sido mayor al de 2000 en casi un 9 por ciento, y el personal dedicado a la Investigación ha superado en un 4,3 por ciento al de ese mismo año. Con datos para Andalucía, el gasto interno en I+D en la región representa un 8,6 por ciento del total nacional, destacando que es la cuarta Comunidad Autónoma con mayor gasto en este apartado; si bien, debe seguir impulsando estas actividades para igualar en investigación a la media nacional, ya que Andalucía representa más del 14 por ciento del PIB nacional y más del 16 por ciento de la población activa total. Este esfuerzo debe centrarse en el sector privado ya que mientras que en España el 50 por ciento de la investigación se concentra en este sector, en Andalucía la investigación privada sólo representa el 35 por ciento.

Por otra parte, la revalorización del entorno medioambiental, en términos de ahorro en el consumo de recursos y aumento en la potencial utilización de los mismos está llevando a muchas empresas a incrementar su gasto en protección del medio ambiente. Según la Encuesta Sobre el Gasto de las Empresas Industriales en Protección

Medioambiental, elaborada por el INE para el año 2000, en el ámbito nacional las empresas realizaron una inversión de 877,8 millones de € en instalaciones y equipamientos para reducir las emisiones, ahorrar y reutilizar el agua, dedicándose 13.651 personas ocupadas a estas actividades. Andalucía representa el 11,5 por ciento de dicho gasto y el 9,15 por ciento de las personas empleadas. Una de las actividades de la que se tiene información es la relacionada con la explotación y gestión de plantas de tratamientos de aguas y residuos. Concretamente, según la Encuesta Sobre Suministro y Tratamiento del Agua del INE, durante los años 1996 y 1999, el importe de gastos en inversión para la recogida y tratamiento de aguas residuales se ha triplicado en Andalucía, lo que supone que el volumen de agua tratada, vertida y reutilizada se ha incrementado un 20 por ciento.

La construcción, por su parte, mantiene un ritmo de crecimiento muy elevado. Con datos para 2002 se observa un aumento en el consumo de cemento del 4,6 por ciento, al igual que la media nacional, así como en la producción industrial de bienes intermedios.

En cuanto a los servicios, su perfil de crecimiento sigue siendo sostenido con una tasa de crecimiento de 2,45 por ciento en términos reales. Su VAB ronda los 46.298 millones de euros, esto es, más del 64 por ciento de la producción total de Andalucía por lo que este sector se constituye como el sostén básico del crecimiento económico de la Comunidad. El sector turístico tiene una gran importancia para la economía andaluza por su potencial de desarrollo. Así, con datos definitivos para 2001 (Encuesta de Ocupación Hotelera, IEA), Andalucía recibió más de 11 millones de visitantes de los cuales casi la mitad fueron extranjeros, principalmente del Reino Unido, Alemania y Francia. Cabría mencionar que el principal motivo de su visita (Encuesta de la Coyuntura Turística de Andalucía) fue el clima (25,9 por ciento), seguido de las fiestas populares, el folclore y las excursiones (16,6 por ciento) y las playas (15,2 por ciento), mientras que el número de turistas que pasan por la región motivados por la visita a los monumentos (10,7 por ciento) o el contacto con la naturaleza (4,6 por ciento) es más reducido, si bien en continuo aumento.

La buena marcha de la economía andaluza con relación al conjunto nacional, también queda reflejada en el dinamismo del tejido empresarial. Según el INE, en el año 2002 hasta el mes de octubre, el número de sociedades mercantiles que se han creado en Andalucía en términos netos, es decir las creadas menos las disueltas, se eleva a 15.329, superando en un 13,12 por ciento el resultado para el mismo periodo del año anterior; en contraste con el reducido incremento que se registra en España (2,19 por ciento). De esta forma, en Andalucía se ha concentrado el 17,41 por ciento de todas las sociedades mercantiles creadas netas en el ámbito nacional. Esta información parece mostrar que se van reduciendo las dificultades que existían en la región para la creación de empresas, si bien, todavía subsiste un escaso desarrollo de innovaciones tecnológicas en el ciclo productivo; así según la Encuesta sobre Innovación Tecnológica en las Empresas del INE para el año 2000, el gasto realizado por las empresas andaluzas para innovar en sus productos, en el proceso productivo o en ambas cosas a la vez representa tan sólo un 6,23 por ciento del total del gasto realizado por las empresas a escala nacional.

Se pueden ver algunos indicadores generales de la economía andaluza desde el punto de vista de la oferta en el Cuadro A.III.1 del anexo.

3.2.2.3. DEMANDA 2001-2002

Desde el punto de vista de la *demanda*, en la vertiente interna, los indicadores que se presentan en el Cuadro A.III.2 apuntan a un crecimiento moderado del consumo y a una cierta recuperación de la inversión en bienes de equipo.

Con relación al consumo, el Índice de Producción Industrial (IPI) muestra una tendencia positiva en la producción de bienes destinados al consumo: la tasa de crecimiento media de 2002 marca un ritmo del 1,27 por ciento, en consonancia a lo que ocurre a nivel nacional (2,27 por ciento). Este crecimiento del consumo se debe en su mayor parte al crecimiento positivo del consumo en bienes no duraderos con un comportamiento más dinámico. El consumo en bienes duraderos, como indica la matriculación de vehículos, está en claro retroceso, con una caída para el total del año de un 4,84 por ciento, si bien menor que a nivel nacional, donde se ha apreciado un descenso del 6,36 por ciento.

Respecto a la inversión, los principales indicadores representan una ligera mejoría en la economía regional frente al claro retroceso que se observa en el contexto nacional. El IPI en bienes de inversión presenta un crecimiento positivo del 2,22 por ciento frente a la caída del 4,92 por ciento para España.

Respecto al sector exterior, de forma general se aprecia un deterioro en la evolución de las importaciones con un descenso de un 9,77 por ciento, y en menor medida, de las exportaciones que se mantienen con una reducida caída de 1,19 por ciento. El menor volumen global de comercio de Andalucía con el sector exterior, debido a la atonía de la economía ha provocado un retroceso en su grado de apertura; así para el 2001 estaba situado en un 25,16 por ciento, mientras que con datos de 2002 se sitúa en un 22,06 por ciento. Por otra parte, del total de las exportaciones andaluzas el 67,15 por ciento tienen como destino países de la UE.

De dichas exportaciones habría que destacar por secciones de arancel, y con datos definitivos para 2001, los productos del reino vegetal, grasas y aceites animales y vegetales e industria alimentaria que representan más del 38 por ciento del total, seguidos de productos minerales con un 13,63 por ciento. Esto muestra el escaso número de sectores con presencia significativa en los mercados internacionales.

3.2.2.4. MERCADO DE TRABAJO 2001-2002

Pese a los importantes avances registrados en el mercado laboral andaluz en los últimos años (ver Cuadro A.III.3.), la persistencia de las debilidades detectadas en el mismo como alta tasa de desempleo y baja tasa de ocupación, segmentación en el mercado laboral por sexo y edad, e insuficiente e inadecuada formación de los trabajadores (entre otras) implican que la creación de empleo, la adecuación de la cualificación de la demanda de empleo a la oferta, así como la reducción de las discriminaciones en materia de empleo que sufren algunos colectivos, como las mujeres o los menores de 25 años, sigan siendo los principales retos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de trabajo.

Con datos medios de 2002 para Andalucía de la Encuesta de Población Activa (INE), se observa, por una parte, un elevado crecimiento de la población activa, y por otra, un importante aumento del empleo que no impide el incremento del número de parados.

La población activa ascendió durante 2002 a 3.110.360 personas, lo que supone un incremento absoluto de 137.921 personas y una tasa de variación del 4,64 por ciento con respecto al año anterior; superior en 1,69 puntos porcentuales a la registrada a nivel nacional. La buena marcha de la economía ha incentivado el crecimiento del número de personas dispuestas a trabajar; por consiguiente la tasa de actividad en Andalucía ha aumentado hasta un 52,27 por ciento, reduciéndose el diferencial con la tasa de actividad para España a 1,73 puntos porcentuales. Por sexo, hay que destacar el importante crecimiento de mujeres frente a los hombres que se han ido incorporando al mercado laboral; concretamente, mientras que el número de activos de género femenino ha crecido aproximadamente un 8,0 por ciento, los hombres lo hacían a un 3,5 por ciento. No obstante siguen existiendo importantes diferencias entre géneros, así la tasa de actividad femenina se sitúa por término medio para este año en un 38,62 por ciento, mientras que la masculina es de 66,67 por ciento.

La evolución del empleo en 2002 ha sido claramente positiva: la EPA sitúa el número medio de ocupados en Andalucía en 2.499.150 personas, es decir, aproximadamente, 84.278 personas ocupadas más en términos absolutos respecto a la media de año anterior, concentrando así, casi el 27 por ciento del empleo total generado en España. En términos relativos, el ritmo de creación de empleo alcanza el 3,49 por ciento en Andalucía, casi el doble de la media nacional (1,96 por ciento). En este sentido, la tasa de ocupación se eleva a un 42,0 por ciento acortando distancias con la nacional situada en un 47,8 por ciento.

Por otra parte, en Andalucía la creación de empleo ha sido significativamente más intensa en el colectivo femenino y en la población con edad entre 20 y 25 años. El empleo femenino aumenta un 4,91 por ciento frente a un 2,78 por ciento de crecimiento del empleo masculino, ritmos que en ambos casos casi duplican los que se registran a nivel nacional (3,29 por ciento en mujeres y 1,17 por ciento en hombres). Si atendemos por grupos de edad, habría que

destacar el mayor crecimiento registrado en la ocupación de jóvenes entre 20 y 25 años (4,48 por ciento) e incluso las personas de 55 y más años (3,44 por ciento), dos colectivos con importantes problemas para la inserción laboral, si bien se reducen los puestos de trabajo para los jóvenes de entre 16 y 19 años en un 3,56 por ciento.

Al igual que ha ocurrido a nivel nacional la generación de empleo se ha centrado en los sectores de servicios y construcción (4,68 y 8,77 por ciento respectivamente), mientras que en la agricultura (-4,04 por ciento) y en la industria (-1,32) se registran descensos en la ocupación. Del total de empleo en la región, el 64,27 por ciento corresponden al sector servicios (del cual 43,97% mujeres), el 13,57 por ciento a la construcción (del cual 3,14% mujeres), el 11,70 por ciento al sector industrial (del cual 20,04% mujeres), y el restante 10,45 por ciento al sector agrario (del cual 25,92% mujeres).

Un poco más de la mitad de la población ocupada poseen estudios secundarios o medios, frente a los ocupados con estudios primarios que representan casi un 21 por ciento del total, los analfabetos y sin estudios van retrocediendo en cuantía (9,61 por ciento), mientras que aumentan los trabajadores con niveles de formación postsecundarios o superiores (17,67 por ciento). En este sentido, la política tendente a mejorar los niveles de cualificación de la población se ha traducido en un incremento del alumnado matriculado en Formación Profesional de 2º grado y en Ciclos Formativos de grado medio y superior en un 3,50 por ciento en el curso 2000-01 respecto al 1998-99. Mientras que los Adultos que reciben formación igualmente se ha elevado en un 10,4 por ciento en los mismos años.

Por otra parte, la evolución del número de desempleados en 2002 ha sido negativa, así en la economía andaluza los parados se incrementaron en un 9,58 por ciento, si bien a un ritmo inferior al registrado en el contexto nacional (11,44 por ciento), lo que permite acortar distancias entre las tasas de paro en ambos ámbitos. La tasa de paro de Andalucía se sitúa en un 19,65 por ciento frente a la tasa de paro nacional del 11,36 por ciento, aunque sigue siendo elevada. Un dato interesante a destacar es el referente a la estructura temporal del Paro registrado según tiempo de búsqueda de empleo, con datos del INEM el 52,03 por ciento de los parados tardan en encontrar empleo menos de 6 meses (52,52 por ciento de media nacional), entre 6 meses y 1 año el 15,24 por ciento (15,23 por ciento nacional), entre más de 1 y 2 años el 13,57 por ciento (13,81 por ciento nacional), mientras que más de 2 años el 19,16 por ciento restante (18,43 por ciento nacional).

Atendiendo al registro de afiliados a la Seguridad Social en situación de alta laboral, se observa a escala nacional, con datos para diciembre, que aumentó el número de afiliados a la SS un 2,79 por ciento situándose el número de afiliados en España en 16.188,4 miles de personas, mientras que en Andalucía el incremento fue de casi un 3,4 por ciento.

Con datos de la EPA para el primer trimestre de 2003, se comprueba que los activos en la región continúan creciendo a un ritmo del 2,2 por ciento respecto al mismo periodo del año anterior, en sintonía con el crecimiento de la ocupación (2,1%). No obstante, sigue creciendo el número de parados con un 2,4 por ciento, si bien a nivel nacional el crecimiento es aún mayor del orden del 4,9 por ciento. Se comienza el año con una tasa de paro del 18,93%, 7,2 puntos porcentuales por encima de la media nacional (la tasa de paro de la mujer es del 26,80%, la segunda más alta de España, 12,79 puntos porcentuales superior a la tasa de paro masculina de la región, y 10,14 puntos porcentuales superior a la tasa de paro femenina total nacional).

En resumen, las políticas relativas al mercado de trabajo deben incidir en primer lugar, en la creación de empleo, ya que pese a los buenos resultados registrados, Andalucía sigue siendo la segunda Comunidad con mayor tasa de paro de la economía española, sobre todo en colectivos más desfavorecidos, mujeres y menores de 25 años, con importantes desequilibrios entre la oferta y la demanda de trabajo. Y en segundo lugar, en la igualdad de oportunidad entre géneros. En este sentido las políticas enmarcadas en el eje 4 siguen siendo adecuadas, ya que persiguen reforzar la estabilidad en el empleo y su adaptabilidad a las necesidades del mercado laboral, mejorar las infraestructuras educativas y la educación técnico-profesional, impulsar la inserción y reinserción ocupacional de los desempleados y la integración laboral de las personas con especiales dificultades, y por último, aumentar la participación de la mujer en el mercado laboral.

Por último, señalar que los aspectos relacionados con la presencia de valor añadido comunitario y la Estrategia Europea del Empleo se aborda en el Capítulo 7.

3.2.2.5. PRECIOS Y SALARIOS 2001-2002

Durante el año 2002, con la incorporación del euro como moneda oficial, la subida de precios ha estado latente en todo el proceso de adaptación, habiendo culminado el año con tasas de crecimiento en los precios superiores a las registradas en el 2001. (ver Cuadro A.III.4.)

Desde el punto de vista de la demanda, el Índice de Precios al Consumo presenta un incremento interanual del 3,9 por ciento, siendo uno de los componentes de la cesta de consumo más caros los productos de alimentación y bebidas no alcohólicas (5,0 por ciento). No obstante, el repunte inflacionista registrado en la economía andaluza ha sido menos intenso que el observado en el conjunto nacional y de la UE; el mismo hecho se constata con el deflactor del PIB.

En lo que respecta a los salarios, el aumento salarial pactado acumulado en el total de convenios colectivos hasta el mes de diciembre se sitúa en un 3,3 por ciento, elevándose ligeramente en lo que va de año, aunque continua por debajo del crecimiento interanual del IPC, lo que supone una reducción de los salarios reales.

3.2.2.6. OTROS INDICADORES: MEDIO AMBIENTE, SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO E INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS SOCIALES

A continuación, en el Cuadro 3.2, se presentan algunos indicadores más sobre la estructura económica, social y medioambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Cabe observar que en todos los ámbitos se registran importantes mejoras en los últimos años.

CUADRO 3.2. INDICADORES GENERALES DE LA ECONOMÍA ANDALUZA

	Dato		Variación	
	ANDALUCÍA	ESPAÑA	ANDALUCÍA	ESPAÑA
SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO				
Mercado Interior Informática (Mill €) 2001.Variación con 1999	531,4	8.936,50	43,70%	25,90%
Hogares con PC (%) 2001.Variación 1999	27,3	28,9	7,2pp	5,7pp
% Ordenadores Andalucía/España. 2001	7,6	100	-	-
Porcentaje Población acceso Internet 2003,Variación con 1999	22	22,5	17,4pp	16,1pp
MEDIO AMBIENTE				
Estaciones tratamiento agua potable 2001.Variación con 1999	41	-	24,24	-
Pob. atendida agua potable(Miles, 2001)	5.794,90	-	7,9	-
Estaciones depuración aguas residuales 2001.Variación 1999	360	-	14,3	-
Pob. atendida EDAR	4.495,10	-	3,26	-
% Vertido Incontrolado residuos sólidos 2001.Variación con 1999	4,7	12,8	2,94pp	-
% Compostaje	57,1	18	20,10pp	-
Nº contenedores vidrio reciclado 2000.Variación con 1999	9.306	71.345	55,64	-
INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS. ANDALUCÍA				
	2000	2001	Variación	
Autopistas y autovías (Km)	514	556	8,17	
Doble calzada (Km)	96	102	6,25	
Red convencional (Km)	10.189	9.852	-3,31	
Longitud/Pob (Km por 100.000 hab)	3,72	3,65	-0,07	
Bibliotecas 2000. And/España	955	-	13,44%	
Fondos bibliotecas 2000. (Miles) And/España	12.146,50	-	9,41%	
Nº Bibliotecas/100.000 hab	-	8,9	-	

Fuente: Sedisi 2000, 2001, EGM (Estudio General de Medios), INE, Consejería de Cultura, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Consejería de Medio Ambiente.

3.2.2.7. VISTA COMPARATIVA DE ANDALUCÍA Y ESPAÑA EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN EUROPEA

En el siguiente cuadro se recoge una síntesis, lo más actualizada posible, de una serie de indicadores que pueden aproximar las diferencias existentes entre Andalucía, España y la UE, clasificadas según los ámbitos en los que se divide la matriz DAFO y procedentes de una misma fuente de información, EUROSTAT.

CUADRO 3.3. PRINCIPALES DISPARIDADES ANDALUCÍA-UNIÓN EUROPEA

	Andalucía	España	Unión Europea
Datos Demográficos			
Población (mil. Hab. 1998)	7.173,5	39.347,9	374.622,1
% Pob. menor de 15 años	18,84	15,6	17,1
% Pob. entre 15 y 64 años	67,7	68,3	66,9
% Pob. mayor de 65 años	13,49	16,1	15,9
Densidad (Hab/Km ²) 1999	82,7	78,1	117,4
Ámbito productivo			
PIB/Hab PPS (1999) UE15=100	60	82	100
Estructura de la Ocupación (2000)	100,0	100,0	100,0
Primario	11,0	6,9	4,3
Secundario	24,7	30,8	28,8
Servicios	64,3	62,3	66,9
Capital Humano			
% crecimiento Pob. 1989-98	0,4	0,1	0,7
Previsión crecimiento Pob. 98-10	0,5	0,2	0,2
Tasa de actividad. Total (4/2001)	48,3	50,6	55,9
Hombres	61,9	63,0	65,5
Mujeres	35,8	39,2	47,0
Tasa de desempleo. Total (4/2001)	22,3	13,1	7,6
Hombres	16,3	9,2	6,5
Mujeres	31,9	19,0	8,9
Tasa de desempleo menor 25 años	37,1	24,9	15,1
Capital tecnológico			
Gasto I+D (% PIB) (1997)	0,7	0,8	:
Gasto I+D sector empresarial (%PIB)	0,2	0,4	:
Gasto I+D sector Público (%PIB)	0,1	0,2	0,3
Personal I+D (%P.A.)	0,7	1,0	1,3
Patentes solicitadas (nº/106 hab) (1998)	5,7	21,1	130,0
Modelo Territorial (1999)			
Dens. Total ferrocarril (Km/1000Km ²)	25,50	24,38	50,38
Dens. ferro. electrificadas	13,36	13,75	23,80
Densidad autopistas y autovías	18,76	17,93	15,97
Densidad resto de carreteras	262,69	306,08	897,53

Fuente: Eurostat

El Producto Interior Bruto de Andalucía, aunque ha registrado un continuado crecimiento diferencial positivo respecto de la Unión Europea, en términos per cápita representa el 60 por ciento de la media comunitaria. En lo que respecta al empleo, las mejorías en los últimos años son evidentes, aunque aún la tasa de actividad es relativamente baja: con datos para el 4º trimestre de 2001, se sitúa en un 48,3, frente al 50,6 por ciento para España y el 55,9 por ciento para la UE. Igualmente la tasa de desempleo en la región es alta y se sitúa en 22,3, 14,7 puntos porcentuales más que la media comunitaria. Siendo la tasa de paro femenina del 31,9 por ciento y la de los menores de 25 años con un 37,1 por ciento, muy elevadas. La situación comparativa del mercado de trabajo en relación a la situación media comunitaria y española sigue siendo desfavorable. Estos datos muestran que Andalucía comienza a acortar distancias, y que la contribución de los Fondos Estructurales se sigue revelando de especial importancia para impulsar el crecimiento de la ocupación.

CUADRO 3.4. INDICADORES DE CONVERGENCIA. ANDALUCÍA Y ESPAÑA RESPECTO A LA UNIÓN EUROPEA

	Andalucía	España	Unión Europea
INDICADORES DE CONVERGENCIA. 2001			
Población en miles de personas	7.287	40.527	379.172
PIB nominal en millones de euros pps	109.454	776.609	8.842.699
PIB per cápita en euros pps	15.020	19.163	23.321
Ocupados en miles	2.414	15.946	160.148
PIB pps per cápita UE=100%	64,4	82,2	100,0
Tasa de empleo UE=100%	78,4	93,2	100,0
Paridad de poder de compra UE=100%	81,5	83,7	100,0
PERIODO 2000-2001			
% Crecimiento población derecho	0,9	1,5	0,2
% Crecimiento del PIB real	3,5	2,8	1,5
% Crecimiento PIB nominal pps per cápita	4,6	3,9	3,8
% Crecimiento de los ocupados	5,6	3,7	1,2
% Crecimiento nivel general precios	3,2	3,9	2,3
Aumento PIB pps per cápita UE=100pp	0,5	0,1	:
Aumento de la tasa de empleo UE=100pp	2,7	2,0	:
Aumento paridad del poder compra UE=100pp	1,0	1,0	:
% velocidad anual convergencia respecto UE	0,8	0,1	:

Fuente: EUROSTAT, INE, IEA. Elaboración: Secretaría General de Economía, Junta de Andalucía.

Reforzando esta conclusión, en el Cuadro 3.4 se presentan algunos indicadores de convergencia para Andalucía y España respecto a la Unión Europea que proceden del Informe Económico de Andalucía 2001, elaborado por la Secretaría General de Economía de la Junta de Andalucía.

En el capítulo 12 de dicho informe se realiza un análisis detallado del proceso de convergencia real de Andalucía con la Unión Europea haciendo uso de la evolución comparada que vienen registrando las principales variables económicas de Andalucía desde su incorporación a la UE en 1986, en particular; haciendo mención expresa al comportamiento del crecimiento económico y del empleo así como a ambas magnitudes expresadas en términos per cápita. A la vista de estos datos se comprueba que el proceso de convergencia real está permitiendo que el nivel de empleo

y de riqueza por habitante de la Comunidad Autónoma se acerque progresivamente a los niveles medios comunitarios. Así, en el año 2001, medida a través del PIB_{pps} per cápita se sitúa en el 64,4 por ciento, y en términos de empleo, en el 78,4 por ciento de la UE.

Sin embargo, también se registra en Andalucía un ritmo de convergencia menor respecto a otras regiones españolas que algunos interpretan como la consecuencia de una menor efectividad de las ayudas comunitarias en la región. En el Cuadro A.III.5 se constata que Andalucía es la región que en términos relativos recibe menos fondos públicos. En este sentido, con fecha de marzo de 2003, el Gobierno ha publicado la cifra del Fondo de Cohesión y su reparto detallado por región y año, y se comprueba que desde 1993, Madrid y Cataluña son las Comunidades Autónomas que han absorbido el 34 por ciento de las ayudas de la Unión Europea, mientras que las 10 regiones españolas más pobres (Objetivo 1) han percibido sólo el 44 por ciento pese a su mayor población.

3.2.3. REVISIÓN DEL CUADRO DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES. REVISIÓN DAFO

Una identificación general de los puntos fuertes y débiles de la Comunidad Autónoma de Andalucía se realizó en el PDR 2000-2006 y el POIA 2000-2006 (Cuadro 3.5), donde se detectaron 17 debilidades y 20 fortalezas agrupadas en tres ámbitos: Capital Humano y Tecnológico, Capital Organizativo y Territorio.

Este conjunto de fortalezas y debilidades pone de manifiesto la importancia que tienen los factores estructurales en la explicación de la evolución registrada en la región. Como principales causas del menor desarrollo relativo se encuentran las carencias en determinados elementos (capital humano y tecnológico, infraestructuras, cultura empresarial, entre otras), y la rigidez del sistema productivo para adaptarse a las nuevas condiciones. Dentro de este grupo de debilidades habría que destacar un tejido empresarial de reducido tamaño y escasamente articulado, altas tasas de desempleo y bajas tasas de ocupación, segmentación en el mercado laboral por sexo y edad, insuficiente articulación con redes transeuropeas, y por último, debilidad de las infraestructuras y sistemas productivos locales. En definitiva, las carencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía son de carácter estructural, por lo que cabe advertir que, en la mayoría de los casos, los posibles resultados de las ayudas comunitarias no han dispuesto del suficiente tiempo para emerger.

Con la salvedad de que es una estrategia con resultados a medio plazo, el equipo evaluador considera que a lo largo del apartado anterior y a la luz de los datos disponibles más recientes acerca de la evolución de la economía andaluza puede deducirse lo siguiente:

- 1) Que las condiciones socioeconómicas y medioambientales en las que se encuentra la región no han sufrido cambios sustanciales ni variaciones importantes que justifiquen una modificación en la estrategia desarrollada en el POIA 2000-2006, confirmándose así, la bondad del diagnóstico realizado en la Evaluación Previa y la pertinencia de las prioridades elegidas en la estrategia.
- 2) Por otra parte, con los últimos datos disponibles se puede comprobar que las ayudas plasmadas en proyectos han impulsado y acelerado el proceso de convergencia real de Andalucía, esto es, hay que destacar que se está avanzando en los objetivos propuestos y se está consiguiendo mejoras en todos los ámbitos, lo que permite el avance en la consecución del objetivo global.
- 3) No obstante, se observa que pese a los avances registrados en los últimos años, en algunos casos pueden no ser suficientes a la vista del mayor retraso relativo del que partía Andalucía respecto al resto de regiones.

Este último punto nos lleva a realizar una reflexión y recomendación de aquellos ámbitos de actuación que parecen necesitar una mayor atención, y continuidad en la intensidad de las medidas de política económica (en los Cuadros A.III.6. y A.III.7) y se presenta la distribución financiera de las ayudas por ejes de intervención y medidas):

- En primer lugar, la creación de empleo. Pese a los buenos resultados registrados, Andalucía sigue siendo la segunda Comunidad con mayor tasa de paro de la economía española, sobre todo en colectivos más desfavorecidos, mujeres y menores de 25 años, con importantes desequilibrios entre la oferta y la demanda de trabajo.

CUADRO 2.5. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Debilidades	Fortalezas
CAPITAL HUMANO Y TECNOLÓGICO	
<p>Baja tasa ocupación y actividad. Alta tasa de desempleo</p> <p>Segmentación por géneros y edad en el mercado trabajo</p> <p>Insuficiente formación empresarios y directivos</p> <p>Insuficiente capacidad innovación tecnológica</p> <p>Sistema Ciencia-Tecnología-Empresa débilmente articulado con el sistema productivo</p> <p>Insuficiente crecimiento del empleo</p>	<p>Población joven</p> <p>Incremento nivel de formación</p> <p>Nueva cultura empresarial y tecnológica</p> <p>Competencias acumuladas y Know How</p> <p>Incremento empresas ligadas a sectores tecnológicamente avanzados</p> <p>Creciente elasticidad crecimiento/empleo</p> <p>Creciente incorporación de la mujer a la actividad</p>
CAPITAL ORGANIZATIVO	
<p>Débil articulación productiva</p> <p>Concentración industrial sectores baja/media debilidad tecnológica</p> <p>Déficit modernización determinados sectores agrarios</p> <p>Ineficiencias derivadas de la reducida dimensión y escasas fórmulas de de cooperación empresarial</p> <p>Orientación a mercados regionales</p> <p>Debilidad sistemas productivos locales y sectoriales</p> <p>Crisis centros económicos tradicionales</p>	<p>Crecimiento del PIB</p> <p>Turismo como sector competitivo</p> <p>Proporción elevada de producción agrícola competitiva</p> <p>Emergentes sectores industriales de relevancia internacional</p> <p>Transformación incipiente aparato productivo regional: mejora procesos productivos</p> <p>Aumento inversión exterior</p> <p>Aumento exportaciones productos no tradicionales</p>
TERRITORIO	
<p>Insuficiente conexión redes alta capacidad transeuropea</p> <p>Desequilibrios territoriales en dotación equipamientos e infraestructuras</p> <p>Elevado riesgo medioambiental</p> <p>Débil integración económica sistema de ciudades: falta centro económico superior a escala internacional</p>	<p>Mejoras sustanciales en equipamientos e infraestructuras</p> <p>Posición estratégica</p> <p>Aumento peso economía urbana</p> <p>Recursos naturales y culturales</p> <p>Diversidad interna de asentamientos: Sistema de ciudades polinuclear y equilibrado</p> <p>Desarrollo de la cooperación supramunicipal</p>

Fuente: POIA 2000-2006. Los sombreados corresponden a los ámbitos recomendados.

- En segundo lugar, la igualdad de oportunidad entre géneros. Hemos visto que la tasa de paro de la mujer es del 26,80%, la segunda más alta de España, 12,79 puntos porcentuales superior a la tasa de paro masculina de la región, y 10,14 puntos porcentuales superior a la tasa de paro femenina total nacional.
- En tercer lugar, la protección del Medio Ambiente. Si bien absorbe una importante cuota del gasto total, y se han conseguido importantes avances, hay que mantenerlo entre las prioridades si se quiere conseguir un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales tan importantes en la región.
- Y por último, el gasto en Innovación Tecnológica, I+D, Sociedad de la Información se constituye como uno de los principales condicionantes del progreso y desarrollo económico, si bien, presenta un reducido peso en la estructura financiera del gasto programado. La inversión en I+D de la comunidad en el 2001 representa el 8,6 por ciento del total nacional. Respecto al sector privado, y con información para el 2002 de la Asociación Española de Empresas de Tecnologías de la Información, las empresas andaluzas rozan la media nacional en implantación tecnológica, un 69% de las empresas están conectadas a Internet, el 29% disponen de página web y un 18% utilizan el comercio electrónico. Pese a que los resultados regionales superan la media nacional el equipo evaluador considera que hay que seguir avanzando en este camino.

3.3. ESTUDIO DE LA VIGENCIA DE LA PROGRAMACIÓN

3.3.1. EVALUACIÓN DE LA PERTINENCIA DEL POIA

En esta sección se ofrece, de forma esquemática, para cada ámbito en los que se divide la matriz DAFO realizada en la Evaluación Previa y revisada en este trabajo para la economía andaluza -capital humano y tecnológico, capital organizativo y modelo territorial-, la conexión entre las necesidades socioeconómicas y medioambientales de la región (DAFO), con los objetivos y los ejes de intervención de la estrategia de desarrollo. Esto nos permite confirmar la adecuación de dichos objetivos a las necesidades y problemas diagnosticados.

En el POIA 2000-2006 y, con más detalle, en el PDR 2000-2006 se explicita la relación problemas-objetivos mediante gráficos a modo de organigramas que facilitan la comprensión de la estrategia propuesta y se observa cómo los objetivos perseguidos con la intervención se derivan, directamente, del análisis de la problemática realizado con anterioridad (pueden verse en el POIA en las páginas 75 a 82, y en el PDR en las páginas 168 a 190). La comparación entre el árbol de problemas (síntesis del diagnóstico del sistema socioeconómico) y el de objetivos (síntesis de objetivos del sistema socioeconómico) es automática, existiendo una simetría absoluta entre ambos.

Hemos visto que, a pesar de los avances comprobados con los datos más recientes recogidos en el apartado anterior, el diagnóstico de la situación de Andalucía sigue siendo válido por lo que los objetivos, si está bien diseñada la estrategia, seguirán siendo pertinentes. Esto es lo que se comprueba en los Cuadros 3.6, 3.7 y 3.8

Los niveles educativos de la población activa en Andalucía han mejorado sustancialmente en los últimos 15 años. Si bien, la calidad del capital humano no debe medirse sólo en niveles educativos sino en la adecuación de la demanda de cualificaciones de las empresas y la oferta de empleo. Por otra parte, existe un retraso de España y Andalucía en el gasto empleado en I+D y los sistemas públicos de transferencia de tecnología no parecen ofrecer resultados por lo que es necesario reforzar el sistema de Ciencia-Tecnología-Empresa al menos en tres direcciones: estimulando la demanda de tecnología por parte de las empresas, mejorando los canales de comunicación entre los centros privados y públicos y aumentando el nivel de formación cultural científico-técnico de todos los sectores que integran la sociedad. En este sentido, el Eje 2 tiene como función contribuir a que Andalucía se integre en la Sociedad del Conocimiento, caracterizada por la relevancia que adquiere la información, la investigación y la ciencia, el desarrollo tecnológico y la innovación para el cumplimiento de los objetivos señalados en la tabla. El Eje 4 A tiene como función aumentar el nivel de cualificación de los recursos humanos, el Eje 4 B busca la inserción y reinserción de los desempleados en el mercado laboral, el Eje 4 D la integración laboral de las personas con especiales dificultades como las discapacitadas, y por último el Eje 4 E, tiene como función promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Objetivos que como hemos vistos son, por el retraso relativo del que parte Andalucía altamente adecuados.

En los últimos años Andalucía ha crecido a tasas superiores a las de su entorno, y ha mostrado una creciente competitividad en sectores como el agroalimentario y el turístico, si bien manifiesta deficiencias para continuar con un crecimiento sostenible en aspectos relativos a la estructura productiva y el tejido empresarial, por lo que es necesario un mayor esfuerzo en la modernización de su tejido productivo para adquirir una mayor competitividad con vista a los mercados internacionales. En este sentido, los ejes que aparecen en este cuadro, Eje 1, Eje 5 y Eje 7, promueven dichos objetivos. El primero, está destinado a mejorar la competitividad y favorecer el desarrollo del tejido productivo, el segundo, promueve la consolidación de los sistemas productivos locales, entre otras cosas, y el tercero, está destinado a facilitar los procesos de desarrollo en áreas rurales impulsando la actividad agraria.

CUADRO 3.6. ÁMBITO: CAPITAL HUMANO Y TECNOLÓGICO

DAFO Debilidades	Diagnóstico	Necesidades-Objetivos intermedios y prioritarios	Objetivos intermedios
Insuficiente capacidad innovación tecnológica	→ Debilidad del sistema regional de innovación.	→ O.1. Potenciar el sistema regional de innovación. Eje 2	Incrementar el capital humano y tecnológico
Sistema Ciencia-Tecnología-Empresa débilmente articulado con el sistema productivo	→ Insuficiente aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación	→ O.2. Fomentar el uso de las tecnologías, información y comunicación. Eje 2	
Insuficiente crecimiento del empleo	→ Deficiencias en el funcionamiento y asignaciones del mercado de trabajo	→ O.3. Mejorar el funcionamiento y asignaciones del mercado de trabajo. Eje 4D y Eje 4B	ΣO1-O2. Mejorar la capacidad de innovación y asimilación tecnológica
Baja tasa ocupación y actividad. Alta tasa de desempleo	→ Déficit y desajustes en la cualificación de los recursos humanos	→ O.4. Incrementar el nivel de cualificación de recursos humanos. Eje 4B y Eje 4A	
Insuficiente formación empresarios y directivos	→ Déficit en las estructuras soporte de la actividad educativa	→ O.5. Mejorar las estructuras soporte de la actividad educativa. Eje 4A	ΣO3-O6. Incremento y mejora del capital humano
Segmentación por géneros y edad en el mercado de trabajo	→ Dificultades para la igualdad de oportunidades de la mujer	→ O.6. Promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Eje 4E	

Fuente: POIA 2000-2006. Elaboración propia.

Respecto al ámbito territorial, pese a los buenos resultados de las políticas de desarrollo, llevadas a cabo en los últimos años, tendentes a mejorar las dotaciones en infraestructuras y equipamientos así como a reforzar el sistema de ciudades, el modelo territorial entendido como el entramado de relaciones físicas, medioambientales y socioeconómicas que soportan la actividad humana aqueja aún de una serie de problemas para la región. Por una parte, existen carencias en el sistema de asentamiento para asegurar la conectividad exterior y el equilibrio territorial; por otra, existen debilidades en los sistemas productivos locales con elevado riesgo medioambiental, y por último, continúan presentándose algunas deficiencias en infraestructuras y equipamientos. Para ir resolviendo toda esta serie de problemas, en el plan se contemplan los ejes de intervención que aparecen en el esquema. Concretamente, el Eje 5 pretende mejorar la funcionalidad del sistema de ciudades, y el Eje 6 persigue la prioridad estratégica que tiene la consolidación de las infraestructuras de transporte en Andalucía y el desarrollo de un sistema energético compatible con el medio ambiente. El Eje 3 tiene como objetivo reducir la presión sobre los recursos naturales, utilizando el aprovechamiento económico de los mismos como un medio para su puesta en valor y conservación. Y el Eje 7 actuará en la mejora de la accesibilidad a las explotaciones agrarias y otras infraestructuras y equipamientos rurales básicos de apoyo a dicha actividad.

Con el análisis de este apartado se observa que cada objetivo responde a una necesidad socioeconómica concreta, por lo que la definición de cada uno de ellos se ha realizado de forma correcta y clara. Se comprueba que todas las debilidades están tratadas al menos por algún objetivo intermedio del POIA y, además, todos los objetivos cubren al menos alguna de las debilidades detectadas. Igualmente, estos objetivos se han definido de forma jerarquizada sin que existan conflictos entre ellos, ni al mismo nivel ni a niveles superiores o inferiores. En este sentido, el equipo evaluador puede concluir que existe un alto grado de integración entre las necesidades detectadas y el conjunto de objetivos.

CUADRO 3.7. ÁMBITO: CAPITAL ORGANIZATIVO

DAFO Debilidades	Diagnóstico	Necesidades-Objetivos intermedios y prioritarios	Objetivos intermedios
Débil articulación productiva	Empresas con déficit en recursos tangibles.	→ O.7. Incentivar el incremento y la mejora de los activos tangibles. Eje 1	Eleva el nivel adecuado de capital organizativo
Concentración industrial en sectores baja/media debilidad tecnológica	Empresas con déficit en recursos intangibles.	→ O.8. Potenciar el desarrollo de recursos intangibles. Eje 1	
Déficit de modernización en determinados sectores agrarios	Insuficiente presencia de sectores estratégicos y/o con potencial de futuro.	→ O.9. Impulsar el desarrollo de sectores estratégicos y/o con potencial de futuro. Eje 1	ΣO7-O8. Incentivar la creación de activos tangibles e intangibles en la empresa
Ineficiencias derivadas de la reducida dimensión y escasas fórmulas de cooperación empresarial	Déficit de modernización del complejo agroalimentario.	→ O.10. Activar la modernización del complejo agroalimentario. Eje 1 y Eje 7	
Orientación a mercados regionales	Insuficiente aprovechamiento del potencial del sector turístico	→ O.11. Mejorar el aprovechamiento turístico. Eje 1 y Eje 5	ΣO9-O11. Fortalecer los sistemas productivos sectoriales
Debilidad sistemas productivos locales y sectoriales			
Crisis centros económicos tradicionales			

Fuente: POIA 2000-2006. Elaboración propia.

CUADRO 3.8. ÁMBITO: TERRITORIO

DAFO Debilidades	Diagnóstico	Necesidades-Objetivos intermedios y prioritarios	Objetivos intermedios
Débil integración económica sistema de ciudades: falta centro económico superior a escala internacional	Insuficiente desarrollo territorial de la actividad económica.	→ O.12. Impulsar las iniciativas de desarrollo local. Eje 7 y Eje 5	Incrementar la capacidad del modelo económico territorial para generar valor
	Déficit de infraestructura y equipamiento urbano.	→ O.13. Mejora de la infraestructura y equipamientos urbanos. Eje 5	
Insuficiente conexión redes alta capacidad transeuropea	Insuficiencia del sistema de transporte para asegurar conectividad y movilidad sostenibles.	→ O.14. Mejorar las eficiencias y conectividad del sistema de transportes. Eje 6	ΣO12-O13. Mejora de la funcionalidad en el sistema de ciudades
	Insuficiencias del sistema energético.	→ O.15. Reducir las insuficiencias del sistema energético. Eje 6	
Desequilibrios territoriales en dotación equipamientos e infraestructuras	Déficit de equipamiento para la cohesión social.	→ O.16. Incrementar los equipamientos para la cohesión social. Eje 5	ΣO14-O16. Reducir los déficit en infraestructuras y equipamientos
	Desequilibrio hídrico.	→ O.17. Equilibrar el sistema hídrico. Eje 3	
Elevado riesgo medioambiental	Déficit que dificulta la compatibilidad del desarrollo económico con la conservación de los espacios naturales	→ O.18. Favorecer el aprovechamiento y un uso sostenible de los espacios naturales. Eje 3	ΣO17-O19. Reducir presión sobre los recursos naturales
	Riesgos de deterioro de los recursos naturales	→ O.19. Reducir los riesgos de deterioro de los recursos naturales. Eje 3	

Fuente: POIA 2000-2006. Elaboración propia.

3.3.2. VALORACIÓN DE LA COHERENCIA INTERNA

La coherencia interna se deduce de la vinculación de las prioridades estratégicas con los objetivos. Esto ya quedó especificado en los cuadros de la sección anterior cuando se relacionan los ejes del programa y objetivos. En este apartado, quedaría preguntarse: ¿son coherentes los desarrollos de cada medida entre sí y con los objetivos específicos y globales del POIA?, a un nivel inferior ¿son coherentes las distintas actuaciones entre sí dentro de cada medida?

3.3.2.1. COHERENCIA DE LAS MEDIDAS ENTRE SÍ Y CON LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y GLOBALES DEL POIA

Para analizar la coherencia de las medidas entre sí con los objetivos se ha relacionado cada una de las medidas incluidas en cada uno de los ejes de intervención con los objetivos que persiguen, para poder comprobar si las medidas propuestas atienden a los objetivos planteados, este ejercicio se puede ver en el Cuadro A.III.8. De su análisis se desprende que las medidas son totalmente compatibles y complementarias entre sí, existiendo un elevado grado de coherencia: todas las medidas integran, al menos, algún objetivo intermedio del POIA y no hay ningún objetivo que esté sin atender por, al menos, alguna de las medidas. De hecho, en bastantes casos, cuando son de un mismo eje, están articuladas para conseguir los mismos fines, por lo tanto, existe importantes sinergias para la consecución de los mismos.

Al objetivo de "Incrementar el Capital Humano y Tecnológico" inciden directamente 23 del total de medidas contempladas, 16 medidas inciden al objetivo de "Elevar el nivel adecuado de capital organizativo", mientras que al tercer objetivo de "Incrementar la capacidad del modelo económico territorial para generar valor" inciden 29. Por otra parte, las medidas con mayor pluralidad de objetivos son las del Eje 1, Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo, y las del Eje 4, Desarrollo de los Recursos Humanos, Empleabilidad e Igualdad de Oportunidades.

3.3.2.2. NIVEL III. COHERENCIA DE LAS OPERACIONES DENTRO DE CADA MEDIDA. LA PERSPECTIVA DE LOS AGENTES EJECUTORES

En este apartado se dará respuesta a la segunda pregunta planteada con anterioridad: ¿son coherentes las distintas actuaciones entre sí dentro de cada medida? Analizar la coherencia interna a un nivel inferior requiere el detalle por ejes de intervención. En el siguiente cuadro se presentan los resultados de la encuesta realizada a los agentes ejecutores del POIA acerca de esta cuestión.

CUADRO 3.9. ¿SON COHERENTES ENTRE SÍ LAS OPERACIONES DESARROLLADAS EN LA MEDIDA A CUYA EJECUCIÓN CONTRIBUYE?

	Si	No	NS/NC	Total	Nº Casos
Eje					
1.-Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	94,1	0,0	5,9	100,0	17
2.-Sociedad del conocimiento	100,0	0,0	0,0	100,0	25
3.-Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	83,3	0,0	16,7	100,0	18
4.-Desarrollo de los recursos humanos	100,0	0,0	0,0	100,0	37
5.-Desarrollo local y urbano	94,4	5,6	0,0	100,0	18
6.-Redes de transporte y energía	100,0	0,0	0,0	100,0	11
7.-Agricultura y desarrollo rural	80,0	10,0	10,0	100,0	9
9.-Asistencia técnica	100,0	0,0	0,0	100,0	3
Tipo de administración					
Central	78,6	0,0	21,4	100,0	14
Autonómica	96,8	1,6	1,6	100,0	124
Clasificación por fondo					
FEDER	94,2	1,2	4,7	100,0	86
FEOGA	84,6	7,7	7,7	100,0	13
FSE	100,0	0,0	0,0	100,0	39
Total	94,9	1,4	3,6	100,0	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

Eje 1

Con relación a las medidas del eje 1 y de la Subvención Global de Andalucía FEDER (SGA-FEDER), los resultados del cuestionario dirigido a los agentes ejecutores del POIA muestran que el 100% de los encuestados que manifiestan su opinión consideran coherentes las operaciones desarrolladas dentro de la medida en la que participa. Concretamente, en el caso de la SGA-FEDER, su respuesta se argumenta indicando que las operaciones se integran en la planificación general y sectorial de la Junta de Andalucía en lo relativo a las ayudas a las empresas, como se refleja más adelante cuando se comentan las sinergias del POIA con otros ámbitos de programación. Para el resto de las medidas del eje 1 los encuestados consideran que, en general, las distintas operaciones abarcan todo el campo de operaciones necesarias para la consecución de los objetivos de la medida.

Eje 2

Respecto de la coherencia de las operaciones que se ejecutan dentro de la medida, cabe destacar el consenso entre los agentes ejecutores del eje 2, ya que todos los que respondieron a esta pregunta lo hicieron afirmativamente.

Eje 3

El equipo evaluador considera que en general las operaciones desarrolladas dentro del eje 3 presentan un elevado grado de complementariedad, en el sentido de que todas contribuyen al logro del objetivo asignado a la medida correspondiente. Aunque en la mayoría de las medidas de este Eje existe una muy destacada coherencia interna, e importantes sinergias entre operaciones, sin embargo dentro de la medida 3.6 "Protección y regeneración del entorno natural" hay operaciones muy diferentes y con poca relación entre sí, aunque todas van encaminadas a la protección y mejora del medio ambiente.

Es de resaltar la total y perfecta complementariedad existente entre los grandes proyectos puestos en marcha en la medida 3.1 "Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas" por la Sociedad Estatal "Aguas de la Cuenca del Sur".

Eje 4

En el eje 4 el 100% de los agentes ejecutores encuestados consideran que las operaciones desarrolladas son coherentes entre sí. Este porcentaje es ligeramente superior a la cifra global alcanzada para el conjunto del POIA 2000-2006 (94,9%). La postura unánime de todos los agentes ejecutores sobre la coherencia de las actuaciones que desarrollan dentro de este eje, se debe a que todas ellas se articulan de modo complementario entre sí y, en consecuencia, interactúan en la consecución de objetivos de la medida a la que pertenecen.

Concretamente, dentro del subeje 4A, podemos distinguir entre las operaciones de la medida 4A.1, que persiguen la mejora de las infraestructuras educativas, con el fin de que todos los ciudadanos andaluces tengan asegurado su derecho a una educación digna y de calidad y las operaciones del resto de medidas de este subeje (es decir, la 4A.12, 4A.13, 4A.14 y 4A.15) que están orientadas fundamentalmente hacia la realización de acciones formativas vinculadas a los objetivos específicos de cada una de estas medidas, con el propósito fundamental de incrementar el nivel de cualificación de los recursos humanos. En el subeje 4B todas las operaciones tienen como propósito desarrollar políticas de inserción en el mercado laboral dirigidas hacia colectivos con especiales dificultades, como son los parados de larga duración (4B.6 y 4B.7), los jóvenes desempleados (4B.8) y los colectivos ausentes (4B.9). Por su parte, las actuaciones desarrolladas en el subeje 4C, persiguen fundamentalmente la estabilidad en el empleo haciendo especial hincapié en colectivos que presentan altas tasas de precariedad laboral.

Las operaciones que se desarrollan en el subeje 4D están dirigidas a la aplicación de políticas de empleo destinadas hacia colectivos con discapacidad que redunden en su normalización socio-laboral (4D.10) y hacia colectivos en riesgo de exclusión social, fomentando la creación de empleo estable o la contratación temporal que garantice la práctica laboral, como medida importante de apoyo a la socialización y ruptura de exclusión (4D.11). Por último, en el subeje 4E se han realizado operaciones destinadas a la integración socio-laboral de las mujeres. Concretamente, en la medida 4E.16 mediante cursos de formación y acciones de orientación y acompañamiento destinadas a mejorar la empleabilidad de este colectivo a nivel local, a nivel rural y en el ámbito universitario; en la medida 4E.17, con el

asesoramiento a emprendedores y empresarios para la creación, consolidación y mejora de empresas de mujeres; y finalmente, en la medida 4E.18, con actuaciones para combatir la segregación horizontal y vertical y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral de las mujeres.

La opinión de los agentes ejecutores encuestados acerca de la coherencia interna de las operaciones *ha sido contrastada por el equipo evaluador utilizando la información del cuestionario, las aportaciones y comentarios adicionales obtenidos en la entrevista personal, así como la documentación suministrada sobre las actuaciones desarrolladas por algunos órganos ejecutores, entre los que cabe destacar la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM), el Instituto Andaluz de Servicios Sociales (IASS) y la Consejería de Medio Ambiente. A partir de esta información, se ha constatado la adecuación de las operaciones desarrolladas en todas las medidas a los objetivos de las mismas, y en última instancia, a los objetivos del subeje al que pertenecen. Para ello se han tenido en cuenta, no sólo el contenido de la operación, sino también la descripción de las actuaciones que se desarrollan, las entidades colaboradoras e interlocutores que han sido seleccionados para su implementación, los mecanismos utilizados para su desarrollo, así como sus beneficiarios finales.*

Eje 5

En el eje 5, mayoritariamente, los agentes ejecutores entrevistados consideran que existe un elevado grado de coherencia puesto que dichas operaciones no sólo no entran en competencia sino que contribuyen a la consecución de los objetivos planteados en las medidas. Tan sólo un agente ejecutor de la Consejería de Cultura y responsable de operaciones incluidas en la medida 5.7, manifiesta cierta reserva al grado de coherencia, pero no por la naturaleza de las operaciones, sino por la falta de coordinación entre las distintas actuaciones para que los resultados tuvieran un mayor efecto sobre los usuarios finales (población afectada, visitantes). *A este respecto el equipo evaluador considera que se necesitaría una mayor planificación conjunta en las inversiones relativas a infraestructuras turísticas y culturales.*

Eje 6

También desde la perspectiva de la totalidad de los encuestados en el eje 6 existe coherencia de las operaciones dentro de cada medida. Concretamente, en las medidas 6.1 y 6.7, los encuestados argumentan su respuesta generalmente señalando que las distintas operaciones se insertan en el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (PDIA) 1997-2007. Asimismo, las operaciones incluidas en la medida 6.3 tienen cabida dentro del Plan de Infraestructuras (PDI) 2000-2007 del Ministerio de Fomento y en los planes de mejora de la seguridad y calidad del servicio de RENFE. Asimismo, las operaciones de las medidas 6.8, 6.9 y 6.10 se enmarcan dentro de la planificación sectorial de la Junta de Andalucía y del Ministerio de Economía (MINECO).

Eje 7

En cuanto a la coherencia de las operaciones desarrolladas en las medidas correspondientes al Eje 7, los agentes ejecutores de forma mayoritaria (80%), coinciden en la complementariedad de todas las operaciones realizadas. La razón de ello radica en que, por una parte, todas las operaciones que realizan se encaminan a los objetivos instrumentales de cada medida, cubriendo aspectos complementarios sin solapamiento entre ellos. Por otra parte, las respuestas mayoritariamente positivas se argumentan sobre la base de que, todas las operaciones en las que participan los gestores están dentro de un ámbito de programación coherente como, por ejemplo, en las inversiones de Transformación y Comercialización, Infraestructuras Agrarias, Desarrollo Rural y en Prestación de Servicios a las Explotaciones y Mejora de Comercialización de productos. No obstante, también se han detectado casos en los que los gestores señalan falta de vinculación cruzada entre medidas de cada subsector y ciertas agrupaciones realizadas artificialmente.

Por consiguiente, *desde la perspectiva del equipo evaluador, que las actuaciones de los diferentes ejes se enmarquen dentro de ámbitos generales y sectoriales superiores de planificación garantiza su coherencia interna, dado que los objetivos de las operaciones individuales se orientan a la consecución de objetivos superiores coincidentes con los de la medida en la que se insertan.*

3.3.2.3. NIVEL III. PERTINENCIA Y COMPETITIVIDAD DE LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PROYECTOS. LA PERSPECTIVA DE LOS AGENTES EJECUTORES

En el análisis de los criterios de selección de proyectos se requiere el detalle por ejes de intervención. Se presentan los resultados obtenidos en las encuestas acerca de la valoración de la pertinencia y competitividad de estos criterios de selección en los Cuadros A.III.9 y A.III.10.

CUADRO 3.10. ¿CONSIDERA QUE LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PROYECTOS SIGUEN SIENDO VÁLIDOS EN FUNCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LAS MEDIDAS Y LAS PRIORIDADES HORIZONTALES COMUNITARIAS?

	Si	No	NS/NC	Total	Nº Casos
Eje					
1.-Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	100,0	0,0	0,0	100,0	17
2.-Sociedad del conocimiento	95,8	0,0	4,2	100,0	25
3.-Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	94,4	0,0	5,6	100,0	18
4.-Desarrollo de los recursos humanos	100,0	0,0	0,0	100,0	37
5.-Desarrollo local y urbano	94,4	0,0	5,6	100,0	18
6.-Redes de transporte y energía	100,0	0,0	0,0	100,0	11
7.-Agricultura y desarrollo rural	80,0	0,0	20,0	100,0	9
9.-Asistencia técnica(*)	–	–	–	–	–
Tipo de administración					
Central	92,9	0,0	7,1	100,0	14
Autonómica	96,0	0,0	4,0	100,0	124
Clasificación por fondo					
FEDER	95,3	0,0	4,7	100,0	86
FEOGA	84,6	0,0	15,4	100,0	13
FSE	100,0	0,0	,0	100,0	39
Total	95,7	0,0	4,3	100,0	138

(*) En este eje no existen criterios de selección de proyectos en el Complemento de Programa.

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

Eje I

Desde la perspectiva de los agentes ejecutores de las medidas que integran el eje I, la valoración que merece la pertinencia de los criterios de selección de proyectos aplicados es buena (82% de los casos) o muy buena (18% de los encuestados), resultados que son muy similares a los obtenidos para el conjunto del POIA. No se aprecian, por otra parte, resultados dispares respecto a esta valoración para las distintas medidas. Los agentes ejecutores entrevistados para el eje I consideran además de forma unánime que los criterios de selección de proyectos siguen siendo pertinentes. También desde la perspectiva del equipo evaluador los criterios de selección de proyectos que figuran en el Complemento de Programa para estas medidas pueden tener desde esta perspectiva una buena valoración, dado que permiten seleccionar proyectos que contribuyen a la consecución de los objetivos de las medidas.

Con relación a la competitividad de los criterios de selección de proyectos aplicados en las medidas del eje I, cabe señalar que la valoración de todos los encuestados ha sido buena (82%) o muy buena (18%). En ningún caso se ha señalado alguna valoración regular o mala.

Desde la perspectiva del Eje 1, se considera que a nivel de Complemento de Programa no se explicita cómo los criterios de selección de proyectos pueden garantizar la eficiencia de la selección de los proyectos. La posibilidad de emplear criterios de eficiencia en la selección de las operaciones depende exclusivamente de los mecanismos internos de selección de proyectos de los distintos órganos ejecutores. En consecuencia, nuestra valoración en este punto concreto difiere de la valoración proporcionada por los agentes ejecutores.

Eje 2

La valoración que hacen los agentes ejecutores del eje 2 respecto de los criterios de selección de proyectos es muy positiva, por cuanto el 93,5% y el 87,5% señalan como "Muy Buena" o "Buena" su pertinencia y competitividad, respectivamente, y hubo un amplio consenso en cuanto a la vigencia de los criterios de selección de proyectos. No obstante, existen ciertas diferencias entre las medidas del eje. Así, los agentes ejecutores de las medidas 2.1, 2.3, 2.4 y 2.5 coincidieron en señalar la opción "Buena" en ambos apartados. En la medida 2.2, también señalaron esta opción la mayoría de los agentes ejecutores, pero uno de ellos señaló como "Mala" tanto la pertinencia para el cumplimiento de los objetivos de la medida como la competitividad, aunque sin aportar ningún comentario adicional respecto de la posibilidad de mejora de los mismos. De hecho, este agente ejecutor prefirió no contestar cuando se requirió su opinión respecto si estos criterios siguen siendo hoy pertinentes. En la medida 2.7 "Sociedad de la Información", dos agentes ejecutores señalaron como "Regular" y "Mala" la competitividad de los criterios.

Eje 3

Aunque algo inferior a la media del POIA, *existe una elevada pertinencia y competitividad de los criterios de selección de los proyectos aplicados en el eje 3.* La pertinencia es considerada buena o muy buena en el 90% de los casos, la competitividad sin embargo en el 72,3%, cifra que es 16 puntos más baja que la media del POIA, lo que se explica por la regular valoración por parte de la Consejería de Medio Ambiente en las dos medidas FEOGA de este eje: la 3.9 "Silvicultura" y la 3.10 "Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y la economía agraria". *Existen notables diferencias si separamos las medidas gestionadas con FEDER de las FEOGA en lo que a la valoración de la competitividad se refiere.* Sin embargo, en el resto de las medidas en que participa la Consejería de Medio Ambiente es valorada como alta o muy alta. Es de resaltar que solamente la Confederación Hidrográfica del Guadiana en la medida 3.6 "Protección y regeneración del entorno natural" considera regular tanto la competitividad como la pertinencia de los criterios de selección de proyectos aplicados.

En función de los objetivos de la medida y las prioridades horizontales comunitarias, los criterios de selección utilizados pueden considerarse pertinentes, al menos así lo señalan la totalidad de los agentes ejecutores de las diferentes medidas del eje 3, consideración que el equipo evaluador comparte.

Conviene resaltar también que algunos de los agentes ejecutores de este eje no son los máximos responsables en la selección de los proyectos, sino que estos son seleccionados por otro órgano superior de la administración correspondiente. En el Ministerio de Medio Ambiente la Secretaría de Estado de Aguas y Costas es la que hace la selección de los proyectos. Igualmente ocurre con las sociedades estatales Aguas de la Cuenca del Sur y Aguas de la Cuenca del Guadalquivir, dependientes de Patrimonio del Estado y del Ministerio de Medio Ambiente, siendo este organismo quién tiene la última palabra en la selección de los proyectos.

Eje 4

Los criterios de selección de proyectos especificados en el CPOIA 2000-2006 para las medidas del eje 4 siguen siendo pertinentes con los objetivos de la medida y con las prioridades horizontales para el 100% de los agentes ejecutores encuestados. Este porcentaje es del 95,7% para el conjunto de los agentes ejecutores del POIA 2000-2006; por lo que no existen diferencias significativas en este apartado. Estas diferencias son aún menores si comparamos la valoración que hacen los agentes ejecutores sobre la pertinencia de los criterios aplicados en la selección de proyectos, que es de "muy buena" para el 21,6% de los agentes ejecutores del eje 4, y del 21,2% en el total del POIA 2000-2006. No obstante, existen mayores diferencias entre aquellos agentes ejecutores que hacen una valoración "buena", dado que se alcanza un 78,4% para el eje 4, frente a un 72,3% para el conjunto del Programa Operativo.

Estos resultados ponen de manifiesto la validez y adecuación de los criterios que se están utilizando para seleccionar proyectos dentro las medidas del eje 4. De hecho la mayoría de las medidas de este eje se encuentran con valoraciones “muy buena” y “buena” próximas a las valoraciones globales del eje. No obstante, destacan dos medidas en las que la valoración es “muy buena” para el 100% de los agentes ejecutores encuestados, concretamente las medidas 4E.17 y 4E.18.

A partir de los comentarios y aportaciones de la entrevista personal con los agentes ejecutores encuestados y de los criterios de selección de proyectos especificados en el CPOIA 2000-2006 el equipo evaluador considera que, si bien en términos generales la valoración que realizan estos agentes en relación al grado de pertinencia de los criterios de selección de proyectos es adecuada en el apartado correspondiente a cumplimiento de los objetivos de las medidas, no lo es en el apartado correspondiente a la incorporación de las prioridades horizontales. Se ha detectado que en la mayoría de los casos, los criterios de selección de proyectos no tienen en cuenta cuestiones tales como la igualdad de oportunidades hombre-mujer, la sociedad del conocimiento, los principios medioambientales o los pilares de la Estrategia Europea de Empleo. Para recoger estas cuestiones horizontales, podrían incluirse criterios relacionados con las características de las empresas o instituciones colaboradoras que son seleccionadas para realizar los proyectos, tales como porcentaje de mujeres empleadas sobre el total de la plantilla, número de contratos fijos sobre el total del personal contratado, o en el caso concreto de las acciones relacionadas con formación profesional, potenciación del uso y acceso de las nuevas tecnologías a los alumnos que realizan los cursos, o porcentaje de alumnos con contrato temporal sobre el total de alumnos, en el caso de la formación continua, entre otros.

Por lo que respecta a la valoración de la competitividad de los criterios de selección de proyectos cabe destacar que el 13,5% de los agentes ejecutores encuestados del eje 4 consideran que es “muy buena”, frente al 11,7% que lo hacen en el conjunto del POIA 2000-2006. En el caso de la valoración “buena” existen diferencias más significativas entre ambos ámbitos. Concretamente en el eje 4 este porcentaje es del 86,5%, reduciéndose al 76,6% en el caso del Programa Operativo. Finalmente cabe considerar el hecho de que mientras que en el eje 4 no existe ningún agente ejecutor que haga una valoración “regular” o “mala” de la competitividad de los criterios de selección, en el conjunto del POIA 2000-2006, existe un 5,1% y un 1,5%, respectivamente.

A nivel de medidas dentro del eje 4, destacan, al igual que en la valoración de la pertinencia en los criterios de selección, las medidas 4E.17 y 4E.18. En estas dos medidas el 100% de los agentes ejecutores encuestados consideran que es “muy buena” la valoración acerca de la incorporación de principios de competitividad que garanticen un coste óptimo en la selección de los proyectos. En esta aproximación descriptiva al análisis de la competitividad en los criterios de selección de proyectos, se pone de manifiesto que la valoración es muy positiva en términos generales. *No obstante, a juicio del equipo evaluador, ninguno de los agentes ejecutores entrevistados han aportado información para verificar que los criterios de selección de proyectos realmente utilizados, garanticen ex-ante un coste óptimo. En definitiva, se deberían ampliar los criterios de selección especificados en el CPOIA 2000-2006 para dar respuesta a las siguientes preguntas: “¿Se pueden alcanzar mayores efectos con otros proyectos alternativos utilizando el mismo presupuesto?, o ¿se pueden desarrollar otros proyectos alternativos que generen los mismos efectos con un menor coste?”. Para ello, podrían utilizarse herramientas, ampliamente utilizadas en la toma de decisiones públicas como son el análisis coste-beneficio o el análisis coste-eficacia²¹.*

Algunos agentes ejecutores, como la Consejería de Asuntos Sociales (D.G. de Infancia y Familia), la Consejería de Educación y Ciencia o la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico disponen de información de costes unitarios de las actuaciones desarrolladas a posteriori, pero no los utilizan en la selección de proyectos a priori. Incluso existen agentes ejecutores, como la Consejería de Agricultura y Pesca, en los que se considera que el coste de los cursos de formación impartidos son óptimos al no imputar como coste de las actuaciones los costes fijos asociados a la utilización de los centros de formación propios y tampoco los costes del profesorado que imparten dichos cursos. *En este último caso, y a juicio del equipo evaluador, no se está utilizando un criterio de asignación de recursos eficiente dado que no se consideran los costes de oportunidad de todos los recursos utilizados en las actuaciones desarrolladas.*

21. European Commission (1999): Evaluating socio-economic programmes. Glossary of 300 concepts and technical terms, Vol. 6, pp. 64.

Eje 5

En relación al eje 5, tanto la pertinencia como la competitividad de los criterios de selección son valoradas con el mismo nivel de aceptación que en el conjunto del POIA. No obstante el agente ejecutor responsable de la medida 5.1, perteneciente a la Consejería de Obras Públicas y Transporte, considera que esta etapa es prematura para hacer juicios sobre estos criterios, porque muchas de las operaciones están pendientes de finalización. Por otro lado, un agente ejecutor de la Consejería de Asuntos Sociales manifestó que en sus operaciones (Eliminación de barreras arquitectónicas en los núcleos urbanos), por la variedad de las actuaciones, no existían puntos de referencia para analizar la competitividad de los criterios de selección. Por último, en opinión del equipo evaluador se considera importante señalar que la conformidad con estos criterios no alcanza el cien por cien porque un órgano ejecutor adscrito a la Consejería de Asuntos Sociales no contesta a este ítem del cuestionario. La razón que manifestó fue el desconocimiento de los mismos al haberle sido atribuida recientemente la responsabilidad de gestión de estas operaciones. *El equipo evaluador opina que los cambios en los agentes ejecutores dentro de las distintas entidades y organismos deberían hacerse con el tiempo suficiente para que el agente entrante obtuviese la información y la formación requerida en su cargo, y así evitar estos u otros problemas. Se observa un excesivo índice de rotación en estos puestos de responsabilidad.*

Eje 6

Por su parte, los encuestados para el conjunto de medidas que integran el eje 6 consideran que la pertinencia de los criterios de selección de proyectos es buena y continua siendo vigente desde la perspectiva de los objetivos de la medida y prioridades horizontales comunitarias en el 100% de los casos. Concretamente, en el caso de las medidas 6.1 y 6.3, *la selección de proyectos que forman parte del PDIA 1997-2007, PDI 2000-2007 o de la Red Transeuropea de Transportes (RTE), o en las medidas 6.9 y 6.10, la selección de proyectos que tienen cabida en la planificación de la Junta de Andalucía o del Ministerio de Economía (IDAE), garantiza también, desde la perspectiva del equipo evaluador, la contribución decisiva de los proyectos a los objetivos de las medidas contenidas en el Complemento de Programa.*

Asimismo, desde la perspectiva de los agentes ejecutores del eje 6, en todas las medidas, se considera que la competitividad de los procedimientos de selección de proyectos aplicada es buena. No obstante, *consideramos que en el Complemento de Programa no se explicitan criterios de selección de proyectos que sean competitivos, esto es, que puedan garantizar la eficiencia en la selección de las operaciones. En muchos casos, la selección de las operaciones responde a las prioridades generales de gasto del organismo beneficiario, no explicitadas en los documentos de programación.* Lo cual significa que nuestra valoración en este punto concreto difiere de la valoración proporcionada por los agentes ejecutores.

Eje 7

En la mayoría de las medidas los gestores señalan que se financian los proyectos que cumplen con los requisitos de la Orden que los regula, sin que resulte necesario aplicar criterios de selección de proyectos al no existir concurrencia competitiva de proyectos. Destacamos también que hay un 25% de gestores que *no saben o no contestan* esta pregunta, un porcentaje muy superior a la media del POIA (4,40%), esto se puede achacar a que no han tenido que seleccionar entre proyectos, financiándose los que cumplían con los requisitos de la Orden de cada convocatoria.

3.3.3. EL VALOR ESTRATÉGICO DE LOS OBJETIVOS DEL POIA: ANÁLISIS DE LAS INTERRELACIONES Y SINERGIAS

Partiendo de los 19 Objetivos Intermedios cuya consecución implicaría alcanzar los Objetivos Intermedios de niveles superiores y el Objetivo último de Convergencia real, en este apartado se realiza una valoración de las interrelaciones entre los objetivos. De esta forma se puede valorar si el desarrollo o consecución de un objetivo facilita o favorece el cumplimiento de los otros.

En el Cuadro 3.11 se presenta una matriz cuadrada (19x19) donde se puede leer por filas para cada Objetivo la relación que tiene con los demás. Se comprueba que todos los objetivos tienen vínculos de interrelación, unos de Influencia (I), otros de Dependencia (D) y otros de ambos tipos a la vez. (En este análisis se comprobó que prácticamente todos los objetivos están relacionados con todos, si bien, en la matriz sólo se marcó aquellos casos en los que la relación era clara y directa).

Se entiende que un objetivo tiene relación de Influencia con los demás cuando su cumplimiento favorece el éxito de los demás, son objetivos básicos en el POIA, mientras que una relación de Dependencia con los demás es cuando su cumplimiento depende del logro de los demás. También se comprueba la existencia de objetivos con un carácter mixto, estos son, están condicionados al cumplimiento de otros, pero su éxito implicaría gran capacidad de arrastre para la consecución del objetivo final.

CUADRO 3.11. VALORACIÓN DE SINERGIAS ENTRE OBJETIVOS

	O1	O2	O3	O4	O5	O6	O7	O8	O9	O10	O11	O12	O13	O14	O15	O16	O17	O18	O19
O1		I		D	D		I	I	I	I	I								
O2	D		I	I	I		I	I	I	I	I								
O3		D		D	D	I			D	D	D	D							
O4	I	D	I		D		I	I	I	I	I							I	I
O5	I	D	I	I				I	I	I	I							I	I
O6						D													
O7	D	D		D					I	I	I	I							
O8	D	D		D	D				I	I	I	I							
O9	D	D	I	D	D		D	D		I	I	I	D	D	D		D	D	I
O10	D	D	I	D	D		D	D	D			I	D	D	D		D	I	I
O11	D	D	I	D	D		D	D	D			I	D	D			D	I	I
O12			I				D	D	D	D	D		D	D	D			D	I
O13									I	I	I	I		I		I		I	I
O14									I	I	I	I	D			I			
O15									I	I		I						I	I
O16													D	D					
O17									I	I	I							I	I
O18				D	D				I	D	D	I	D		D		D		I
O19				D	D				D	D	D	D	D		D		D	D	

La nomenclatura de los objetivos (O1..) se presentan en los Cuadros 3.6, 3.7 y 3.8. D: Dependencia; I: Influencia. Sólo se ha marcado en aquellos casos en los que la relación entre objetivos es clara y directa.

El equipo evaluador considera que a la vista de los resultados del cuadro se observa una existencia importante de sinergias entre los objetivos. Los objetivos con carácter básico son los relacionados con la mejora de la innovación tecnológica y de la comunicación, el aumento en la cualificación de los recursos humanos, así como las mejoras en infraestructuras y equipamientos. Con marcado carácter de dependencia habría que citar los relacionados con el mercado de trabajo y medio ambiente, en el sentido de que el logro de buena parte de los restantes objetivos puede contribuir a la consecución y mejora de los mismos, sin que ello signifique que la mejora del medio ambiente no sea un objetivo en sí mismo y que ha de integrarse en todos los ejes y medidas. Finalmente, con carácter mixto y elevado potencial estratégico los relacionados con el objetivo de elevar el nivel de Capital Organizativo.

En el siguiente cuadro se comprueba las relaciones de complementariedad entre las actuaciones del POIA. La mayoría de ellas están articuladas para conseguir los mismos fines, por lo tanto, existe importantes sinergias para la consecución de los mismos.

CUADRO 3.12. VALORACIÓN DE SINERGIAS ENTRE MEDIDAS

Capital Humano y Tecnológico	Capital Organizativo	Territorio
O1: 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5	O7: 1.1, 1.3, 1.4, 1.51, 1.53, 1.55	O12: 5.6, 7.5, 7.55, 7.59
O2: 2.7	O8: 1.3, 1.4, 1.51, 1.53, 1.55, 1.6, 1.7	O13: 5.1, 5.2, 5.3, 5.8
O3: 4C.2, 4C.3, 4C.4, 4B.6, 4B.7, 4B.8, 4D.10, 4D.11	O9: 1.1, 1.3, 1.8	O14: 6.1, 6.3, 6.4, 6.6, 6.7
O4: 4C.2, 4B.7, 4B.8, 4B.9, 4B.6, 4A.12, 4A.13, 4A.14, 4A.15	O10: 1.2, 7.2, 7.6, 7.8	O15: 6.8, 6.9, 6.10
O5: 4A.1, 4A.14	O11: 1.1, 1.10, 5.7, 5.8	O16: 5.4, 5.9, 5.10
O6: 4E.16, 4E.17, 4E.18		O17: 3.1, 3.2, 3.3
		O18: 3.6, 3.10
		O19: 3.4, 3.5, 3.7, 3.8, 3.9

En este sentido, según las encuestas realizadas por el equipo evaluador del POIA a gestores coordinadores, el 100% de los encuestados estuvieron de acuerdo en la existencia de otros tipos de intervenciones complementarias o similares a los objetivos incluidos en el programa en la misma zona de influencia.

Así en el ámbito de las actuaciones de protección y prevención medioambiental existe un elevado grado de complementariedad entre las actuaciones cofinanciadas por el FEDER y el Fondo de Cohesión. Concretamente, el Gabinete del Fondo de Cohesión considera que los proyectos que financia este fondo son intervenciones complementarias a las realizadas en el contexto de los Fondos Estructurales. Por otra parte, otros gestores coordinadores encuestados hicieron referencia a las inversiones que realiza la Administración Regional con cargo a fondos propios que complementan las realizadas en el POIA, así como otras intervenciones en el ámbito de la UE que fundamentalmente son las iniciativas comunitarias, EQUAL, INTERREG III, y LEADER PLUS. A estas actuaciones hay que añadir las derivadas de los programas operativos plurirregionales.

CUADRO 3.13. ¿EXISTE COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LOS OBJETIVOS DE LAS OPERACIONES DESARROLLADAS EN EL POIA 2000-2006 Y LAS OPERACIONES DESARROLLADAS EN OTROS ÁMBITOS DE PROGRAMACIÓN?

	Si	No	NS/NC	Total	Nº Casos
Eje					
1.-Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	64,7	29,4	5,9	100,0	17
2.-Sociedad del conocimiento	66,7	29,2	4,2	100,0	25
3.-Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	61,1	38,9	0,0	100,0	18
4.-Desarrollo de los recursos humanos	94,6	5,4	0,0	100,0	37
5.-Desarrollo local y urbano	72,2	22,2	5,6	100,0	18
6.-Redes de transporte y energía	63,6	27,3	9,1	100,0	11
7.-Agricultura y desarrollo rural	50,0	30,0	20,0	100,0	9
9.-Asistencia técnica	66,7	0,0	33,3	100,0	3
Tipo de administración					
Central	42,9	42,9	14,3	100,0	14
Autonómica	75,8	20,2	4,0	100,0	124
Clasificación por fondo					
FEDER	62,8	31,4	5,8	100,0	86
FEOGA	61,5	23,1	15,4	100,0	13
FSE	97,4	2,6	0,0	100,0	39
Total	72,5	22,5	5,1	100,0	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

En el Cuadro 3.13 se detalla por ejes de intervención las complementariedades de las operaciones desarrolladas en el POIA con otros ámbitos de programación que se deducen de las encuestas realizadas a los agentes ejecutores.

Eje 1

Cuando a los agentes ejecutores se les cuestiona sobre la posible existencia de complementariedades de las operaciones desarrolladas en el POIA 2000-2006 con otros ámbitos de programación, el 65% de los entrevistados en el eje 1 responden afirmativamente, lo cual representa un porcentaje inferior a la media del POIA. Dentro de este eje, las respuestas negativas corresponden a la medida 1.1, 1.10 y 1.3. Merece la pena destacar el caso de la medida 1.10, que recoge tanto la campaña de promoción turística de Andalucía como una línea de ayudas a la promoción de entidades locales, ya que estas se financian íntegramente con FEDER y no existe ninguna actuación en esta materia en ningún otro ámbito. Para el resto de las medidas, incluida la SGA-FEDER, se detectan respuestas afirmativas en el 100% de los casos. En el caso de respuesta afirmativa por parte de los agentes ejecutores, los ámbitos de programación que desarrollan actuaciones complementarias o bien se detectan sinergias son, desde su punto de vista, los siguientes:

- Plan Económico de Andalucía Siglo XXI 2001-2004: medidas de la SGA-FEDER
- Plan Económico de Andalucía Horizonte 2000: medidas de la SGA-FEDER y 1.6
- Plan Integral de Fomento del Comercio Interior de Andalucía 1998-2001: medidas de la SGA-FEDER, 1.1.
- Programa Industrial de Andalucía 1998-2001 y 2002-2006: 1.3, 1.1, 2.7 y medidas de la SGA-FEDER.
- Plan Operativo de Mejora de Competitividad 2000-2006 del IFA: medidas de la SGA-FEDER
- Ley de Incentivos Regionales: medidas de la SGA-FEDER
- Plan de Ayudas para I+D de la Dirección General de Desarrollo Tecnológico e Incentivos de la CEDT: medidas de la SGA-FEDER
- Plan de Internacionalización de la Economía Andaluza 2002: 1.6 y medidas de la SGA-FEDER
- Plan de Fomento ISO 14000 de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (CEDT): 1.7
- Iniciativa Comunitaria EQUAL: 1.8
- Plan General de Turismo: 1.1.
- Plan Andaluz para el Fomento Económico y Social: 1.4.

Eje 2

A la pregunta de si existe complementariedad entre las operaciones desarrolladas en el POIA y operaciones de otros ámbitos de programación, los agentes ejecutores del eje 2 responden en un porcentaje afirmativo levemente inferior al del conjunto del Programa que se situó en el 72,5%. Habría que destacar en este eje la medida 2.5 por la que se ha construido el "Centro Tecnológico Andaluz de la Piedra Natural" íntegramente con estos fondos y sin ninguna complementariedad declarada por el agente ejecutor. Se trata, en este caso, de medidas desarrolladas por un solo órgano ejecutor. A continuación se relacionan las medidas y fondos que cofinancian:

- INTERREG III: 2.2, 2.3 y 2.4
- Programas Sectoriales Autonómicos: 2.3, 2.4
- Programa Nacional de Cultivos Marinos: 2.3, 2.4
- Programa de Transferencia de Tecnología: 2.3, 2.4
- Programa SIIP: 2.3, 2.4
- Plan Andalucía Horizonte 2000: 2.7
- Plan Andalucía Siglo XXI: 2.7

Eje 3

Las actuaciones que se están desarrollando en el eje de Medio Ambiente presentan importantes sinergias y complementariedades con diversos planes y programas, tanto de la Administración autonómica como central. El Medio Ambiente es una prioridad básica de la Junta de Andalucía y son múltiples los programas, planes y demás actuaciones que tienen los mismos objetivos que las medidas desarrolladas en este eje por el POIA.

Especialmente hay que destacar la intensa relación de las medidas del eje 3 con el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1977-2002 aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 16 de diciembre de 1977 (BOJA nº4 de 13 de enero de 1998), las actuaciones llevadas a cabo por el POIA en este Eje han colaborado a impulsar y desarrollar dicho Plan. Así mismo, conviene resaltar que gracias a la medida 3.6 ha podido impulsarse el Plan Forestal Andaluz.

Buena parte de las actuaciones desarrolladas por la Consejería de Medio Ambiente en las medidas 3.9 y 3.10 coinciden con proyectos de análogos en los siguientes campos: Protección y regeneración de ecosistemas en el medio natural, creación y regeneración de áreas naturales, lucha contra la erosión, actuaciones hidrológico forestales y vías pecuarias; la operaciones del PO se enmarcan dentro de líneas de actuación prioritarias de dicha consejería en esos campos. Buena parte de las operaciones incluidas en el Eje 3 ejecutadas por agentes de las Consejería de Obras Públicas y Transporte y por la Consejería de Medio Ambiente son actuaciones de carácter similar a las que estos órganos ejecutores vienen financiando con fondos propios.

Las operaciones de la medida 3.5 se enmarcan entre las líneas prioritarias de la Dirección General de Costas en materia de protección y utilización del dominio público marítimo terrestre. A continuación se detallan las principales sinergias existentes entre la planificación andaluza y la estatal con las medidas de este eje:

- Plan de Medio Ambiente de Andalucía: 3.3, 3.4, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9 y 3.10
- Plan Forestal Andaluz: 3.6, 3.9 y 3.10
- Plan Energético de Andalucía 2000-2006: 3.1 y 3.7
- Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007: 3.1
- Planes Hidrológicos de Cuencas (Plan Hidrológico Nacional): 3.1 y 3.2
- Plan Andaluz de Regadíos 1997-2002: 3.1, 3.2, 3.9 y 3.10
- Plan Nacional de Regadíos: 3.1, 3.2, 3.9 y 3.10
- Plan de Gestión de Residuos Tóxicos y Peligrosos de Andalucía: 3.4
- Plan Director Territorial de Gestión de Residuos de Andalucía: 3.4
- Plan Director Territorial de Gestión. de Residuos Urbanos de Andalucía: 3.4
- Programas y actuaciones de la Dirección General de Costas: 3.5
- Plan de Playas de Andalucía 1988-2002: 3.5
- Plan para la Recuperación y Ordenación de las Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma Andaluza: 3.6 y 3.10
- Plan Andaluz del lince ibérico: 3.6
- Plan Andaluz de humedales: 3.6
- Plan de eliminación de barreras arquitectónicas: 3.6
- Plan de desarrollo sostenible: 3.6
- Plan Senda: 3.6, 3.9 y 3.10
- Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), Planes Rector de Uso y Gestión (PRUG) y Planes de Desarrollo Sostenible de Espacios Naturales Protegidos: 3.6

- Programa de Promoción de Instalaciones de Energías Renovables: 3.7
- Plan de Desarrollo de la Industria Minera de Andalucía 2001-2006: 3.8
- Plan Andaluz de Modernización de la Agricultura: 3.9 y 3.10

Respecto a la coordinación con el Fondo de Cohesión, junto con las Redes Transeuropeas de Transporte, el Medio Ambiente es el único ámbito común de actuación de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, si bien, mientras el tramo transporte del Fondo de Cohesión se reserva para proyectos de la Administración General del Estado, en el tramo de Medio Ambiente participan junto a la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

En materia de Medio Ambiente, el Fondo de Cohesión fundamentalmente se centra en tres aspectos considerados prioritarios: residuos, saneamiento y depuración de aguas residuales, y, abastecimientos urbanos; los tres son también prioritarios en el eje 3 del POIA: medida 3.4 "Residuos", medida 3.3 "Saneamiento y depuración" y medida 3.1 "Abastecimiento".

El Fondo de Cohesión excluye las actuaciones que se desarrollan en el resto de las medidas del Eje 3 del POIA, prácticamente no financia proyectos de conservación de la naturaleza ni de restauración medioambiental e interviene de manera muy limitada en costas; campos éstos donde el FEDER está más especializado.

En materia de "Residuos" es la Comunidad Autónoma Andaluza quien elabora las estrategias y líneas de actuación prioritarias y quien decide la distribución de proyectos entre los dos Fondos. La Consejería de Medio Ambiente es el único órgano ejecutor en esta medida, estableciendo financiar con el Fondo de Cohesión las grandes obras de infraestructuras, especialmente en el campo de la gestión de residuos urbanos y sellado de vertederos, mientras que las actuaciones más puntuales en Espacios Naturales Protegidos se realizan con FEDER, así como los estudios y campañas de divulgación.

En lo referente a "Abastecimiento" y "Saneamiento y Depuración", existen Marcos estratégicos por Cuencas Hidrográficas, decidiendo la asignación de proyectos a cada uno de los Fondos por cada una de las Administraciones participantes en los mismos.

Es de destacar que algunos proyectos de las medidas 3.1 y 3.3 de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía se han financiado además a través del BEI.

En la medida 3.5 la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente, único beneficiario final de la medida, establece prioridades para todas las propuestas de financiación de sus actuaciones con cargo a los Fondos Comunitarios, de manera que se garantiza la correcta aplicación de los distintos Fondos y se asegura la coherencia existente entre las diferentes intervenciones comunitarias. Asigna al Fondo de Cohesión las grandes obras de infraestructura orientadas al desarrollo sostenible de la costa y a FEDER las obras menores destinadas a la conservación de los recursos ambientales del litoral y la dotación de infraestructuras de acceso, tránsito y uso público de la costa.

Finalmente hay que señalar que no se han producido solapamientos ni incoherencias entre estrategias y actuaciones concretas sino que ha existido una adecuada complementariedad e integración en las operaciones entre los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, no detectándose doble financiación entre ambos Fondos.

Eje 4

En el eje 4, la existencia de complementariedad entre los objetivos de las operaciones desarrolladas dentro del mismo se da en el 94,6% de los casos, superior al nivel existente total en el POIA 2000-2006 (72,5%). Este elevado grado de complementariedad dentro del eje 4 se fundamenta principalmente por la propia naturaleza, objetivos finales, interés e importancia de las medidas que lo componen. En todas las medidas del eje 4 existe un 100% de complementariedad, excepto en las medidas 4A.1 (construcción, reforma y equipamiento de centros educativos y de formación) y 4B.8 (ofrecer vías de inserción profesional a los jóvenes) donde la complementariedad es menor (un 50 y 66,7%, respectivamente).

En la gran mayoría de los casos son programas similares pero financiados con fondos propios de la Junta de Andalucía que permiten desarrollar actuaciones de carácter complementario a las financiadas por el FSE. Por ejemplo, todas las medidas gestionadas por la D.G. de Formación Profesional Ocupacional de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico se han complementado con programas que utilizan financiación propia.

En el caso concreto de las medidas dentro del eje 4 gestionadas por la D.G. de Empleo e Inserción de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico se han financiado programas con cargo a fondos propios (p.e. acciones de acompañamiento, acciones a colectivos específicos como jóvenes, mujeres, etc.), con cargo a transferencias de la Administración del Estado (p.e. ayudas al autoempleo y a los Centros Especiales de Empleo). También ha llevado a cabo intervenciones complementarias con los 29 proyectos de la iniciativa comunitaria EQUAL recibidos para Andalucía, los proyectos financiados por las medidas innovadoras del artículo 6 del FSE y los programas directos convocados por la D.G. de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea.

Con respecto a las medidas gestionadas por el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM), la medida 4E.16 está complementada con el programa "QUALIFICA" en colaboración con la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (acciones de preformación, formación ocupacional, orientación y práctica en empresas para mujeres víctimas de malos tratos). En la medida 4E.17, además de la iniciativa comunitaria EQUAL, existen operaciones complementarias financiadas con fondos FEDER correspondientes al proyecto "Ayudas a la creación, consolidación y mejora a PYMES de mujeres". *Desde el punto de vista del equipo evaluador este proyecto es especialmente importante ya que pone de manifiesto la sinergia que existe entre diferentes fondos comunitarios, en este caso FSE y FEDER.* Por último, la medida 4E.18 se complementa con la iniciativa comunitaria EQUAL, con el programa "Servicio de defensa legal" financiado con fondos propios, con el Foro de Conciliación desarrollado en el 2002 y con el Plan Estratégico de conciliación que se está elaborando como un instrumento de carácter transversal en el que está implicado el gobierno andaluz.

En la medida 4D.10 desarrollada por el Instituto Andaluz de Servicios Sociales (IASS) existe complementariedad con el programa "Plan de Acción Integral para las personas con discapacidad en Andalucía" y con las operaciones "Observatorio de la Discapacidad", "Red Orienta" de los servicios de orientación para el empleo de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, y la "Unidad Experimental de Género".

La Consejería de Medio Ambiente en la medida 4C.2 a través de la D.G. de Educación Medio Ambiental dispone de fondos propios para el desarrollo del proyecto "Formación y Capacitación Ambiental" destinados a cursos de formación, además de fondos de la iniciativa comunitaria INTERREG para el desarrollo de cursos de formación.

La Consejería de Asuntos Sociales para la medida 4D.11 dispone de fondos propios para el desarrollo del programa "Red de Artesanos" y de la iniciativa comunitaria EQUAL. La Consejería de Educación y Ciencia para las medidas 4A.12, 4A.13, 4A.14 y 4A.15 dispone de fondos provenientes del plan "V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía", y del Plan Andaluz Siglo XXI (PAS XXI).

- Iniciativa Comunitaria EQUAL: 1.8, 4E.16, 4E.17, 4E.18, 4B.6, 4B.7, 4B.9, 4D.10, 4D.11, 4C.3, 4C.4, y 4B.8 .
- V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía (2001-2004): 4A.15, 4A.12, 4A.13, 4A.14 y 4A.15.
- Programa "CALIFICA" del IAM en colaboración con la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico: 4E.16.
- Proyecto "Ayudas a la creación, consolidación y mejora a PYMES de mujeres" del IAM financiado con Fondos FEDER: 4E.17
- Programa "Servicio de defensa legal" del IAM: 4E.18
- Foro de Conciliación y Plan Estratégico de conciliación donde participa el IAM: 4E.18.
- "Plan de Acción Integral para las personas con discapacidad en Andalucía": 4.10
- Observatorio de la Discapacidad": 4D.10
- "Red Orienta" de los servicios de orientación para el empleo de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico: 4D.10
- "Unidad Experimental de Género": 4D.10

- Iniciativa comunitaria INTERREG: 4C.2
- Proyecto “Formación y Capacitación Ambiental”: 4C.2
- PAS XXI: 4A.12, 4A.13, 4A.14 y 4A.15.

En última instancia, esta complementariedad y sinergia mejora y potencia la consecución de los objetivos últimos de las medidas y programas desarrollados con diferentes fuentes de financiación. Hay que tener en cuenta que debido a que dentro del eje 4 existen 5 subejos claramente diferenciados pero íntimamente relacionados entre sí dentro del POIA 2000-2006, las sinergias resultantes entre dichos subejos pueden ser más elevadas que entre otros ejes (por ejemplo entre el eje 1 y el eje 2), y, por lo tanto, obtener mejores resultados a medio y largo plazo.

Desde el punto de vista del equipo evaluador, es importante reseñar que únicamente en el caso de la Consejería de Educación y Ciencia se hizo referencia a los planes sectoriales y horizontales existentes en Andalucía (en concreto al V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía) El resto de agentes ejecutores no mencionan, ya sea por desconocimiento u olvido, otros planes en los cuales están implicados directa o indirectamente como pueden ser el plan “Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía”.

Eje 5

En el eje 5, el porcentaje de los agentes ejecutores entrevistados que consideran que existen complementariedades entre los objetivos de las operaciones desarrolladas en el POIA y las desarrolladas en otros ámbitos de programación se sitúa en el mismo nivel medio que el conjunto del programa, como recoge el cuadro 3.23. Si bien es necesario notar que, ese valor medio del porcentaje de agentes ejecutores que contestan afirmativamente, es consecuencia del comportamiento destacado de dos ejes, uno de los cuales es éste (Desarrollo Local y Urbano). Esta opinión se sustenta en la existencia de un elevado número de programas y líneas estratégicas en los que participan o promueven los órganos ejecutores con responsabilidad en las medidas que integran este eje 5. A título de ejemplo, la Consejería de Obras Públicas y Transportes enmarca las operaciones incluidas en el POIA dentro del Programa Regional de Espacios Públicos donde participan otros recursos de la propia Junta de Andalucía o de los Fondos Europeos a través de las Iniciativas Comunitarias. El Instituto Andaluz de Servicios Sociales, con responsabilidad de gestión en la medida 5.1, para la realización de los proyectos tiene establecido un Programa para personas con discapacidad, en el que participan los recursos aportados a través del POIA, otros fondos propios y fondos de los presupuestos municipales. Relacionamos a continuación las programaciones de otros ámbitos con las que se relacionan los proyectos que integran las medidas del Eje 5 según los datos aportados por los agentes ejecutores entrevistados:

- Iniciativa Comunitaria EQUAL: 5.6
- Programas directos convocados por la DG de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea: 5.6
- Plan Económico Andalucía Horizonte 2000: 5.9
- Plan Económico Andalucía S.XXI: 5.9
- Iniciativa Comunitaria INTERREG III Portugal: 5.9
- Iniciativa Comunitaria INTERREG III Marruecos: 5.9
- II Plan Andaluz de Salud: 5.9
- Plan Estratégico de Calidad de la Consejería de Salud: 5.9
- Plan Estratégico del SAS: 5.9
- Plan General de Turismo: 5.7
- Programa para Personas con Discapacidad: 5.1
- Programa Regional de Espacios Públicos: 5.1
- Iniciativa Comunitaria INTERREG III España-Marruecos: 5.1
- Iniciativa Comunitaria INTERREG II 1994-99: 5.7

- Iniciativa Comunitaria EQUAL: 5.4
- Planes provinciales de Obras y Servicios en la C. A. Andalucía: 5.7
- Proyectos de Inversión en Conservación y Obras del Patrimonio Histórico de la Consejería de Cultura: 5.8
- Plan Director de Infraestructuras de Andalucía: 5.1, 5.2, 5.9.
- II Plan General de Bienes Culturales: 5.7 y 5.8
- Proyecto Labora-FSE. Iniciativa Comunitaria Youthstart: 5.4
- Red de Acogimiento Residencial: 5.4.
- II Plan Andaluz sobre Drogas y Adiciones (2000-2007): 5.4.
- Red de Centros de Atención a la Drogodependencia: 5.4.
- Plan de Mayoría de Edad de la Junta de Andalucía: 5.4.

Algunos de estos programas y líneas de actuación habían sido puestas en marcha con anterioridad al inicio del POIA, otros en cambio lo han hecho en paralelo al mismo y al amparo de los recursos financieros aportados por este. Algunos, incluso, están todavía en fase de puesta en marcha, como es el caso del Plan de Mayoría de Edad de la Junta de Andalucía, promovido por la Consejería de Asuntos Sociales, que se enmarca dentro del objetivo de potenciar la cohesión social. La existencia de estos planes e iniciativas, y las referencias que a ellas hacen los agentes ejecutores, dan fe del proceso de integración de los proyectos del Eje 5 en otros ámbitos de programación más amplios. Este hecho permite lograr una mayor integralidad y coherencia en el conjunto de las actuaciones. En opinión del equipo evaluador, la importancia de la relación de las operaciones de las medidas del Eje 5 con estos programas radica en que amplían su ámbito de programación. De esta manera se está dando cumplimiento al compromiso que recoge el MCA en su página 80, "se acuerda que, progresivamente, se produzca una evolución desde el enfoque de proyecto a un enfoque integrado territorial o sectorialmente". No obstante, esta apreciación se hace sin tener acceso a los resultados de la evaluación específica sobre la eficacia de este cambio de enfoque a que se hace referencia en esa misma página.

Es necesario valorar positivamente estas confluencias por las sinergias que generan la conjunción de varios ámbitos de programación.

Eje 6

En lo que respecta al eje 6 del POIA, los planes de coordinación entre el FEDER y el Fondo de Cohesión para el MAC 2000-2006 para las regiones objetivo I no contemplan la financiación operaciones con cargo al Fondo de Cohesión.

- Programa Operativo de Andalucía 1994-1999: 6.1
- Programa Operativo de Doñana 1994-1999: 6.1
- Programa Operativo INTERREG II España-Marruecos 1994-1999: 6.1
- Programa Operativo INTERREG III España-Marruecos 2000-2006: 6.1
- Programa Operativo INTERREG III España-Portugal 2000-2006: 6.1
- Actuaciones en puertos del IFOP: 6.4
- Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (PDIA) 1997-2007: 6.1
- Plan Director de Infraestructuras del Ministerio de Fomento (PDI) 1993-2007: 6.1 y 6.3
- Plan de Infraestructuras del Transporte del Ministerio de Fomento (PIT) 2000-2007: 6.1 y 6.3
- Plan Energético de Andalucía (PLEAN) 2001-2006: 6.8, 6.9 y 6.10
- Plan en Materia de Redes de Gas y Transporte de Energía del Ministerio de Economía (MINECO) 2002-2011: 6.8
- Plan de Fomento de las Energías Renovables del Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía (IDEA) del MINECO: 6.9 y 6.10

Eje 7

Los agentes ejecutores han respondido a la pregunta sobre la posible existencia de complementariedades entre las operaciones del POIA 2000-2006, y otros ámbitos de programación de forma muy desigual. En comparación con los resultados generales del POIA los gestores del eje 7 responden afirmativamente en menor medida a la existencia de complementariedad (50% frente a 72,5%) y un porcentaje más alto no sabe o no contesta (20% respecto al 5,1%). Esta sustancial diferencia nos hace pensar que el conocimiento de la integración de los diversos programas puede mejorarse en lo referente a las medidas del eje 7.

Entre los que responden de forma positiva, los gestores señalan una serie de programas complementarios de la Junta de Andalucía con los que se coordinan actividades. Son los siguientes:

MEDIDA 7.2:

- Programa de inspección de la calidad
- Programa de calidad en laboratorios agroalimentarios
- Evaluación e Inventario de recursos
- Evaluación y mejora de buenas prácticas
- Mejora técnica en viveros y semillas
- Plan Andaluz de Sanidad Vegetal

MEDIDA 7.5

- Iniciativa Comunitaria Leader+

No obstante lo señalado por los gestores, son múltiples las relaciones entre las distintas operaciones contempladas en las medidas del Programa, así como respecto a las incluidas en otros instrumentos de planificación estructural.

Así, entre medidas del Programa, deben destacarse las relaciones entre las medidas de Desarrollo Endógeno de zonas rurales y las inversiones recogidas en otras medidas, como las de Transformación y Comercialización de productos agroalimentarios, infraestructuras rurales o las actuaciones de apoyo a la comercialización de productos de calidad.

Además, deben citarse otras relaciones complementarias como la existente entre las inversiones de vertebración sectorial relacionadas con el cooperativismo, ATRIAS, ADSG, agrupaciones, etc. y las inversiones en explotaciones del Programa Operativo Plurirregional de Mejora de las estructuras y de los sistemas de producción agrarios, así como las de carácter interno existente entre las actuaciones de apoyo a inversiones en centros de transformación y la implantación de sistemas de calidad.

En opinión del equipo evaluador existe una elevada complementariedad entre los diversos programas y medidas, pero el grado de conocimiento de los gestores parece muy insuficiente, lo que se puede deber a una falta de información o de perspectiva más general, que debiera paliarse con alguna iniciativa institucional de comunicación.

Eje 9

La asistencia técnica comprende actuaciones de coordinación, planificación, evaluación, seguimiento, gestión y control, información y publicidad de las medidas del POIA. La mayoría de los agentes considera que existe complementariedad entre los objetivos de las operaciones desarrolladas en el POIA 2000-2006 y las desarrolladas en otros ámbitos de programación (ver Cuadro 3.13). Toda la información generada por esta actuación contribuye de manera significativa a las tareas de seguimiento (análisis de contexto y programación), a la vez que posibilita la selección de proyectos con una adecuada base estadística.²²

22. Un detalle exhaustivo de las realizaciones hechas en el seno de esta actuación se puede encontrar en las páginas 519 a 536 del Informe de Ejecución. Anualidad de 2002.

3.3.4. VALORACIÓN GENERAL DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DISEÑADA: ANÁLISIS DE LA COHERENCIA EXTERNA

Comprobar que la estrategia de desarrollo seguida en la Comunidad Autónoma de Andalucía es adecuada, requiere como último paso analizar su grado de coherencia externa con el resto de documentos de planificación vigentes tanto de la Junta de Andalucía como de la Administración Central, con las prioridades del Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006, y con otros Instrumentos de Intervención Comunitaria en Andalucía²³. Como se comentó en el apartado 3.2.1, la elaboración del PDR y posteriormente del POIA implicó el estudio y el análisis pormenorizado de documentos de planificación específicos vigentes tanto en el ámbito nacional como regional. En otras palabras, la estrategia de desarrollo para la Comunidad se nutrió de las orientaciones que, en los distintos ámbitos, establecían los planes vigentes a la fecha de su elaboración. Por tanto, en términos de coherencia, las directrices del programa de desarrollo seguido en la comunidad son, justamente, las contempladas en estos documentos de planificación sectoriales, y además recoge las directrices que conformarán los futuros ejercicios sectoriales. En el apartado primero, Cuadro 3.1 se pueden ver por ejes de intervención los programas de planificación, tanto para el ámbito regional como nacional, que fueron documentos de base para la definición de la estrategia. Respecto a la coherencia de las medidas de política incluidas en el POIA con las prioridades del MCA 2000-2006, está analizada con exhaustividad en el capítulo 2, apartado 2.3. del POIA.

CUADRO 3.14. COHERENCIA EXTERNA ENTRE LAS PRIORIDADES DEL MCA, MEDIDAS DEL POIA Y P.O. PLURIRREGIONALES²⁴

Prioridades del MCA 2000-2006	Medidas POIA 2000-2006	Programas Operativos Plurirregionales
I. Mejora competitividad del tejido productivo a través de su diversificación y modernización productiva, organizativa y tecnológica	1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.10, 7.2, 7.5, 7.55, 7.59, 7.6, 7.8	P. O. de Mejora de la Competitividad y desarrollo del tejido productivo P. O. Plurirregional del IFOP P. O. de Mejora de estructuras y de los Sistemas de Producción Agrarios
II. Impulso de la sociedad del conocimiento a través del incremento de la capacidad tecnológica y el despliegue de la Sociedad de la Información	2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7	P. O. FEDER-FSE de la Investigación, Desarrollo e Innovación P. O. de la Sociedad de la Información
III. Valorización y cualificación de los recursos humanos	4A.1, 4A.12, 4A.13, 4A.14, 4A.15, 4B.6, 4B.7, 4B.8, 4B.9, 4C.2, 4C.3, 4C.4, 4D.10, 4D.11, 4E.16, 4E.17, 4E.18	P. O. de Fomento de Empleo P. O. del Sistema de Formación Profesional P. O. de Iniciativa empresarial y Formación Continua P. O. de Lucha contra la discriminación
IV. Desarrollo y adecuación de las infraestructuras de comunicación y de abastecimiento energético	6.1, 6.3, 6.4, 6.6, 6.7, 6.8, 6.9, 6.10	—
V. Aprovechamiento potencial de crecimiento endógeno de las regiones a partir del desarrollo local y urbano	5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9, 5.10	P. O. Local
VI. Garantizar un desarrollo sostenible mediante la integración del medio ambiente en los procesos de desarrollo sostenible	3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10	—

23. Este apartado se plantea de forma independiente del anterior; por considerar que sus fines no son homogéneos. En el anterior; se analiza con detalle por ejes de intervención las interrelaciones y sinergias de las actuaciones del POIA con otros documentos de programación, desde el punto de vista de la complementariedad y del solapamiento. Mientras que en el punto 3.3.4. se valora con carácter general la coherencia externa con otros documentos, lo que implica comprobar que los objetivos son coherentes entre sí, están conectados.

24. En este Cuadro sólo se trata de analizar si los objetivos están conectados, no se contraponen.

En el Cuadro 3.14 se relacionan dichas prioridades con el conjunto de medidas destinadas a tal fin. Por otra parte, para la aplicación del MCA se ha llevado a cabo 11 Programas Operativos plurirregionales, de carácter horizontal cuyo contenido temático se considera relevante para todas las regiones Objetivo 1. A partir de los mismos, se articulan las actuaciones de alcance nacional de la Administración General del Estado, siguiendo igualmente los ámbitos de actuación del MCA. Como se comprueba, el carácter horizontal de estos programas permiten que cada eje de intervención del POIA se complemente con uno o más planes plurirregionales. Por último vamos a comentar la coherencia externa del POIA con otros instrumentos de Intervención Comunitarios, como el Fondo de Cohesión, las Iniciativas Comunitarias o las Acciones Innovadoras. Todas las actuaciones llevadas a cabo con ayuda del Fondo de Cohesión 2000-2006 están centradas en las Redes Transeuropeas de Transporte y en el Medio Ambiente (eje 3 y eje 6 del POIA). El tramo del presupuesto destinado al primer objetivo se reserva a proyectos de la Administración General del Estado, y en el tramo de Medio Ambiente participan las CCAA, Corporaciones Locales y el Estado, según competencias. Andalucía recibe financiación destinada a proyectos relacionados con el Medio Ambiente, mientras que respecto a la financiación de la línea de alta velocidad Córdoba-Málaga no es de carácter prioritario por no ser interregional. En todos los casos, la Administración Central y la Comisión deben garantizar la conformidad de los proyectos presentados para evitar incoherencias entre estrategias y acciones concretas con los Fondos Estructurales, y optimizar el efecto complementario de la financiación comunitaria.

Entre los Programas de Iniciativas Comunitarias (PIC) habría que destacar *EQUAL* (Iniciativa Comunitaria de Recursos Humanos 2000-2006), cuyo objetivo es promover nuevas maneras de combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en el mercado de trabajo a través de la cooperación transnacional, y conseguir un aumento significativo de la tasa de empleo para todos los grupos sociales en Europa. Es de destacar, por tanto, su carácter de complementariedad con los objetivos del eje 2 del POIA y a la prioridad horizontal de fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. *LEADER PLUS* (Relaciones entre actividades de Desarrollo de la Economía Rural 2000-2006) forma parte de una estrategia global para el medio rural andaluz que busca complementariedad con el POIA (eje 7). A partir de esta iniciativa comunitaria, el gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía ofrece a cualquier entidad asociativa que cumpla los requisitos establecidos, la posibilidad de aplicar una estrategia de desarrollo complementaria de carácter piloto, integrada y sostenible, articulada en torno a un aspecto predominante característico de la identidad de su territorio. Otra iniciativa comunitaria es *URBAN* (Iniciativa Comunitaria relativa a la Regeneración económica y social de las zonas urbana 2000-2006) relativa a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible. Sus objetivos, claramente complementarios, de alentar la formulación y aplicación de estrategias particularmente innovadoras para la regeneración económica y social sostenible de las poblaciones y ciudades pequeñas y medianas o de los barrios en dificultades de las ciudades grandes, y de mejorar e intercambiar los conocimientos y las experiencias en relación con la regeneración y el desarrollo urbano sostenibles en la UE entronca con el eje 5 del POIA. Por último, habría que destacar *INTERREG III* (Iniciativa Comunitaria de cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo), cuyo objetivo es reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad, fomentando la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y el desarrollo equilibrado de su territorio. Desde que su objetivo es reforzar la cohesión económica y social afecta favorablemente en todos los ámbitos de actuación del POIA, si bien, centrado en una zonas geográficas concretas (las fronteras y las zonas fronterizas entre los Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países).

Por otra parte, los fondos pueden financiar Acciones Innovadoras a escala comunitaria a iniciativa de la Comisión que contribuyan a la elaboración de métodos y prácticas innovadoras destinados a mejorar la calidad de las intervenciones. Es decir, estas acciones tienen como misión ayudar a las regiones menos favorecidas a construir una política regional que responda eficazmente a los nuevos retos del futuro, en particular la globalización de la economía y los veloces cambios tecnológicos, y afiance a la vez la cohesión económica y social en la Unión Europea. Uno de sus requisitos es la sinergia con las demás políticas comunitarias, y además la autoridad regional es la encargada de la gestión del programa y adopta las disposiciones necesarias para su correcta gestión. Concretamente, *Guadalinfo* es un proyecto de la Junta de Andalucía, liderado desde la Secretaría General de la Sociedad de la Información que creará centros de acceso público a Internet en banda ancha en municipios alejados y menos poblados.

A la vista del análisis realizado en este apartado el equipo evaluador concluye que el Programa Operativo Integrado de Andalucía presenta un alto grado de coherencia externa y de complementariedad con otros documentos de programación existentes, con las prioridades de la UE establecidas en el MCA 2000-2006, así como con los programas plurirregionales y otras iniciativas comunitarias.

3.4. INTEGRACIÓN DE LAS PRIORIDADES HORIZONTALES EN EL PO

3.4.1. MEDIO AMBIENTE

3.4.1.1. INTRODUCCIÓN

En esta parte de la evaluación se ha seguido fundamentalmente las orientaciones metodológicas y recomendaciones establecidas en los tres documentos de trabajo siguientes:

- La “Guía Metodológica para la Evaluación de Programas Operativos”. Quasar: 29 de noviembre de 2002.- En especial el **Apartado 4.4. I. La valoración del respeto al medio ambiente** (Págs. 69 a 71). Exactamente, de los cuatro análisis diferenciados y complementarios que hay que realizar para la valoración del principio horizontal de respeto al medio ambiente, se ha realizado completamente los dos primeros. Presentándose las matrices correspondientes al nivel de medidas. Asimismo se ha confeccionado buena parte del tercer análisis referente a la validación de las medidas correctoras propuestas.
- “Orientaciones Metodológicas para la Evaluación Medioambiental de la Evaluación Intermedia de la Programación Estructural 2000-2006. Guía práctica del evaluador”. Ministerio de Medio Ambiente. Especialmente la **Parte 1ª: Evaluación de la Integración Ambiental como Objetivo Horizontal de la Programación**, donde en ha completado la **Primera Fase: Análisis de la Coherencia de la Programación**, concretamente los **Objetivos 1.1. Validación de la evaluación previa y 1.2. Validación de las medidas correctoras y de integración ambiental**. El resto de las fases se analiza en el apartado 2 del Capítulo 8.
- “Guía Metodológica para la Evaluación de Programas Operativos 2000-2006. Metodología específica para la Evaluación Ambiental Estratégica” Documento de Trabajo. Quasar: Diciembre de 2002.- Concretamente se ha dado respuesta al **Apartado 3. Validación de la situación ambiental de partida** y al **Subapartado 4.1. Análisis de la coherencia**, que se enmarca en el **Apartado 4. Evaluación de la Integración Ambiental en la programación**. Los apartados 4.2 “Análisis de impacto”, 4.3 “Participación de las autoridades ambientales” y 5 “Evaluación ambiental del eje Medio Ambiente”, se analizan en el apartado 2 del Capítulo 8.

El orden de exposición puede apreciarse en el índice inicial y es el que establece este último documento:

En primer lugar, para validar la situación ambiental de partida, se ha procedido al estudio de los cambios ambientales experimentado en la comunidad autónoma andaluza durante el periodo de aplicación del programa. Siguiendo fielmente la última metodología citada, se han analizado durante los tres últimos años los cambios normativos producidos, los principales accidentes ambientales acaecidos y las mejoras ambientales respecto a la situación inicial de partida, esto es, desde la evaluación previa.

En segundo lugar se procede a la evaluación de la integración ambiental en la programación, analizándose la coherencia. Primeramente, se valida la evaluación previa de la programación, para lo cual se analiza, en una **primera matriz**, la interrelación de todas las medidas con los Aspectos Ambientales de la Programación, detectándose las medidas que presentan un potencial efecto ambiental, ya sea positivo o negativo.- Tras identificar los Principios Ambientales de Integración se construye una **segunda matriz** donde se señalan las medidas del POIA que integran el principio horizontal de respeto al medio ambiente entre sus objetivos. Seguidamente, se analiza para todas las medidas los impactos ambientales potenciales, construyéndose una **tercera matriz** de evaluación ambiental, atendiendo a tres criterios diferentes:

Al no aportar el PO Integrado de Andalucía la matriz de evaluación ambiental en relación a los once Principios Ambientales de Integración, se ha procedido a validar la **Matriz 3.A**, construida a nivel de medidas y en relación a los déficit ambientales de la región, agrupados según propone la Red de Autoridades Ambientales en su *Guía Práctica para la Evaluación Ambiental Estratégica de la Programación Estructural*. O sea, se determinan todas las medidas generadoras de impacto, positivo o negativo, en relación a los siguientes aspectos: Atmósfera, biodiversidad, bosques, medio urbano, aguas, suelo y residuos.

Por otro lado el Plan de Desarrollo Regional de Andalucía 2000-2006 sí presenta una matriz ambiental con relación a los once Principios Ambientales de Integración, aunque los impactos no se valoran al nivel de medidas sino por ejes y ámbitos de actuación. La **Matriz 3.B** determina los potenciales impactos ambientales tomando en consideración los Principios Ambientales de Integración por ámbitos de actuación.

La validación de la evaluación ambiental se refuerza con una nueva **Matriz 3.C** de confirmación de la coherencia de las medidas y las limitaciones de desarrollo sectorial. Se señalan de este modo las medidas que, en coherencia con la normativa ambiental, realizan alguna de las siguientes limitaciones: de vertidos, de emisiones gaseosas, ahorro de agua, reducir la contaminación, regulación de escombreras, limitación de líneas de alta tensión en zonas protegidas y reducir la carga sobre ecosistemas frágiles.

Finalmente la validación de las medidas correctoras se efectúa mediante la construcción de dos nuevas matrices, una **cuarta matriz** donde se seleccionan las medidas con impacto ambiental negativo y se señalan, para cada una, los impactos ambientales esperados y las medidas correctoras y de integración propuestas en la evaluación previa. Y, para finalizar, una **quinta matriz** que tiene por objeto verificar que el Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006 ha incluido medidas correctoras y de integración ambiental, así como una propuesta de indicadores. Con el objeto de facilitar la lectura de este documento, se ha optado por presentar todas estas matrices en el anexo de este capítulo.

En el Capítulo 8, al analizar las prioridades horizontales, se tendrá ocasión de estudiar más detenidamente el análisis de impacto ambiental del POIA, así como la aplicación real de las medidas correctoras y el establecimiento o no de indicadores ambientales. (Ver apartado 8.2 "Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible").

3.4.1.2. VALIDACIÓN DE LA SITUACIÓN AMBIENTAL DE PARTIDA.

A) Instrumentos normativos²⁵

Desde la evaluación previa se han producido en Andalucía un gran número de novedades normativas que profundizan en la estrategia y contribuyen a mejorar la sostenibilidad ambiental, sin que afecten significativamente a la estrategia de la programación.

No se recogen en estas páginas las novedades legislativas nacional o comunitaria, ya que pese a su incidencia en la comunidad andaluza su análisis desbordaría los objetivos de esta evaluación. Baste citar a modo de ejemplo la Ley 10/2001 de 5 de julio del Plan Hidrológico Nacional, cuya incidencia sobre los recursos hídricos es notable, en especial el trasvase de aguas del río Ebro a la cuenca del Sur.

En el Cuadro A.III.a. se identifican los cambios normativos producidos en Andalucía a lo largo del periodo objeto de evaluación ambiental (2000-2002), indicándose por orden cronológico el título de la disposición, su fecha de aprobación y de publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA).

25. Tanto en la página web de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (http://www.cma.junta-andalucia.es/medioambiente/pls/wwwcma/consulta_ley.pagina_1) como del Ministerio de Medio Ambiente (<http://www.mma.es/normativa/legis/index.htm>) existen apartados dedicados a normativa medioambiental.

Hay que dejar finalmente constancia que la elaboración y revisión de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) y de los Planes Rectores de Uso y Gestión de la mayoría de los Parques Naturales andaluces ha sido posible gracias a financiación comunitaria (FEDER: Medida 3.6. de PO Integrado de Andalucía 2000-2006)

B) Catástrofes o accidentes ambientales significativos

A lo largo del periodo objeto de evaluación ambiental (2000-2002) no han tenido lugar en la región **catástrofes ambientales**; téngase en cuenta que la catástrofe producida por la rotura de la balsa de decantación de residuos de la mina de Aznalcóllar se produjo en abril de 1998. Por el contrario si se han producido accidentes ambientales, aunque no de la consideración que afecten a la estrategia de la programación.

Los **accidentes ambientales** más significativos ocurridos en la Comunidad Autónoma de Andalucía para el periodo 2000-2002 se relacionan fundamentalmente con dos aspectos: vertidos de hidrocarburos al mar e incendios forestales.

Los **vertidos de hidrocarburos** al mar se han venido produciendo de forma recurrente a lo largo de este periodo, siendo su incidencia especialmente significativa en la Bahía de Algeciras, que es la que soporta mayor densidad de transporte marítimo en el litoral andaluz. Durante el año 2000 aparecieron grandes manchas de hidrocarburos que afectaron a gran parte de la costa comprendida entre Estepona y La Línea, así como una gran mancha de alquitrán en la playa de Getares, en la Bahía de Algeciras, extendiéndose esta última a lo largo de un kilómetro aproximadamente.

En relación con los *incendios forestales*, la superficie total incendiada durante el período 2000-2002 ascendió a 15.937 hectáreas, siendo los incendios forestales de mayor importancia los que se recogen en el cuadro A.III.11.

C) Mejoras ambientales significativas alcanzadas

Se han producido mejoras de la situación medioambiental de Andalucía a lo largo del periodo objeto de evaluación ambiental (2000-2002), siendo consecuencia directa de la aplicación del PO buena parte de las mismas. Las más destacadas se relacionan en el Cuadro A.III.b del anexo.

FEDER y FEOGA-Orientación han contribuido a la mejora ambiental de la Comunidad Autónoma Andaluza. La mayor parte de los cambios positivos más relevantes que se relacionan en el anexo han sido posibles mediante la inclusión de buena parte de estas actuaciones en el Eje 3, especialmente en las medidas gestionadas por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía: Medida 3.3. *Saneamiento y depuración de aguas residuales*, Medida 3.4 *Gestión integral de los residuos urbanos e industriales tratados*, Medida 3.6. *Protección y regeneración del entorno natural*, Medida 3.7. *Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental*, Medida 3.8. *Regeneración de suelos y especies* (Todas ellas cofinanciadas por el FEDER) y Medida 3.9. *Silvicultura* y Medida 3.10. *Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y la economía agraria* (Cofinanciadas por el FEOGA-Orientación). Finalmente, hay que señalar que estas mejoras ambientales no generan alteraciones de consideración en la estrategia de programación.

3.4.1.3. EVALUACIÓN DE LA INTEGRACIÓN AMBIENTAL EN LA PROGRAMACIÓN. ANÁLISIS DE LA COHERENCIA

A) Validación de la evaluación previa de la programación

A.1. Identificación de los Aspectos Ambientales de la Programación: Objetivos y medidas con potencial efecto (coste o beneficio) ambiental

La Matriz 1ª (Cuadro A.III.c del anexo) identifica las medidas (eje horizontal) que presentan potencial efecto ambiental en relación a los cuatro Aspectos Ambientales de la Programación (eje vertical): en relación con Usos del suelo, Gestión Ambiental, Formación Ambiental y Patrimonio Natural o Cultural. Los efectos ambientales positivos o beneficios ambientales se señalan con una letra "B", mientras que los efectos ambientales negativos o costes ambientales

potenciales se señalan con la letra "C", con el "O" se señalan las medidas que son neutras con el medio ambiente o que del desarrollo de las actuaciones que comprenden no cabe esperar efectos en el medio natural, ni positivo ni negativo.

Se valida la matriz realizada previamente e incluida en el PO Integrado de Andalucía, no obstante han de efectuarse dos precisiones:

a) En la aquí ofrecida se han incorporado un signo (+) a las medidas con beneficio ambiental más sobresaliente, especialmente, y como es fácil de prever, estas se encuentran concentradas fundamentalmente en el Eje 3: *Medio Ambiente, Entorno Natural y Recursos Hídricos* y un signo (-) a las que pueden presentar costes ambientales de manera más significativa, concentradas prioritariamente en el Eje 6: *Redes de Transporte y energía*.

b) Respecto a la matriz inicial se han modificado la valoración de 8 medidas, 6 de ellas cuyo impacto se estimaba neutro en relación con Usos del Suelo y por tratarse de obras de infraestructuras, construcciones e instalaciones de diversa índole, estas pueden causar un impacto negativo en relación con los usos del suelo. Se trata de las siguientes medidas:

Medida 3.1. *Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas*, donde se programan dos grandes proyectos consistentes en la construcción de embalses.

Medida 3.2. *Mejora de la eficacia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua*.

Medida 41.1 *Construcción, reforma y equipamiento de centros educativos y de formación*.

Medida 5.3. *Infraestructuras y equipamientos colectivos en municipios menores de 20.000 habitantes*.

Medida 5.10 *Instalaciones deportivas y de ocio*.

Medida 6.9 *Energías renovables, eficacia y ahorro energético*.

Del mismo modo, aunque en sentido contrario la Medida 2.5. *Centros públicos de investigación y centros tecnológicos*, con impacto neutro en relación a la Formación Ambiental en el POIA, presenta no obstante efectos positivos sobre información y formación del medio ambiente. La medida 1.2 "Mejora de transformación y comercialización de productos agrarios", puede presentar impacto positivo en relación con la gestión ambiental, ya que prevé ayudas para la adaptación ambiental de empresas de transformación de productos agrarios. También, aunque una forma indirecta, diversas medidas del Eje 4, destinadas a la formación y educación, repercuten en una mejor Formación Ambiental.

Se destaca de esta tabla que 28 medidas de las 67 que forman el Programa son neutras con el medio ambiente. Por consiguiente no cabe prever efectos significativos, ni positivos ni negativos, sobre los distintos aspectos ambientales en el 41,8% de las medidas.

Aproximadamente una de cada tres medidas puede presentar beneficios ambientales, exactamente en 24 medidas (35,8% del total), mientras que los costes ambientales afectan potencialmente a 26 medidas. En 12 medidas pueden aparecer simultáneamente aspectos positivos y negativos hacia el medio ambiente.

No es de extrañar que una misma medida pueda producir simultáneamente efectos positivos y negativos en el medio ambiente, en primer lugar porque agrupa diferentes proyectos u operaciones, pudiendo unos actuar positivamente y otros negativamente. Pero incluso un mismo proyecto puede afectar de forma positiva y negativa al mismo tiempo en el medio ambiente. Por ejemplo, de una *repoblación forestal* evidentemente se derivan beneficios ambientales, pero si se realiza mediante la apertura de terrazas y pistas con uso intensivo de maquinaria se genera un coste al suelo, a la atmósfera, al paisaje, a la flora y fauna. Por citar otro ejemplo, la *construcción de una presa* suele generar costes y beneficios al entorno.

A.2. Identificación de los Principios Ambientales de Integración: Integración de los principios ambientales en los ejes y medidas

La normativa comunitaria señala claramente que **todas y cada una de las actuaciones desarrolladas** en las diferentes medidas deberían considerar la mejora del medio ambiente como un objetivo final a perseguir; por lo que han de integrar el principio horizontal de medio ambiente en la programación. Por consiguiente es fundamental ver las medidas que han incorporado este principio, independientemente del impacto (positivo o negativo) en el medio ambiente de sus actuaciones o proyectos. Aún tratándose de medidas neutras o sin relación significativa con el medio ambiente, han de tener siempre presente los Principios Ambientales de Integración, tanto en el establecimiento de los objetivos como en el desarrollo de las mismas.

Por todo ello es muy importante que, antes de seleccionar las medidas con potencial impacto ambiental significativo, se estudie si todos y cada uno de los ejes y medidas han integrado principios ambientales en la definición de sus objetivos.

De otro lado, la legislación andaluza relativa al medio ambiente, especialmente la Ley 7/94 de Protección Ambiental, así como el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1997-2002, mantienen una argumentación similar; en el sentido que tratan de valorar anticipadamente los efectos ambientales de un conjunto de actividades y establecen los objetivos de gestión para mejorar y corregir los efectos que alteran o modifican la situación ambiental. Así pues, el Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006 define los Principios Ambientales de Integración y señala mediante una matriz qué principios son contemplados o incorporados en los objetivos de cada una de las medidas. Los Principios Ambientales de Integración constituyen requisitos ineludibles de la política medioambiental y son los que se reseñan en el cuadro siguiente:

CUADRO 3.15. PRINCIPIOS AMBIENTALES DE INTEGRACIÓN

PI	Reducción del uso de recursos naturales no renovables
P2	Uso de recursos naturales dentro de los límites de su capacidad de regeneración
P3	Uso y gestión consciente de sustancias peligrosas y residuos
P4	Mantenimiento y mejora de los recursos naturales: hábitat, especies y paisajes
P5	Mantenimiento y mejora de los recursos naturales: suelo
P6	Mantenimiento y mejora de los recursos naturales: agua
P7	Mantenimiento y mejora de la calidad del medio ambiente local
P8	Protección de la atmósfera
P9	Información, formación y educación ambiental
PI0	Impulso de la participación pública en la toma de decisiones
PI1	Mantenimiento y mejora de la cubierta vegetal

Los ejes y medidas que SI incorporan en sus objetivos los anteriores Principios Ambientales de Integración se exponen en la segunda matriz (Cuadro A.III.d.). Las casillas que figuran en blanco indican que los principios correspondientes no han sido considerados en las medidas citadas. Esta matriz tiene por objeto validar la recogida en el PO Integrado de Andalucía. En el 71,64% de las medidas los objetivos de las mismas han incorporado alguno de los Principios Ambientales de Integración.

A.3. Potenciales impactos ambientales significativos. Matriz de evaluación ambiental

En primer lugar, en la matriz 3.A (Cuadro A.III.e. del anexo) se señalan los potenciales impactos ambientales sobre los siguientes aspectos: Atmósfera, biodiversidad, bosques, medio urbano, aguas, suelo y residuos. Para lo cual se han seleccionado únicamente los ejes y las medidas con un potencial impacto ambiental significativo (positivo o negativo). La

agrupación es la propuesta por la Red de Autoridades Ambientales en su *Guía Práctica para la Evaluación Ambiental Estratégica de la Programación Estructural*.

En segundo lugar, la Matriz 3B (Cuadro A.III.f) muestra los impactos ambientales significativos en los diferentes ámbitos de actuación tomando en consideración los Principios Ambientales de Integración definidos anteriormente. Solamente se han considerado los ámbitos de actuación que forman parte de los ejes del Programa Operativo y que presentan un potencial efecto significativo en el medio ambiente, tanto positivo como negativo. Los ámbitos de actuación son los establecidos en el Plan de Desarrollo Regional de Andalucía 2000-2006, fuente principal de esta tabla.

En tercer lugar, y tal como se indicó en la introducción, la validación de la evaluación ambiental se refuerza con una nueva matriz de confirmación (Cuadro A.III.g) de las coherencia de las medidas y las limitaciones de desarrollo sectorial. Se señalan de este modo las medidas que en coherencia con la normativa ambiental realizan alguna de las siguientes limitaciones: de vertidos, de emisiones gaseosas, ahorro de agua, reducir la contaminación, regulación de escombreras, limitación de líneas de alta tensión en zonas protegidas y reducir la carga sobre ecosistemas frágiles. Dichas limitaciones ambientales se recogen en la *Guía Práctica sobre la Evaluación Ambiental Estratégica de la Programación Estructural 2000-2006*, editada por la Red de Autoridades Ambientales. Se han incluido solamente las medidas que previsiblemente se suponen impactantes en el medio ambiente. Manteniendo la nomenclatura de las anteriores matrices, se muestra con un "B" los impactos generados por las medidas que son favorables a la reducción de las limitaciones, y con la letra "C" si son desfavorables. El dígito "0" indica que no hay influencia ni positiva ni favorable ni desfavorable. Mediante las matices 3A, 3B y 3C se ha puesto de manifiesto los potenciales impactos ambientales significativos. Las tres matrices contestan la "Tabla 2. Matriz de evaluación ambiental" que se solicita en la *Metodología específica para la evaluación ambiental estratégica de diciembre de 2002*.

B) Validación de medidas correctoras y de integración ambiental

La evaluación previa, así como el Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006 señalan para las diferentes medidas que presentan un impacto negativo significativo medidas correctoras y que conducen a fomentar los principios ambientales de integración, las cuales se consideran pertinentes en la presente evaluación.

B.1. Evaluación de las medidas correctoras y para la integración ambiental propuestas en al Evaluación Previa

Para su validación se construye una cuarta matriz (Cuadro A.III.h.) donde se seleccionan las medidas con impacto ambiental negativo y se señalan, para cada una, los impactos ambientales esperados y las medidas correctoras y de integración propuestas en la evaluación previa.

B.2. Evaluación de las medidas correctoras y para la integración ambiental incluidas en el Programa Operativo

El Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006 ha incluido todas las medidas correctoras propuestas en la evaluación previa, con la excepción de la medida 3.2. El PO dedica una gran atención (Págs. 124 a 142) a las medidas preventivas, correctoras y compensatorias. Así mismo, la Junta de Andalucía elaboró el 27 de julio de 2000, un informe titulado "Evaluación ambiental del borrador del POIA 2000-2006" que dedica una gran extensión a efectuar recomendaciones ambientales en las distintas medidas del programa con potencial impacto negativo sobre el medio ambiente, y que fueron incorporadas al propio POIA 2000-2006.

Para todas las medidas que prevén un impacto negativo medioambiental, incluso a un nivel más preciso de ámbitos de actuación, se analizan en el Programa Operativo tres importantes aspectos: a) Consideraciones Ambientales (impactos ambientales esperados), b) Recomendaciones Ambientales (medidas preventivas, correctoras y compensatorias) y c) Propuesta de Indicadores para evaluar el grado de integración de la variable ambiental en la programación y desarrollo de las actuaciones.

La quinta matriz (Cuadro A.III.i.) muestra de forma resumida y esquematizada, y para cada una de las medidas con potencial impacto negativo en el medio ambiente, las tres anteriores consideraciones, con ella se da respuesta a la última de las matrices solicitadas en la "metodología ambiental". Por lo que respecta a los **criterios de selección y**

priorización de proyectos, no se ha incluido en la matriz quinta al no considerarse individualmente o de forma diferenciada los mismos para cada medida, sino conjuntamente. El Programa Operativo recomienda la incorporación a la valoración de los proyectos, la adopción de acciones respetuosas con el medio ambiente, que minimicen los impactos producidos por las medidas a desarrollar. Asimismo el PO señala que todos los proyectos deberían ir acompañados de un apartado relativo a mejoras ambientales, apartado que debe poderse evaluar cuantitativamente.

Es de resaltar la riqueza y variedad de indicadores ambientales propuestos en el Programa Operativo de Andalucía. El cuadro 3.16 recoge, a modo de resumen, las posibles actuaciones generadoras de impacto negativo y el indicador ambiental propuesto para el seguimiento de la variable ambiental.

Finalmente solo resta en esta primera fase de la evaluación ambiental destacar el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable en cada caso y la adecuación ambiental de todas las medidas y actuaciones del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006 a las directrices de la Comisión Europea en materia ambiental así como a lo establecido en la normativa ambiental andaluza. Es de resaltar asimismo la coherencia de la programación con la planificación medioambiental andaluza y española, especialmente con el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1997-2002, el Plan Forestal Andaluz, el Plan Nacional de Regadíos y los Planes Hidrológico de Cuenca integrados en el Plan Hidrológico Nacional.

En el Capítulo 8, dedicado al estudio de las prioridades horizontales, se dedica una especial atención al análisis del cumplimiento del Principio Horizontal del Respeto al Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en la ejecución del POIA durante el período que abarca la presente evaluación intermedia.

CUADRO 3.16. POSIBLES ACTUACIONES CON POTENCIAL IMPACTO AMBIENTAL NEGATIVO

Actuación con impacto negativo	Indicador ambiental propuesto
Ayudas a la promoción y desarrollo industrial	Generación de residuos industriales
Iniciativas de apoyo al sector turístico privado	Volumen de efluentes líquidos generados
Fomento de la minería	Concentración de metales pesados en balsas
Ayudas a la transformación y comercialización de las producciones agrarias	Concentraciones de DBO en los puntos de vertido
Parques industriales	Tasa anual de crecimiento del parque
Infraestructura geológico minera	Tasa de variación de la producción minera
Centro tecnológico andaluz de la piedra natural	Medición de ruido en las inmediaciones
Abastecimiento de agua a la población y la economía	Agua captada, transportada y tratada
Saneamiento y depuración de aguas residuales	Volumen de agua tratada
Gestión integral de residuos	Volumen de residuos tratados
Defensa contra avenidas e inundaciones	Extensión tramos encauzados
Rehabilitación y equipamientos en zonas urbanas	Volumen de residuos inertes generados
Mejora de las redes de transporte en las ciudades	Incremento de carreteras por unidad de superficie
Infraestructuras turísticas en las entidades locales	Superficie ocupada por estas infraestructuras
Infraestructuras y equipamiento sanitario	Cantidad de residuos biosanitarios generados
Actuaciones en la red de gran capacidad	Ha de terreno usado por Km de vía construido
Acondicionamiento y mejora de la red convencional	Nº de intersecciones con zonas ambientales sensibles
Actuaciones en la red secundaria	Cercanía de la infraestructura a espacios protegidos
Actuaciones en medio urbano	Nº de días al año que superan los límites de emisiones contaminantes

Continúa

Continuación

Actuación con impacto negativo	Indicador ambiental propuesto
Ferrocarriles	Nº de veces que la red TEN cruza por vías hidrológicas
Alta velocidad	Nº de espacios naturales en una intersección a una distancia determinada.
Infraestructuras para la especialización y el desarrollo de funciones logísticas en el sistema portuario	Tasa de variación del volumen de residuos generados
Sistema de transporte multimodal y centros de transporte	Indicador de tráfico terrestre (entradas/ salidas por unidad de tiempo)
Redes de distribución de energía	Ratio de red eléctrica construida frente a red de gas construida
Energías renovables	Variación de la superficie empleada por las instalaciones
Desarrollo y mejoras de las infraestructuras de apoyo	Kilómetros de tendido eléctrico construido

3.4.2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

3.4.2.1. INTRODUCCIÓN

El principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es hoy en día una de las prioridades fundamentales dentro de la Unión Europea. Como se recoge en el Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 (MCA)²⁶ para las regiones de objetivo I (apartado 6.6 página 225) “se establece como uno de los principios centrales de las políticas comunitarias eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres y promover su igualdad. Esta obligación legal se cumplirá de forma horizontal en todas las acciones cofinanciadas mediante la aplicación del principio de la integración de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las políticas y acciones (“mainstreaming”)”.

También, como indica el Reglamento del Fondo Social Europeo (FSE) de 1993²⁷ (página 2) “es necesario que los Estados miembros y la Comisión velen por que se respete el principio de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en la ejecución de las acciones financiadas por el Fondo para el conjunto de los objetivos”.

La trascendencia e importancia del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres está motivada por la propia situación de la mujer respecto a la del hombre en materia de empleo, educación y ámbito socio-familiar. A grandes rasgos, las principales desigualdades detectadas y recogidas en el propio MCA 2000-2006 (páginas 200 y 201) pueden resumirse en las siguientes:

- Disparidades entre las tasas de actividad y paro masculina y femenina.
- Obstáculos que impiden el acceso de las mujeres a determinadas actividades y sectores.
- Dificultades a la hora de crear, gestionar y dirigir sus propias empresas.
- Mayor número de mujeres analfabetas que en el caso de los hombres.
- Déficit de formación especializada.

26. <http://www.ceh.junta-andalucia.es/web/descargas/fondos/documentacion/MCA/MCA.pdf>.

27. Reglamento (CEE) nº 2084/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 4255/88 por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo (Diario oficial nº L 193 de 31/07/1993).

- Segregación en las opciones formativas.
- Dificultades para conciliar la vida familiar con la laboral.
- Violencia doméstica.
- Feminización de la pobreza.

El cumplimiento horizontal del principio de igualdad entre hombres y mujeres no impide la inclusión de medidas específicas de igualdad de género en alguno de los ejes prioritarios en los que se articula la estrategia de desarrollo, con el fin de eliminar los obstáculos que impidan la igualdad de oportunidades. El MCA 2000-2006, dentro de su Eje 4 “Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades”, establece medidas específicas a favor de las mujeres y a las cuales se destina un 30,4% de los Fondos Estructurales. Los objetivos de las medidas incluidas en este Eje 4 son los siguientes (página 75):

- A) Mejorar la empleabilidad de las mujeres.
- B) Fomentar la actividad empresarial de las mujeres.
- C) Combatir la segregación por géneros así como la discriminación salarial y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral.

Como se indica en el MCA 2000-2006 (página 77), “para conseguir estos objetivos específicos se promoverá el asesoramiento, orientación, formación práctica, ayudas al empleo y una mayor oferta de servicios de guarderías o de cuidados de personas dependientes con el objeto de aumentar la participación de la mujer dentro del mercado laboral”.

Como se recoge en la “Guía Metodológica para la Evaluación de Programas Operativos, 2000-2006 (segunda entrega)” de Quasar (páginas 128 y siguientes) la evaluación de la vigencia de la evaluación previa, el cumplimiento de la normativa comunitaria y objetivos cuantitativos iniciales definidos al inicio, el grado de aplicación del principio de igualdad de oportunidades durante la ejecución del POIA 2000-2006, el análisis de la evolución del contexto socioeconómico de la mujer durante el periodo de evaluación y la definición de propuestas para mejorar el tratamiento de la integración del principio de igualdad en la programación y ejecución del POIA 2000-2006 son tratadas con detenimiento en el Capítulo 8.

3.4.2.2. COHERENCIA E INTEGRACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL PROGRAMA OPERATIVO INTEGRADO DE ANDALUCÍA 2000-2006

En primer lugar, para analizar la coherencia e integración de la prioridad horizontal de Igualdad de Oportunidades dentro del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006 (POIA)²⁸ se ha seguido la metodología planteada en la “Guía Metodológica para la Evaluación de Programas Operativos 2000-2006” de Quasar de 29 de noviembre de 2002 referente a la “Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres” (apartado 4.4, páginas 68-72).

En segundo lugar, es necesario destacar de una manera muy importante la realización de la “Evaluación Previa en términos de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres” recogida en el propio POIA 2000-2006. Entre las conclusiones finales obtenidas en dicha evaluación se ponía de manifiesto que el POIA 2000-2006 supone “una significativa contribución al avance en materia de igualdad de oportunidades en Andalucía” (página 156 del POIA). El compromiso del POIA 2000-2006 con el principio de igualdad de oportunidades se materializó en la creación de una Unidad de Género dependiente del Instituto Andaluz de la Mujer para el seguimiento permanente y constante de la igualdad de género dentro del territorio andaluz²⁹.

28. <http://www.ceh.junta-andalucia.es/web/descargas/fondos/documentación/POIA/POIA.pdf>

29. En el apartado tercero se profundiza en los objetivos y actividades llevadas a cabo por esta Unidad de Género.

En el Cuadro 3.17. se muestra una matriz en la cual se relaciona cada eje incluido en el POIA 2000-2006 con las prioridades de la política comunitaria de igualdad de oportunidades (acceso de las mujeres al mercado de trabajo, formación general y profesional, creación y desarrollo de actividades empresariales, y conciliación de la vida profesional y familiar) (página 149 POIA). Se establece una valoración del grado en el que cada eje puede tener una incidencia sobre la igualdad de oportunidades "ALTA", "MEDIA", "BAJA" o "NO (incidencia no evaluable)". También, se muestra en la tabla I el número de medidas que incluye cada eje según la tipología de las mismas, es decir, si son específicas(e), genéricas (g), de acción indirecta (i) y sin incidencia evaluable(n) (página 148 y 155 POIA).

CUADRO 3.17. COHERENCIA DE LOS EJES DEL PROGRAMA OPERATIVO INTEGRADO DE ANDALUCÍA CON LAS PRIORIDADES DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES

	Tipo	Mercado de trabajo	Formación general y profesional	Creación y desarrollo de empresas	Conciliación Vida profesional y familiar
EJE 1: MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO DEL TEJIDO PRODUCTIVO	4 e 3 g 1 i	ALTA	MEDIA	ALTA	ALTA
EJE 2: SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (INNOVACIÓN, I+D, SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN)	3 g 3 i	ALTA	ALTA	MEDIA	MEDIA
EJE 4A: INF. EDUCATIVA Y REFUERZO DE LA EDUCACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL	5 g	MEDIA	ALTA	MEDIA	ALTA
EJE 4B: INSERCIÓN Y REINSERCIÓN OCUPACIONAL DE LOS DESEMPLEADOS	3 g 1 e	ALTA	ALTA	MEDIA	ALTA
EJE 4C: REFUERZO DE LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	4 g	ALTA	ALTA	BAJA	MEDIA
EJE 4D: INTEGRACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO DE LAS PERSONAS CON ESPECIALES DIFICULTADES	2 g	ALTA	ALTA	MEDIA	ALTA
EJE 4E: PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL MERCADO DE TRABAJO	3 e	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA
EJE 5: DESARROLLO LOCAL Y URBANO	2 g 4 i	MEDIA	MEDIA	ALTA	MEDIA
EJE 6: REDES DE TRANSPORTE Y ENERGÍA	3 i	BAJA	BAJA	NO	BAJA
EJE 7: AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	3 g	ALTA	MEDIA	MEDIA	MEDIA
TOTAL	8 e 25 g 11 i	ALTA	ALTA	MEDIA	MEDIA

En primer lugar, según el Cuadro 3.17 existen un elevado número de relaciones "ALTA" entre los ejes y las prioridades, en concreto, 21 de 40 posibles (un 52,5%). Se detectan también 14 relaciones "MEDIA"(35%), 4 "BAJA" (10%) y una "NO"(2,5%). Es decir, de 40 relaciones posibles el 87,5% son "ALTA" ó "MEDIA" lo que permite afirmar la estrecha relación entre los ejes recogidos en el POIA 2000-2006 y las prioridades de igualdad de oportunidades.

Diferenciando por prioridades comunitarias en igualdad de oportunidades, existe una relación "ALTA" para las prioridades "Mercado de trabajo" y "Formación general y profesional" y una relación "MEDIA" para las prioridades "Creación y desarrollo de empresas" y "Conciliación vida profesional y familiar".

En segundo lugar, si se analizan las medidas incluidas en cada eje según su tipología, el POIA 2000-2006 incluye un eje específico dirigido a facilitar el acceso de las mujeres en el mercado de trabajo, Eje 4E "*Participación de las mujeres en el mercado de trabajo*", y en la cual se incluyen tres medidas específicas (4.16. Mejorar la empleabilidad de las mujeres; 4.17. Fomentar actividad empresarial de las mujeres; 4.18. Combatir la segregación horizontal y vertical así como la discriminación salarial y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral)(Cuadro A.III.12). Además de estas medidas específicas recogidas en el Eje 4E, dentro del POIA 2000-2006 se definen otras medidas específicas de igualdad. En concreto, cuatro medidas en el Eje I (I.1. Apoyo a las empresas industriales, comerciales y de servicios; I.4. Apoyo a las empresas relacionadas con la economía social; I.5. Mejora de las condiciones de financiación de las empresas; I.8. Favorecer la generación de nueva actividad que favorezca la creación de empleo) y en una medida en el Eje 4B (4.9. Apoyar la reincorporación a la vida activa de las personas ausentes del mercado de trabajo). Esto da como resultado un total de 8 medidas específicas de igualdad dentro del POIA 2000-2006 (página 155 POIA).

En cuanto a las medidas genéricas, éstas se elevan a 25, las cuales también deberán contribuir al cumplimiento de las prioridades comunitarias de igualdad. El número de medidas de acciones indirecta asciende a 11 y básicamente están relacionadas con intervenciones públicas que tienen un efecto a medio/largo plazo en la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres.

En el Cuadro A.III.12. se muestra una segunda matriz que desciende a nivel de medida a la hora de evaluar el grado en el que cada medida puede tener una incidencia "ALTA", "MEDIA", "BAJA" ó "NO (incidencia no evaluable)" sobre la igualdad de oportunidades (páginas 151-154 del POIA) y el tipo de medida que es.

Existen 81 relaciones "ALTA" entre las medidas y las prioridades comunitarias en igualdad. Estas medidas deberán producir efectos claramente positivos en la corrección de las desigualdades detectadas entre hombres y mujeres. También existen 33 relaciones "MEDIA" que contribuirán a la igualdad de género pero de una manera más moderada. Por último, existen 21 relaciones "BAJA" y el resto, 101, no tienen incidencia ("NO").

Como resultado de todo este conjunto de medidas, los objetivos cuantitativos esperados en el POIA 2000-2006 son (página 155 y 156 del POIA):

- Mujeres participantes en programas de orientación y acompañamiento al empleo = 108.000
- Empresas promovidas por mujeres = 2.820
- Mujeres formadas en materias profesionales = 80.760
- Empleo generado por incentivos a la contratación = 12.200
- Trabajadoras estabilizadas mediante incentivos = 13.500

Si bien es difícil evaluar a priori el cumplimiento de estos resultados cuantitativos previstos, no cabe duda que el POIA 2000-2006 se constituye en un elemento clave a la hora de implementar el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres dentro de la Comunidad Andaluza y reducir las desigualdades detectadas en el diagnóstico previo realizado y que se recoge en el POIA 2000-2006 (páginas 142-145).

3.4.2.3. COMPLEMENTO DE PROGRAMA OPERATIVO INTEGRADO DE ANDALUCÍA 2000-2006

Como se recoge en el POIA 2000-2006 (página 155), los tres tipos de medidas identificadas anteriormente "deben de ser desarrolladas en el Complemento de Programa de Andalucía con criterios de optimización de su contribución a las prioridades comunitarias".

En el Cuadro A.III.j., se analiza la contribución de cada medida dentro de cada eje al principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, a partir de la información recogida en el apartado 2.1 “Evaluación Ex-ante” incluida en el apartado 2 sobre “Medidas de ejecución de los correspondientes ejes prioritarios” del CPOIA 2000-2006 (páginas de la 4 a la 53).

3.4.2.4. INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER: UNIDAD DE IGUALDAD DE GÉNERO

El compromiso adquirido dentro del POIA y CPOIA 2000-2006 en cuanto al fomento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres se ha visto reflejado en la creación de la Unidad de Igualdad de Género dentro del Instituto Andaluz de la Mujer en el año 2001, como se recoge en el “Informe de Ejecución. Anualidad 2001. Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006” (páginas 386-409). La creación de esta unidad constituye una primera experiencia en Andalucía para dotar a los equipos gestores de las políticas de conocimientos y herramientas concretas para integrar la dimensión de género en sus decisiones y actuaciones. Los principales objetivos de esta Unidad pueden resumirse en los siguientes (página 389):

- a) Identificar las necesidades y potencialidades de los centros directivos que gestionan las medidas del Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 en relación con la integración de la perspectiva de género en los sistemas de análisis de contexto, seguimiento y evaluación.
- b) Ofrecer asesoramiento especializado a los centros gestores en las materias relacionadas con la integración de la perspectiva de género en su gestión, utilizando las tecnologías de la comunicación y la información y elaborando una guía práctica de aplicación.
- c) Facilitar a los equipos gestores formación en el Enfoque Integrado de Género como marco de intervención.
- d) Realizar asistencias técnicas para la mejora de los sistemas de información, con el objeto de permitir la visualización del impacto de género y elaborar informes específicos sobre el seguimiento del programa operativo en relación con el impacto de género.

Estos objetivos se concretan en cuatro grandes grupos de actividades desarrolladas desde la Unidad de Género (página 390):

- 1) **Diagnóstico:** definición y recogida de información, tratamiento de la información y elaboración del informe de diagnóstico.
- 2) **Elaboración de herramientas:** diseño y elaboración de la guía de aplicación, definición y articulación de la página web, y programación del plan formativo.
- 3) **Formación y asesoramiento:** desarrollo y ejecución del plan formativo, asesoramiento y asistencia técnica, y tutorización.
- 4) **Informes:** elaboración y presentación de informes.

Entre las actividades realizadas en el año 2001 destacan entre otras la elaboración de un diagnóstico de necesidades de los órganos gestores para incorporar la dimensión de género en las medidas que desarrollan el POIA 2000-2006 con el propósito de mejorar la información de partida y comprobar si se requerían modificaciones o en su caso estudios sectoriales o complementarios para conocer las distintas problemáticas. El resultado de este estudio ha sido la realización de 57 contactos realizados, 48 cuestionarios entregados (Jefaturas de servicio) y 43 cuestionarios recogidos personalmente. Los resultados del informe final podrán de manifiesto entre otros (página 408):

- Los elementos de la cultura institucional que frenan o favorecen la incorporación del enfoque integrado de género.

- La disponibilidad directa o indirecta de los gestores a participar en el programa.
- La composición de los equipos gestores.
- El conocimiento que estos tienen sobre la igualdad de oportunidades.
- La incorporación de la igualdad de oportunidades en la programación anterior del programa operativo.
- Seguimiento o grado de desarrollo de las medidas.
- Impacto de los proyectos en la igualdad de género.
- Grado de complementariedad y coordinación.
- Mapa de dificultades y necesidades.

3.4.3. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO (I+D E INNOVACIÓN Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN)

Como se señala en el Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006 (POIA) (pp. 23 y 24)³⁰, nuestra Comunidad ha tenido tradicionalmente bajos niveles de inversión en infraestructuras físicas que han impedido el desarrollo de la región. Con la emergencia de la Sociedad de la Información se percibe una oportunidad para poder superar esta situación a través de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), aún reconociendo la permanencia de desequilibrios en relación con otras regiones europeas, y asumiendo el riesgo creciente de nuevas formas de desigualdad. De acuerdo con los datos contenidos en el propio POIA (pp. 25) y en el “Plan de Iniciativas Estratégicas para la Sociedad de la Información (INFO@NDALUS)³¹”, en lo que se refiere a los equipamientos en tecnología de la información y redes telemáticas, Andalucía ocupa el cuarto puesto en el ranking de gasto por Comunidades Autónomas, representando tan solo el 5,04% del gasto nacional en 1997. Por su parte, el indicador más relevante sobre innovación y desarrollo tecnológico disponible, el gasto en I+D, sitúa a nuestra Comunidad por debajo de la media nacional y muy por debajo de los valores más desarrollados: en 1997, el gasto en I+D en nuestra Comunidad fue el 0,64% del PIB, frente al 0,9% de la media nacional, el 2,15% para la OCDE, el 1,85% para la UE y valores en torno al 2,55% para EE.UU. En ambos casos, y aún reconociendo el notable avance de los últimos años, el POIA deja constancia del retraso que la difusión de la Sociedad del Conocimiento tiene en el conjunto de la sociedad andaluza.

En este contexto, y en el ámbito nacional, el Consejo de Ministros aprobó en diciembre de 1999 la iniciativa “INFO XXI: La Sociedad de la Información para todos”³², con el fin de promover el desarrollo de las TIC y su uso generalizado por los ciudadanos, las empresas y las Administraciones Públicas. Esta iniciativa desarrolla un Plan de Acción que recoge los objetivos del Plan de Acción “e-Europe 2002”³³, aprobado por el Consejo Europeo en junio de 2000, para el conjunto de los países de la Unión y se actualizó por decisión del Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002 con la aprobación de “e-Europe 2005: Una Sociedad de la Información para todos”³⁴. Por otro lado, el Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 (MCA)³⁵ para las regiones Objetivo 1 recoge como eje prioritario N° 2 el denominado “Sociedad del Conocimiento (Innovación, I+D y Sociedad de la Información)”. En el seno del MCA, y para España, se encuadran los programas operativos integrados pluri-regionales “FEDER-FSE de Investigación, Desarrollo e Innovación”³⁶ y “Sociedad de la Información”³⁷. Dentro del POIA, se encuadra como eje prioritario el N°2 “Sociedad del Conocimiento (Innovación, I+D y Sociedad de la Información)”.

30. <http://www.ceh.junta-andalucia.es/web/descargas/fondos/documentacion/POIA/POIA.pdf>

31. http://www.juntadeandalucia.es/sociedad_informacion/cda/sociedad/sgsi_sociedad_inicio/0,15487,,00.html

32. <http://www.infoxxi.es>

33. http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/pdf/actionplan_en.pdf

34. http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/documents/eeurope2005/eeurope2005_es.pdf

35. <http://www.ceh.junta-andalucia.es/web/descargas/fondos/documentacion/MCA/MCA.pdf>

36. <http://www.igae.minhac.es/Fondos/Estructurales/VF142.htm>

37. <http://www.igae.minhac.es/Fondos/Estructurales/VF145.htm>

Los objetivos de estos programas pueden agruparse en tres fundamentales, que se derivan de las iniciativas e-Europe 2002:

1. Una Internet más rápida, barata y segura
 - a) Acceso a Internet más rápido y barato.
 - b) Una Internet más rápida para investigadores y estudiantes.
 - c) Redes seguras y tarjetas inteligentes.
2. Invertir en las personas y en la formación
 - a) Acceso de la juventud europea a la era digital.
 - b) Trabajar dentro de una economía basada en el conocimiento.
 - c) Participación de todos en la economía basada en el conocimiento.
3. Estimular el uso de Internet
 - a) Acelerar el comercio electrónico.
 - b) La Administración en línea: ofrecer acceso electrónico a los servicios públicos.
 - c) La sanidad en línea.
 - d) Contenidos digitales europeos para las redes mundiales.
 - e) Sistemas de transporte inteligentes.

Estos objetivos deben contemplarse, además, en el marco establecido por las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa, de marzo 2000, en relación con las estrategias de innovación en el conjunto de los países de la Unión Europea, y que son los que inspiran los objetivos del VI Programa Marco de I+D (2002-2006)³⁸:

- I. La creación de un Espacio Europeo de Investigación (EEI), aprovechando las sinergias de los planes regionales de I+D+I con los planes nacionales mediante la integración y la coordinación.
- II. La creación de un entorno propicio para el desarrollo de empresas innovadoras, con especial atención a las PYMES.

Con esta visión de conjunto, debemos considerar que la inclusión de los objetivos arriba indicados en las diferentes acciones contenidas en los ejes y medidas del POIA, supone reconocer la importancia que se concede a las prioridades horizontales de la Sociedad del Conocimiento (I+D, Innovación y Sociedad de la Información) en dicho programa.

En general, puede afirmarse que éstas se recogen ampliamente a lo largo de las diferentes medidas. De hecho, tan solo en el Eje 6 "Redes de Transporte y Energía" y en el Eje 9 "Asistencia Técnica" no se recoge de forma expresa la aplicación de estos instrumentos. En este último caso, tal ausencia es comprensible dada la naturaleza de las medidas que comprende, diseñadas para apoyar al resto de medidas del POIA, y que engloba actuaciones de coordinación, planificación, evaluación, seguimiento, gestión y control, información y publicidad de las medidas del programa³⁹. Con respecto al Eje 6, que financia la construcción y mejora de las infraestructuras en la Comunidad, aunque no están recogidos de forma expresa si están implícitamente considerados en sus diferentes medidas el planteamiento principal de mejora en el estado tecnológico, básico para el desarrollo de los Sistemas de Información, así como la investigación y la innovación. En este sentido, en la descripción de las medidas de este eje y en los criterios de selección de proyectos, se hace continua referencia al "Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007 (PDIA)"⁴⁰,

38. http://www.europa.eu.int/comm/research/fp6/index_en.html. Publicado en el DOCE (http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2002/l_232/l_23220020829es00010033.pdf)

39. "Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006. Informe de Ejecución. Anualidad 2000", pp. 363.

40. Elaborado por la Secretaría General de Planificación. En este momento está vigente el período de programación 2000-2003.

donde se incluye un apartado de infraestructuras en telecomunicaciones. También en el PDIA se recogen las líneas estratégicas para la investigación y el desarrollo tecnológico en materia de infraestructuras (pp. 210 a 216).

En el Cuadro A.III-k, se recoge un resumen por ejes y medidas donde se plasman de forma expresa la integración de estas prioridades, ya sea en el POIA o en el Complemento del Programa (CPOIA)⁴¹.

En el Eje 1 "Mejora de la Competitividad y Desarrollo del Tejido Productivo", y en lo que significa el principio horizontal de I+D+I, se hace referencia expresa en el POIA a la necesidad de contemplar la investigación y la innovación en las medidas 1.1, 1.3 y 1.4, financiadas todas ellas por FEDER. En la medida 1.1 "Apoyo a las empresas industriales, comerciales y de servicios", se vincula este apoyo en las empresas turísticas y geológico-mineras a aquellos proyectos que contemplen especialmente la incorporación de sistemas de tecnificación, innovación, investigación y desarrollo; en la medida 1.3 "Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas" se contempla la creación de centros de empresas e innovación tecnológica, el impulso y difusión de la innovación y la mejora de algunas instalaciones en el marco de las TIC y la innovación; finalmente, en la medida 1.4 "Apoyo a empresas relacionadas con la economía social", se contempla el apoyo especialmente para proyectos que fomenten el desarrollo de innovaciones en productos y procesos. Adicionalmente, en el CPOIA, y en la medida 1.2 "Mejora en la transformación y comercialización de los productos agrícolas", financiada por FEOGA, se mantiene como uno de los objetivos el aplicar las TIC y favorecer las inversiones innovadoras. En todos estos casos se ha tomado por tanto en consideración las estrategias de innovación emanadas del Consejo Europeo de Lisboa, especialmente en lo que se refiere a la creación de un entorno propicio a las empresas innovadoras. En este mismo Eje los principios de la Sociedad de la Información se recogen en el POIA en las medidas 1.1, 1.3 y 1.7 ("Promoción del capital organizativo de las empresas"), y en el CPOIA en las medidas 1.2 y 1.4 y se apoyan e interrelacionan con los objetivos de I+D+I. En la medida 1.4, en particular, estos principios son un criterio para la selección de proyectos, lo que les confiere una especial importancia.

En el Eje 2 "Sociedad del Conocimiento", y como es lógico, estos principios comunitarios están especialmente presentes en todas sus medidas. De hecho, forman parte de los objetivos del propio Eje. Así las medidas 2.1 a 2.6 tienen como objetivo potenciar el sistema regional de innovación y la medida 2.7 "Sociedad de la información" tiene como objetivo fomentar el uso de las tecnologías de la información y comunicación. En la medida 2.2 "Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico", el CPOIA recoge además la investigación, desarrollo e innovación de nuevas tecnologías para mejorar el conocimiento y gestión del medio ambiente.

El Eje 3 se ocupa del "Medio Ambiente, Entorno Natural y Recursos Hídricos". Las referencias al principio horizontal de la Sociedad de la Información están presentes, aunque difusas, en las medidas 3.1 "Abastecimiento de aguas a la población y a las actividades económicas" y 3.6 "Protección y regeneración del entorno natural", financiadas ambas por FEDER. En el primer caso se contempla la introducción de sistemas de nuevas tecnologías para el abastecimiento de aguas, en tanto que en el segundo se confía a las nuevas tecnologías de la comunicación los dispositivos de detección y extinción de incendios forestales.

Probablemente sea en el Eje 4 "Desarrollo de los Recursos Humanos, Empleabilidad e Igualdad de Oportunidades"⁴², financiado casi en su totalidad por FSE a excepción de la medida 4.1A, donde se tenga más presente dentro del POIA la Sociedad de la Información. Así en el Eje 4A "Infraestructura Educativa y Refuerzo de la Educación Técnico Profesional" se recoge como objetivo apoyar la introducción de nuevas tecnologías y de la Sociedad de la Información. En concreto, en las medidas 4.12A y 4.14A se toma como objetivo la introducción en los sistemas de formación profesional de contenidos de formación base en el uso de las TIC así como la aplicación tecnológica de los conocimientos científicos, lo que viene a reflejar los contenidos de "e-Europe 2002". En esta última medida, además, se encuentra la única referencia expresa a los principios de innovación dentro de este Eje. En la 4.12A el Complemento del Programa recoge el uso de las TIC como criterio de selección preferente de proyectos. El Eje 4B "Inserción y Reinserción Ocupacional de los Empleados" tiene entre sus objetivos atender las deficiencias formativas en nuevas

41. <http://www.ceh.junta-andalucia.es/web/descargas/fondos/documentacion/CPOIA/CPOIA.zip>

42. Esta denominación de Eje es la que se recoge en el MCA 2000-2006. En el POIA el Eje se subdivide en 5 denominados correlativamente por letras (4A a 4E). En el CPOIA esta subdivisión se sustituye las letras por números (Ejes 41 a 45). En este documento se ha optado por seguir la denominación del POIA.

tecnologías. En todas sus medidas (4.6B a 4.9B) se hace referencia a la pre-Formación y la Formación Profesional Ocupacional (FPO) en nuevas tecnologías de la información y la comunicación. El Eje 4C “Refuerzo de la Estabilidad en el Empleo y Adaptabilidad” tiene entre sus objetivos de Eje el apoyo en la formación en TIC. Este apoyo se concreta en la medida 4.2C “Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores”, medida para la cual el Complemento de Programa recoge como criterio de selección de proyectos la adaptación a las nuevas tecnologías. La medida 4.4C “Fomentar los procesos de modernización de las organizaciones públicas” incluye el desarrollo de un sistema de intermediación laboral basado en las TIC. En el Eje 4D “Integración en el Mercado de Trabajo de Personas con Especiales Dificultades” e igualmente en el Eje 4E “Participación de las Mujeres en el Mercado de Trabajo” se atiende a la necesidad de prestar atención a las TIC por su importancia en la integración laboral de estos dos colectivos mediante el fomento de la teleformación, la teleorientación y el teletrabajo, la formación en nuevas tecnologías y, en el caso de las mujeres, la participación en sectores donde tienen presencia escasa como son las profesiones relacionadas con las nuevas tecnologías. Estos planteamientos se recogen en las medidas 4.10D, 4.11D, 4.16E y 4.18E. En la primera de estas medidas el Complemento del Programa recoge como criterio preferente de selección de proyectos el uso de las TIC.

El Programa Operativo recoge como Eje 5 el denominado “Desarrollo Local y Urbano”. En la medida 5.6 “Apoyo a las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo” se recoge la necesidad de integrar a los agentes de desarrollo en redes de trabajo que utilicen las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, en tanto que en la medida 5.9 se pretende la adaptación de toda la red sanitaria a las TIC, lo que representa el principio de Sanidad en Línea recogido en el plan de acción “e-Europe 2002”. En este Eje, en la medida 5.7, “Infraestructuras turísticas y culturales”, el Complemento del Programa recoge como instrumento de apoyo a las Oficinas de Turismo y puntos de información turística, la implantación y uso de nuevas tecnologías de la información.

Finalmente, el Eje 7 “Agricultura y Desarrollo Rural”, atendiendo simultáneamente al principio de respeto al medio ambiente y al de sistemas de información, en la medida 7.5 “Desarrollo endógeno de zonas rurales” el CPOIA apoya las actividades que sean compatibles con el medio en especial aquellas que utilicen las TIC, en tanto que en el POIA la medida 7.8 “Prestación de servicios a las explotaciones agrarias...” contempla la implantación de éstas en el medio rural. Respecto de la I+D+I, esta última medida tanto en lo que se refiere a la producción animal como a la producción agrícola hace hincapié en la innovación y el desarrollo tecnológico.

3.4.4. DESARROLLO LOCAL Y URBANO

3.4.4.1. INTRODUCCIÓN

La búsqueda del equilibrio social y económico en todas las regiones y los territorios de la Unión Europea se enmarca en el objetivo de convergencia real, “entendido como proceso de acercamiento a los niveles de desarrollo, empleo y calidad de vida de la Unión” (POIA, p.57). Este factor de cohesión junto a la sostenibilidad constituyen dos condicionantes del modelo actual de desarrollo económico que preconiza la UE. Las zonas urbanas representan ámbitos de primer orden en la consecución de ambos, la sostenibilidad y la cohesión. Como señala el MCA “en las zonas urbanas se concentran los efectos de los cambios económicos, sociales y demográficos, el consumo excesivo de energía y recursos naturales y la generación de residuos y contaminación, y es, también, donde se hacen más visibles las disparidades en las oportunidades de acceso al trabajo y los bienes sociales y culturales....Sin embargo, las ciudades son también centros de comunicación y creatividad, constituyendo los verdaderos motores de la economía...”. Estos razonamientos son los que han llevado a la UE a incluir el Desarrollo Urbano y Local como un eje estratégico de su política regional. Esta filosofía comunitaria es relativamente reciente, y significa un cambio sustancial en la política de desarrollo económico seguida anteriormente por las autoridades comunitarias. En la raíz de este cambio se sitúa el convencimiento de que la reducción de los persistentes desequilibrios territoriales está más cercana con políticas territoriales integradas que sirvan más eficientemente para potenciar el desarrollo de las distintas regiones comunitarias con una visión más a largo plazo.

Como señala el Plan Operativo Local 2000-2006 (POL) la reforma de los Fondos Estructurales de 1998 fue el instrumento para recoger ese cambio de perspectiva antes señalado. En concreto el nuevo Reglamento del FEDER (1783/1999), establece, en el apartado 1 del artículo 2 que el FEDER participará en la financiación de inversiones en infraestructuras que “se centren en la diversificación de los espacios económicos e industriales en crisis, la renovación de zonas urbanas degradadas y la revitalización y la articulación territorial de las zonas rurales”, así mismo más adelante señala que participará en la financiación “del desarrollo de las posibilidades propia a través de medidas de potenciación y apoyo a las iniciativas de desarrollo local y de empleo y a las actividades de las pequeñas y medianas empresas que incluyan en particular.....la realización de infraestructuras de dimensiones adecuadas para el desarrollo local y del empleo”. También contempla que “en las regiones del objetivo nº1 el FEDER podrá contribuir a financiar inversiones en los sectores de la educación y la salud que contribuyan al ajuste estructural de estos”. En el apartado 2 de este mismo artículo señala, a modo de ejemplo, algunos de los campos que pueden ser objeto de cofinanciación en virtud de lo señalado en el apartado 1, “el entorno productivo, con miras a desarrollar la competitividad y las inversiones sostenibles de las empresas, especialmente las de las pequeñas y medianas empresas, y la capacidad de atracción de las regiones, principalmente mediante la mejora de sus infraestructuras”, “el desarrollo del turismo y de la inversión en cultura, incluida la protección del patrimonio cultural y natural, a condición de que creen empleos duraderos”, “la protección y mejora del medio ambiente, atendiendo especialmente a los principios de precaución y de acción preventiva en la ayuda al desarrollo”, “la igualdad entre hombres y mujeres en el empleo, en particular mediante la creación de empresas y a través de infraestructuras o servicios que permitan conciliar la vida familiar y profesional”.

La incorporación de la política urbana en la programación de los Fondos se hace a través de dos vías, una enfatizando la importancia de la dimensión urbana en las políticas comunitarias y otra, más expresa, incorporando un componente urbano explícito en los programas de desarrollo regional, por ejemplo el Eje 5 dentro del POIA. También se pueden incluir en la segunda modalidad los Programas Operativos Locales Plurirregionales en los Programas Operativos Sectoriales; o las Iniciativas Comunitarias, URBAN e INTERREG.

3.4.4.2. DOCUMENTOS DE REFERENCIA

A) Documentos específicos

- Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible en la UE (1997)
- Estrategia Territorial Europea (1999)
- Hacia una Agenda Urbana para la Unión Europea (1997)
- Plan de Actuación Comunitario de Desarrollo Espacial adoptado en el Consejo Informal de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio (Postdam, 1999)
- Ordenación del Territorio y Política Urbana y Regional, Tampere (1999)
- Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio

B) Documentos genéricos

- El Tratado de Amsterdam (1997)
- La Agenda 2000 (1997)
- Convención sobre Cambio Climático de medio Ambiente en Kioto (1997)
- Revisión del V Informe Dobriss sobre el Estado del Medio Ambiente (1998)
- Directrices para los programas del período 2000-06 (1999)

3.4.4.3. OBJETIVOS

El Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible de la Comisión Europea tiene por objeto coordinar y orientar mejor la intervención comunitaria en los problemas urbanos. Y el documento señala que ese marco de actuación se organiza en torno a cuatro objetivos interdependientes:

- Acrecentar la prosperidad económica y el empleo en las pequeñas y grandes ciudades.
- Fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración en las zonas urbanas.
- Proteger y mejorar el medio ambiente urbano: hacia una sostenibilidad local y mundial.
- Contribuir a un buen gobierno urbano y a la participación ciudadana.

Estos mismos cuatro objetivos son también recogidos como objeto de cumplimiento por las estrategias integradas de desarrollo o de reconversión regional de la UE en el punto 32 del documento de la Comisión Europea, Directrices para los programas del período 2000-2006.

En el Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible en la Unión Europea se proponen un conjunto de medidas agrupadas según esos cuatro objetivos y, guiadas por los principios de: a) subsidiariedad, las decisiones se han de tomar en el nivel más bajo que resulte oportuno; b) de integración, entre las actividades del sector público, tanto verticalmente, entre diferentes niveles de administración, como horizontalmente, entre diversos sectores de actuación, para cubrir la multiplicidad de dimensiones que presentan los problemas característicos de las zonas urbanas; c) de cooperación, porque hay problemas urbanos complejos que no pueden resolver por sí solos instituciones u organismos públicos aislados; d) de sostenibilidad medioambiental, con el fin de atender las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras y e) de eficacia del mercado, respondiendo a las nuevas tendencias económicas y preferencias sociales.

3.4.4.4. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS

Para analizar si las intervenciones planteadas en el POIA incorporan la prioridad fundamental del Desarrollo Urbano y Local hemos elaborado el cuadro que se adjunta clasificando la posible incorporación de cada medida en función de la incidencia en cada uno de los cuatro objetivos antes señalados, ya que están recogidos en los documentos más significativos relacionados con esta prioridad fundamental. Los criterios de clasificación que hemos utilizado han sido extraídos del Documento Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible de la Unión Europea.

Todas las prioridades de intervención del POIA recogidas en los 11 primeros ejes contienen medidas que tienen incidencia, aunque con distinto grado y tipo de relación, en la consecución de alguno de los cuatro objetivos. Es decir, que podemos afirmar que este PO cumple satisfactoriamente las exigencias de las directrices comunitarias en materia de Desarrollo Urbano y Local, tanto al recogerla expresamente en una de sus prioridades, el Eje 5, como teniendo en cuenta en el resto de sus intervenciones⁴³. En concreto:

Siguiendo el apartado 3.1 del Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible en la UE en el objetivo de Acrecentar la prosperidad económica y el empleo en las pequeñas y grandes ciudades, se integran todas aquellas intervenciones que colaboren a:

- a) fortalecer la función de las pequeñas y grandes ciudades como focos de crecimiento económico regional, productividad y empleo
- b) fomentar una economía urbana flexible y competitiva

⁴³. El análisis hasta aquí realizado verifica que el POIA cumple las exigencias de las directrices comunitarias en materia de desarrollo local y urbano. La verificación de si las actuaciones desarrolladas en el Eje 5 están incidiendo en la integración territorial o sectorial de los territorios afectados en los años transcurridos del período de programación se aborda en el Capítulo 8.

El punto 3.2 del Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible en la UE para Fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración en las zonas urbanas, incluye las actuaciones dirigidas a fomentar la igualdad de oportunidades y la integración socioeconómica y mejorar las condiciones de vida y trabajo de las personas pertenecientes a grupos de baja renta, grupos discriminados y otros grupos socialmente marginados de las ciudades, así como apoyar la regeneración de áreas urbanas con dificultades.

El punto 3.3 del Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible en la UE, incluye en el objetivo 3, Proteger y mejorar el medio ambiente urbano: hacia una sostenibilidad local y mundial, la protección y mejora del medio ambiente urbano a fin de mejorar la calidad de vida, proteger la salud humana y proteger los ecosistemas locales y mundiales.

El punto 3.4 del Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible en la UE señala que Contribuir a un buen gobierno urbano y a la participación ciudadana, son factores de vital importancia para elevar la calidad de vida en la ciudades y para gestionar esta de forma más sostenible. Y entre las formas de alcanzar este objetivo está el fomento de la cultura y la participación ciudadana.

CUADRO 3.18. DESARROLLO LOCAL Y URBANO: MEDIDAS Y OBJETIVOS

Objetivos				
Medida	ACRECENTAR LA PROSPERIDAD ECONÓMICA Y EL EMPLEO EN LAS PEQUEÑAS Y GRANDES CIUDADES	FOMENTAR LA IGUALDAD, LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y LA REGENERACIÓN EN LAS ZONAS URBANAS	PROTEGER Y MEJORAR EL MEDIO AMBIENTE URBANO: HACIA UNA SOSTENIBILIDAD LOCAL Y MUNDIAL.	CONTRIBUIR A UN BUEN GOBIERNO URBANO Y A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
I.1. Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios.	Incentivos a la localización de empresas para su ubicación en zonas menos favorecidas, zonas de acción especial, espacios especializados y el fortalecimiento de sistemas productivos locales y sectoriales.			
I.2. Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas.			Ayudas para la adaptación ambiental de empresas de transformación de productos agrarios y subproductos agrarios	
I.3. Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas.	Creación de espacios de calidad que faciliten la actividad empresarial y mejora de dotación de infraestructuras y equipamiento empresarial, ampliando y mejorando la oferta ya existente.			
I.4. Apoyo a empresas relacionadas con la economía social.	Aumento de la capacidad productiva y las dimensiones técnicas y organizativas de las empresas de economía social.			
I.5. Mejora de las condiciones de financiación de las empresas.	Actuaciones de ingeniería financiera dirigidas a prestar apoyo al tejido empresarial.			
I.8. Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo.	Fomento de la cultura emprendedora entre los desempleados para que creen su propio puesto de trabajo.			
				Especial atención a la participación de la mujer.

Continúa

Continuación

Objetivos			
Medida	ACRECENTAR LA PROSPERIDAD ECONÓMICA Y EL EMPLEO EN LAS PEQUEÑAS Y GRANDES CIUDADES	FOMENTAR LA IGUALDAD, LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y LA REGENERACIÓN EN LAS ZONAS URBANAS	PROTEGER Y MEJORAR EL MEDIO AMBIENTE URBANO: HACIA UNA SOSTENIBILIDAD LOCAL Y MUNDIAL.
			CONTRIBUIR A UN BUEN GOBIERNO URBANO Y A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
1.10. Desarrollo, promoción y servicios a las empresas turísticas.	Actuaciones de mejora del conocimiento y valoración de los productos y destinos turísticos andaluces en los mercados.		
2.1. Apoyar la inversión en capital humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología y la transferencia de conocimientos.	Acciones encaminadas a favorecer la transferencia de tecnología al sector productivo.		
2.7. Sociedad de la información.	Acciones encaminadas a fomentar el uso de la información y comunicación en todos los ámbitos de la vida económica y social.		
3.1. Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas			Actuaciones tendentes a mejorar el abastecimiento de agua tanto para la población como para las actividades económicas.
3.2. Mejora de la eficacia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua.			Actuaciones de mejora de las infraestructuras existentes y que supongan la optimización del recurso hídrico.
3.3. Saneamiento y depuración de aguas residuales.			Actuaciones consistentes en la construcción y mejora de infraestructuras e instalaciones de depuración y de las redes de suministro de los sistemas generales.
4A.1. Construcción, reforma y equipamiento de centros educativos y de formación.	Actuaciones destinadas a la mejora de las estructuras educativas y formativas; soporte de la actividad económica, en los distintos niveles de enseñanza.		

Continúa

Objetivos			
Medida	ACRECENTAR LA PROSPERIDAD ECONÓMICA Y EL EMPLEO EN LAS PEQUEÑAS Y GRANDES CIUDADES	FOMENTAR LA IGUALDAD, LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y LA REGENE- RACIÓN EN LAS ZONAS URBANAS	PROTEGER Y MEJORAR EL MEDIO AMBIENTE URBANO: HACIA UNA SOSTENIBILIDAD LOCAL Y MUNDIAL.
			CONTRIBUIR A UN BUEN GOBIERNO URBANO Y A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
4A.12. Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de Formación profesional y su extensión, en sus dos componentes. La FP Base y la FP Específica.	Acciones encaminadas a incrementar el nivel de cualificación de los recursos humanos, a través de una Formación Profesional Reglada acorde con las necesidades del mercado de trabajo.		
4A.13. Desarrollar nuevas modalidades de oferta en Formación Profesional Inicial/Reglada.		Acciones encaminadas a incrementar el nivel de los recursos humanos, facilitando el acceso a la Formación Profesional Inicial Reglada.	
4A.14. Promover mecanismos de integración y mejora de los tres subsistemas de Formación profesional.	Acciones encaminadas a promover la integración de los subsistemas de FP, para consolidar un sistema integrado adecuado a las necesidades del aparato productivo.		
4A.15. Proporcionar alternativas educativas, enfocadas al mercado de trabajo, a las personas que no superen la ESO.		Financiación de acciones formativas relacionadas con los programas de garantía social para prevenir el abandono escolar sin ningún tipo de cualificación.	
4B.6. Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral.		Acciones encaminadas a ofrecer nuevas oportunidades, utilizando un enfoque preventivo, a la población que sufre desempleo.	
4B.7. Combatir el paro prolongado mediante acciones de reinserción laboral de los desempleados de larga duración.		Acciones encaminadas a ofrecer nuevas oportunidades a los desempleados de larga duración que atenúen las situaciones de desempleo prolongado y eviten riesgo de exclusión del mercado de trabajo.	

Continuación

Objetivos			
	FOMENTAR LA IGUALDAD, LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y LA REGENÉRACION EN LAS ZONAS URBANAS	PROTEGER Y MEJORAR EL MEDIO AMBIENTE URBANO: HACIA UNA SOSTENIBILIDAD LOCAL Y MUNDIAL.	CONTRIBUIR A UN BUEN GOBIERNO URBANO Y A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Medida	ACRECENTAR LA PROSPERIDAD ECONÓMICA Y EL EMPLEO EN LAS PEQUEÑAS Y GRANDES CIUDADES		
4B.8. Ofrecer vías de inserción profesional a los jóvenes.	Acciones encaminadas a prevenir y ofrecer oportunidades de empleo a los jóvenes.		
4B.9. Apoyar la incorporación a la vida laboral activa de las personas ausentes del mercado de trabajo.	Acciones encaminadas a ofrecer nuevas oportunidades para los que deseen retornar al mundo laboral después de un período de ausencia.		
4C.2. Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores.	Acciones encaminadas a mejorar la cualificación y actualización de los trabajadores para aumentar su capacidad de adaptación a los requerimientos del sistema productivo.		
4C.3. Sostener la consolidación del empleo existente.		Acciones dirigidas a la consolidación del empleo existente como consecuencia del índice de precariedad vigente y que afecta en mayor grado a los colectivos de jóvenes, mujeres discapacitados y mayores sin cualificación.	
4C.4. Fomentar los procesos de modernización de las organizaciones públicas y privadas.	Acciones encaminadas a favorecer los sistemas de reorganización del tiempo de trabajo y otras dirigidas a modernizar los servicios públicos de empleo.		
4D.10. Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral.		Acciones encaminadas a atender las necesidades de inserción de las personas discapacitadas, tanto físicos como psíquicos.	
4D.11. proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo.		Acciones encaminadas a atender necesidades de inserción laborales de la población que presenta características sociales o personales en situación de discriminación.	

Continúa

Objetivos			
Medida	ACRECENTAR LA PROSPERIDAD ECONÓMICA Y EL EMPLEO EN LAS PEQUEÑAS Y GRANDES CIUDADES	FOMENTAR LA IGUALDAD, LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y LA REGENERACIÓN EN LAS ZONAS URBANAS	PROTEGER Y MEJORAR EL MEDIO AMBIENTE URBANO: HACIA UNA SOSTENIBILIDAD LOCAL Y MUNDIAL.
			CONTRIBUIR A UN BUEN GOBIERNO URBANO Y A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
4E.16. Mejorar la empleabilidad de las mujeres.	Acciones encaminadas a promover la igualdad de oportunidades del colectivo femenino.		
4E.17. Fomentar la actividad empresarial de las mujeres.	Acciones encaminadas a promover el acceso de las mujeres a la actividad empresarial.		
4E.18. Combatir la segregación horizontal y vertical así como la discriminación salarial y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral.	Acciones encaminadas a la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.		
5.1. Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas	Actuaciones de equipamiento urbano.	Actuaciones de eliminación de barreras.	Actuaciones de mejora de la calidad ambiental de las ciudades.
5.2. Mejora de los sistemas de transportes urbanos.	Actuaciones encaminadas a mejorar los sistemas de transporte en los espacios urbanos y metropolitanos.		Mejora de los sistemas de transporte en los espacios urbanos y metropolitanos asegurando un mayor respeto al medio ambiente.
5.3. Infraestructura y equipamientos colectivos en municipios menores de 20.000 habitantes.			Actuaciones de construcción, equipamiento y automatización de bibliotecas en municipios de menos de 5.000 habitantes.
5.4. Infraestructura y equipamientos de apoyo a la integración social en el medio urbano.	Creación, dotación y puesta en funcionamiento de centros de atención colectivos en riesgo de exclusión.		

Continuación

Objetivos			
Medida	ACRECENTAR LA PROSPERIDAD ECONOMICA Y EL EMPLEO EN LAS PEQUEÑAS Y GRANDES CIUDADES	FOMENTAR LA IGUALDAD, LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y LA REGENERACIÓN EN LAS ZONAS URBANAS	PROTEGER Y MEJORAR EL MEDIO AMBIENTE URBANO: HACIA UNA SOSTENIBILIDAD LOCAL Y MUNDIAL.
			CONTRIBUIR A UN BUEN GOBIERNO URBANO Y A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
5.6. Apoyo a las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo.	Acciones encaminadas al apoyo a iniciativas de empleo y a la creación y el mantenimiento de estructuras de apoyo y dinamización de la actividad empresarial.		
5.7. Infraestructuras turísticas y empresariales.	Acciones encaminadas a mejora y ampliación de las infraestructuras y equipamientos que contribuyan a reforzar el potencial de atracción de productos y destinos turísticos.		
5.8. Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico, artístico y cultural.	Acciones encaminadas a mejorar la oferta turística y mejorar las infraestructuras y los equipamientos urbanos.		
5.9. Infraestructuras y equipamientos sociales y sanitarios		Acciones encaminadas a incrementar los equipamientos para la cohesión social.	
5.10. Instalaciones deportivas y de ocio.		Acciones encaminadas a incrementar los equipamientos para la cohesión social.	
6.1. Carreteras y autovías.	Acciones centradas en la construcción y adecuación de las redes viarias andaluzas.		Proyectos de restauración y medidas compensatorias en materia medioambiental.
6.2. Ferrocarriles.	Acciones de desarrollo, modernización y mejora de la infraestructura ferroviaria, ya sea general como de cercanías.		
6.4. Puertos.	Acciones en la ordenación del espacio e infraestructura portuaria andaluza.		

Continúa

Continuación

Objetivos			
Medida	ACRECENTAR LA PROSPERIDAD ECONÓMICA Y EL EMPLEO EN LAS PEQUEÑAS Y GRANDES CIUDADES	FOMENTAR LA IGUALDAD, LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y LA REGENE- RACIÓN EN LAS ZONAS URBANAS	PROTEGER Y MEJORAR EL MEDIO AMBIENTE URBANO: HACIA UNA SOSTENIBILIDAD LOCAL Y MUNDIAL.
			CONTRIBUIR A UN BUEN GOBIERNO URBANO Y A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
6.6. Sistemas de transporte multimodales y centros de transporte.	Ampliación y mejora del conjunto de equipamientos y servicios que faciliten el intercambio entre los distintos modos de transporte de viajeros y mercancías.		
6.7. Acciones de seguridad y mantenimiento de la calidad de las infraestructuras de transporte.	Acciones encaminadas a la conservación y mejora de la calidad y seguridad de la red viaria.		
6.8. Redes de distribución de energía.	Actuaciones dirigidas a la mejora de los suministros de gas y electricidad.		
6.9. Energías renovables; eficacia y ahorro energético.			Acciones encaminadas a mejorar la compatibilidad del sistema energético con el medio ambiente e incrementar el uso de energías renovables.
6.10. Ayudas de la eficacia y ahorro energético de las empresas.	Ayudas a empresas industriales y pequeños empresarios con objeto de favorecer el uso más racional de la energía.		Acciones encaminadas a mejorar la compatibilidad del sistema energético con el medio ambiente e incrementar el uso de energías renovables.
7.5. Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias.	Acciones encaminadas a impulsar las iniciativas de desarrollo local.		
7.8. Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera.	Dotación y equipamiento de Oficinas Comarcales Agrarias como servicios básicos para la economía y población rurales.		
7.9. Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias.	Acciones de impulso de las iniciativas de desarrollo local.		

3.4.5. CONTRIBUCIÓN DEL PO DE ANDALUCÍA A LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO

3.4.5.1. INTRODUCCIÓN

Tal y como se recoge en la guía metodológica para la evaluación de los Programas Operativos 2000-06 enmarcados en el MCA - según disposiciones establecidas en el Reglamento (CE) n° 1260/1999, del Consejo, de 21 de junio de 1999 - en la evaluación intermedia de dichos programas se debe incluir un estudio de la coherencia de las acciones cofinanciadas por los distintos Fondos Estructurales con los principios horizontales (igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, respeto al medio ambiente, I+D+Innovación, sociedad de la información y desarrollo local y urbano) y con las políticas comunitarias, en materia de empleo, Pymes, competencia y contratación pública.

En este apartado se analiza la transversalidad entre las distintas actuaciones programadas en el POIA 2000-06 y las políticas comunitarias en materia de empleo, materializadas a lo largo de los últimos años en la Estrategia Europea por el Empleo (EEE). Este análisis se va a desarrollar a nivel de ejes prioritarios de intervención del POIA 2000-06 y de sus correspondientes medidas; señalando la contribución de las intervenciones programadas de los Fondos Estructurales (FEDER, FEOGA y FSE) al desarrollo de los Pilares y Directrices de la EEE y de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE).

Para alcanzar este objetivo, se estudia brevemente, en primer lugar, el desarrollo y las principales implicaciones y objetivos de la EEE, al objeto de concretar sus Pilares y Directrices básicas. A continuación, se analiza la contribución de los ejes y medidas del POIA 2000-06, al cumplimiento de la EEE; y finalmente, y debido a la especial relevancia del FSE como instrumento de financiación de la EEE, se profundiza en las líneas prioritarias y ámbitos de actuación del FSE en relación a la EEE, y su relevancia en el POIA 2000-06.

3.4.5.2. LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL EMPLEO

Desde sus orígenes en el año 1997 en el Tratado de Ámsterdam, la Estrategia Europea del Empleo tiene como objetivo básico coordinar las políticas laborales de todos los Estados miembros, con el fin último de reducir el desempleo debido al elevado coste social que supone para el individuo y al elevado coste económico que supone para la sociedad. En mayor o menor medida, todos los Estados miembros se ven afectados por altas tasas de paro y volúmenes importantes de parados de larga duración, que en muchos casos afecta a colectivos muy concretos, como jóvenes, personas mayores, discapacitados o a minorías étnicas, con el consiguiente riesgo de exclusión social que ello puede acarrear. Asimismo, aunque la incorporación de la mujer al mercado laboral ha sido creciente en los últimos años, siguen existiendo discriminaciones en cuanto al salario, condiciones de trabajo o incluso en las perspectivas profesionales.

La respuesta europea a estas cuestiones se ha concretado en un conjunto de principios de actuación, cuyos objetivos básicos se pueden concretar en los siguientes apartados:

- Conseguir un alto nivel de empleo en la economía en general y en todos los colectivos del mercado de trabajo.
- Sustituir la lucha pasiva contra el desempleo por la promoción de la empleabilidad y la creación de empleo sostenidas.
- Fomentar un nuevo planteamiento de la organización del trabajo, aumentando la adaptabilidad de las empresas y de los trabajadores, permitiendo que éstos últimos participen en actividades de formación a lo largo de toda su vida.
- Ofrecer un marco de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo para que todos los individuos puedan acceder a un empleo.

Para alcanzar estos objetivos, y a propuesta de la Comisión, en la Cumbre extraordinaria de Empleo de Luxemburgo, celebrada en noviembre de 1997, se aprueban una serie de áreas prioritarias de intervención, materializadas en 19 Directrices de Empleo. Posteriormente, en el año 1999 se amplían a 22, agrupándose en cuatro Pilares básicos de actuación (Cuadro A.III.I):

- *Pilar I: Empleabilidad.* Tratando de mejorar la capacidad de inserción profesional, asegurando que las personas adquieran las cualificaciones adecuadas para ocupar los puestos de trabajo que ofrece el mercado.
- *Pilar II: Espíritu de empresa.* Facilitando la creación de empresas y de empleo.
- *Pilar III: Adaptabilidad.* Fomentando la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, a partir de la creación de métodos de trabajo más flexibles que concilien la seguridad y la flexibilidad laborales.
- *Pilar IV: Igualdad de oportunidades.* Reforzando las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, evitando la discriminación en las condiciones de acceso al mercado laboral, las condiciones retributivas, así como las condiciones de trato en el puesto de trabajo.

Es necesario, por tanto, que estas directrices para el empleo se traduzcan en planes nacionales de acción concretos, tratando de aprovechar las nuevas posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación, fomentando la creación de puestos de trabajo en el ámbito medioambiental y contemplando igualmente el principio de creación de empleo sostenible.

3.4.5.3. CONTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN EL POIA 2000-06 A LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL EMPLEO

En materia de recursos humanos y empleo, una de las conclusiones obtenidas en el Foro sobre Cohesión celebrado en Bruselas en 1997 para las regiones Objetivo 1, es que debería producirse una reasignación de recursos financieros a favor de los recursos humanos y del tejido económico, en detrimento de las infraestructuras. Una primera aproximación al análisis de la coherencia del POIA 2000-06 con esta consideración, queda materializada con el incremento de la participación financiera global que los distintos Fondos representan en el ámbito de los recursos humanos, pasando del 25% asignado en el periodo de programación 1994-99 al 30% en la programación actualmente vigente.

De hecho, en la síntesis del diagnóstico del sistema económico de Andalucía realizada en el POIA 2000-06, se ponen de manifiesto las principales causas de la insuficiente capacidad del sistema socio-económico de esta región para generar valor y asegurar un desarrollo sostenible y la convergencia real con el resto de países de Europa, entre las que se destacan las vinculadas a los recursos humanos. En el Cuadro 3.19 se recoge una primera aproximación de las principales deficiencias en términos de recursos humanos y su vinculación con la estrategia de programación de los ejes de intervención del POIA 2000-06, como análisis previo al estudio en profundidad de la transversalidad de los objetivos prioritarios de la EEE en dicho Programa Operativo.

Uno de los aspectos a destacar en este análisis diagnóstico previo es la verticalidad con la que se afronta la importancia de los recursos humanos, dado que básicamente las carencias de capital humano y tecnológico, materializadas en falta de capacidad de innovación y asimilación tecnológica y en la necesidad de incrementar y mejorar el capital humano, se configuran como soporte del Eje 4 (POIA 2000-06, pp. 81). No obstante la transversalidad de la EEE y su incorporación al Programa Operativo va más allá de la aproximación inicial del Cuadro 3.19, y por tanto requiere de un estudio en mayor profundidad.

De hecho, en el MCA 2000-06 y en consonancia con la situación particular del mercado de trabajo español, se integran un conjunto de actuaciones y estrategias, cuyo objetivo es hacer frente a los problemas fundamentales que castigan a este mercado, puestos de manifiesto de forma resumida en el epígrafe anterior. La integración del POIA 2000-06 con las actuaciones de los Fondos Estructurales ha dado lugar a la incorporación de las estrategias de desarrollo

CUADRO 3.19. DEFICIENCIAS DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA ECONÓMICO DE ANDALUCÍA (POIA 2000-06)

Insuficiente capacidad del sistema socio-económico de Andalucía para generar valor y asegurar un desarrollo sostenible		Incrementar la generación de valor del sistema socio-económico de Andalucía para asegurar un desarrollo sostenible		Ejes
Déficit de capital organizativo	Déficit en recursos intangibles	Elevación del nivel de capital organizativo	Potenciar el desarrollo de recursos intangibles	Eje 1
Carencias en el capital humano	Deficiencias en el funcionamiento y asignaciones del mercado de trabajo	Incremento y mejora del capital humano	Mejora del funcionamiento y asignaciones del mercado de trabajo	Eje 4B Eje 4D
	Déficit y desajustes en la cualificación de los recursos humanos		Incremento del nivel de cualificación de los recursos humanos	Eje 4A Eje 4B
	Dificultades para la igualdad de oportunidades de la mujer		Mejora de las estructuras soporte de la actividad educativa	Eje 4A
	Déficit en las estructuras soporte de la actividad educativa		Promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres	Eje 4E

Fuente: POIA 2000-06, PP. 76-82.

CUADRO 3.20. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL MCA 2000-06, RECOGIDOS EN EL POIA 2000-06

Estrategias	Acciones	Fondos	Ejes
1.- Impulsar medidas para la creación de puestos de trabajo contribuyendo a la disminución de los niveles de desempleo y al incremento de la tasa de actividad	Actuaciones de apoyo al tejido productivo mejorando la competitividad y favoreciendo la generación de nuevas actividades empresariales	FEDER FEOGA	Eje 1
	Ayudas a la contratación y a la mejora de un sistema formativo adecuado al entorno geográfico y a las nuevas demandas del aparato productivo	FSE	Eje 4
	Favorecer la generación de nuevas actividades que permita la creación de empleo	FSE	Medida 1.8
	Apoyar iniciativas locales que favorezcan la creación de empleo	FSE	Medida 5.6
2.- Luchar contra todas las formas de discriminación en el acceso al mercado de trabajo, con la finalidad de ir reduciendo los desequilibrios existentes en la población ocupada	Alcanzar la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación, a partir de la introducción de incentivos que faciliten el desarrollo de todos los colectivos	FSE	Eje 4D Eje 4E
	Actuaciones para dotar de infraestructuras y equipamientos de apoyo a la integración social de los colectivos menos favorecidos	FEDER	Eje 5
3.- Impulsar la valorización de los recursos humanos proporcionándoles una adecuada cualificación y mejorando su adaptabilidad a los requerimientos del mercado de trabajo	Propiciar la adaptación de las cualificaciones profesionales a las nuevas especialidades requeridas por el mercado de trabajo	FSE	Eje 4
	Construcción, reforma y equipamientos de centros educativos y de formación como medida complementaria a las acciones de formación previstas en el FSE	FEDER	Eje 5
	Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología, a través de la formación de investigadores	FSE FEDER en el marco PAI	Eje 2

Fuente: MCA 2000-06, pp. 53-55 y POIA 2000-06, pp. 102

de los recursos humanos recogidas en el MCA, en línea con las políticas activas en la lucha contra el desempleo que emanan de la EEE (Cuadro 3.20).

En los Cuadros A.III.m a A.III.v, del anexo se realiza un análisis más detallado de esta cuestión, verificando de qué forma se ha tenido en cuenta en la programación del POIA 2000-2006, a nivel de ejes y medidas, los principios y objetivos de los Pilares de la EEE.

3.4.5.4. LÍNEAS PRIORITARIAS DEL FSE EN EL POIA 2000-2006 Y SU RELEVANCIA EN LA EEE

Si bien es necesario reconocer el apoyo financiero que ofrecen los diferentes Fondos Estructurales a la consecución de la EEE, entendemos que las exigencias del Reglamento (CE) 1784/99 relativo al FSE, convierte a este Fondo, para el periodo 2000-06, en uno de los principales instrumentos de financiación de la EEE, que se concreta anualmente para cada Estado miembro en los planes nacionales de empleo. Es por este motivo, que se ha considerado necesario, como así se recoge en dicho Reglamento en el apartado de evaluación, hacer un estudio más detallado, verificando la correspondencia por Ejes, Medidas y Líneas prioritarias del FSE y su correspondencia con los Pilares y Directrices que emanan de la EEE.

Desde su creación el FSE ha tenido por misión apoyar las medidas de prevención y lucha contra el desempleo, desarrollar los recursos humanos y fomentar la integración social en el mercado de trabajo a fin de promover un elevado nivel de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres, un desarrollo sostenible y la cohesión económica y social. En especial, este Fondo apoya las acciones emprendidas en virtud de la EEE y de las Directrices sobre el empleo. Efectivamente, los cuatro pilares de las Directrices sobre empleo se trasladan a las líneas prioritarias actuales del FSE. Concretamente, las líneas prioritarias de actuación del FSE para el periodo 2000-06, recogidas en el MCA, son ocho.

CUADRO 3.21. LÍNEAS PRIORITARIAS DEL FSE Y SU RELACIÓN CON LOS PILARES DE LA EEE EN EL POIA

Línea prioritaria FSE	Pilar (Directrices) EEE	Eje POIA	Recursos FSE destinados al POIA 00-06
1. Inserción y reinserción de los desempleados	Pilar I (1, 2, 3, 4) Pilar IV (19, 22)	Eje 4B	19%
2. Refuerzo de la capacidad empresarial	Pilar I (4) Pilar II (10, 11, 12, 13) Pilar IV (19)	Eje 1 (medida 1.8)	9%
3. Refuerzo de la estabilidad en el empleo y la adaptabilidad	Pilar I (4, 5, 6) Pilar III (16, 17, 18) Pilar IV (19)	Eje 4C	13%
4. Infraestructura educativa y refuerzo de la educación técnico- profesional	Pilar I (7, 8) Pilar IV (19)	Eje 4A	32%
5. Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología	Pilar IV (19)	Eje 2 (medida 2.1)	4%
6. Participación de las mujeres en el mercado laboral	Pilar IV (19, 20, 21, 22)	Eje 4E	10%
7. Integración laboral de las personas con especiales dificultades	Pilar I (9) Pilar IV (19)	Eje 4D	8%
8. Apoyo a las iniciativas locales de generación de empleo	Pilar II (12, 13) Pilar IV (19)	Eje 5 (medida 5.6)	2%

Fuente: POIA 2000-06, pp. 99-100 y MCA 2000-06, pp. 55.

En el Cuadro 3.21 se identifican las relaciones entre las líneas prioritarias del FSE y su contribución a los Pilares de la EEE. Asimismo, se recogen los recursos financieros empleados en cada uno de los Ejes de intervención del POIA 2000-06, y que tienen por objetivo enmarcar las actuaciones cofinanciadas entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y el FSE, en cada una de sus líneas prioritarias.

CUADRO 3.22. ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DEL FSE 2000-06 EN EL POIA 2000-06

Líneas prioritarias FSE	Ambito A	Ambito B	Ambito C	Ambito D	Ambito E
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					

Fuente: POIA 2000-06, pp. 100-101 y MCA 2000-06, pp. 55.

Cada una de estas líneas prioritarias de actuación del FSE, según el Reglamento (CE) 1260/1999 por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, se distribuyen en cinco ámbitos de actuación para el periodo 2000-2006 (Cuadro 3.22).

Cruzando la información de los Cuadros 3.21 y 3.22 se puede ver cómo estos ámbitos se corresponden en última instancia con los pilares de las Directrices de la EEE. Concretamente:

- El *ámbito A*, tiene como objetivo el desarrollo de políticas activas para luchar contra el desempleo, impedir que los desempleados pasen a ser de larga duración, ayudar a los parados de larga duración a volver al mercado de trabajo y apoyar a quienes acceden a él por primera vez, bien sean jóvenes en su primer empleo o las personas que vuelven a trabajar después de un periodo sin hacerlo.
- Las actuaciones incluidas en el *ámbito B*, tratan de fomentar la inclusión social y la igualdad de oportunidades para que todos los individuos puedan trabajar.
- El *ámbito C*, profundiza en la educación y la formación, dentro de una política de formación continuada, para aumentar las posibilidades de inserción profesional, de movilidad y de integración en el mercado de trabajo.
- Por su parte, el *ámbito D*, trata de conseguir trabajadores cualificados, bien formados y con capacidad de adaptación, alentando la innovación y la adaptabilidad en las empresas, fomentando el espíritu emprendedor y el potencial humano en los campos de la investigación, la ciencia y la tecnología.
- Finalmente, el objetivo perseguido con las acciones pertenecientes al *ámbito E* es incrementar el número de mujeres presentes en el mercado de trabajo, sin olvidar sus posibilidades de desarrollo profesional, su acceso a nuevas oportunidades de trabajo, su potencial de creación de empresas y la reducción de la discriminación horizontal en dicho mercado.

3.4.6. CONDICIONES DE BASE PARA LA COMPETITIVIDAD REGIONAL, EMPRESAS COMPETITIVAS PARA LA CREACIÓN DE EMPLEO Y LAS REDES TRANSEUROPEAS

En aplicación del punto 3 del artículo 10 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, la Comisión publicó la comunicación COM(1999) 344 final (DO C 267 de 22.09.1999) "Los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión: Directrices para los programas del período 2000-2006". Esta comunicación define las directrices indicativas de la Comisión con el propósito de que las prioridades de desarrollo definidas por los Estados miembros en su política regional contribuyan a fomentar la dimensión comunitaria de la cohesión económica y social, objetivo de las políticas estructurales y de cohesión de la Unión Europea. El propósito de estas orientaciones es, de acuerdo con el Reglamento nº 1260/1999, ayudar a las autoridades nacionales y regionales competentes en la elaboración de los planes de desarrollo y en la posible revisión de las intervenciones para los objetivos nº 1, 2 y 3 de los Fondos Estructurales y sus vínculos con el Fondo de Cohesión. Por este motivo, conviene situar el análisis de la integración de los principios horizontales de los Fondos Estructurales relacionados con la competitividad y las PYME en el marco definido por las directrices de la Comisión. Estas directrices son, por otra parte, coherentes con el PO Plurirregional de Mejora de la Competitividad y Desarrollo del Tejido Productivo 2000-2006 orientado a la mejora de los factores de competitividad empresariales y territoriales cuyas líneas directoras tratan de proporcionar incentivos económicos a las empresas, en especial las PYME; apoyar la internacionalización comercial de las PYME; y potenciar a las empresas de la economía social y del sector turístico.

Estas directrices se articulan sobre tres prioridades fundamentales:

- La competitividad regional: condiciones para el crecimiento y el empleo.
- La cohesión económica y social.
- El desarrollo de las zonas urbanas y rurales.

La primera prioridad fundamental, objeto de análisis de la integración de prioridades y políticas que se realiza en este apartado, se articula a su vez en función de las prioridades temáticas y específicas que se señalan en el Cuadro 3.23. A partir de este marco de análisis, se trata de comprobar si las medidas desarrolladas en los ejes de intervención del POIA 2000-2006 incorporan factores específicos de integración de las prioridades comunitarias anteriormente citadas. Además, dada su importancia en la dimensión comunitaria de la cohesión económica y social, se hace mención independiente de las medidas que contribuyen a la puesta en marcha de las Redes Transeuropeas (RTE) de transporte (RTE-T) (Decisión nº 1692/96/CE y Decisión nº 1346/2001/CE), telecomunicación (RTE-C) (Decisión nº 1336/97/CE) y en el sector de la energía (RTE-E) (Decisión nº 1254/96/CE). Como indica el MCA para las regiones Objetivo 1, en el periodo de programación 2000-2006 los Fondos Estructurales van a prestar especial atención a completar las RTE-T y su conexión con las redes regionales y a completar las interconexiones de las RTE-E dando prioridad a las que contribuyan a la apertura de los mercados de electricidad y gas.

El Cuadro 3.24 muestra las medidas que incorporan los factores de integración en el Programa Operativo de las citadas prioridades comunitarias. En este cuadro se puede comprobar que, en lo relativo a la prioridad I "Crear las condiciones de base para la competitividad regional", fundamentalmente las medidas articuladas en los ejes 2, 3 y 6 son coherentes con las orientaciones indicativas de la Comisión. Concretamente el eje 2 incluye medidas que están en consonancia con las prioridades específicas I.C. y I.E.. El eje 3 considera medidas que integran las orientaciones indicativas correspondientes a la prioridad I.D.. El eje 6, encuadra medidas que integran las prioridades I.A. y I.B.. En consecuencia, estos tres ejes articulan conjuntamente medidas que consideran explícitamente factores de integración de todas las prioridades específicas incluidas en este epígrafe. No obstante, el eje 4 incorpora además medidas que integran la prioridad específica I.C. dado que organizan actuaciones que pueden contribuir a aumentar el nivel de cualificación de los usuarios potenciales de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). En este sentido se pueden señalar las medidas 4.2., 4.6., 4.7., 4.8., 4.10., 4.11., 4.12., 4.14. y 4.16.. Por otra parte, la medida 4.4. contribuye a esta prioridad a través de las actuaciones orientadas a fomentar nuevos servicios y aplicaciones innovadoras de las TIC.

CUADRO 3.23. COMPETITIVIDAD REGIONAL: CONDICIONES PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

Prioridades temáticas	Ámbitos operativos	Prioridades específicas
I. Crear las condiciones de base para la competitividad regional.	I. A. Mejorar las redes y los sistemas de transporte.	Modernización y renovación de las infraestructuras, el fomento de una mejor gestión de los sistemas y de la interoperabilidad. Equilibrio intermodal, desarrollo de sistemas coherentes de transporte intermodal y combinado. Mejorar la accesibilidad regional mediante la conexión de las grandes redes a los sistemas de transporte locales. Reducir el impacto medioambiental del transporte.
	I. B. Energía: redes, eficacia y recursos renovables.	Desarrollo de infraestructuras de distribución de gas y electricidad eficaces. Utilización más eficaz de la energía por las PYME, los hogares y los edificios públicos. Fuentes de energías renovables que favorezcan el empleo local, la reducción de la dependencia exterior y de la contaminación.
	I. C. Telecomunicaciones: hacia la sociedad de la información.	Fomentar nuevos servicios y aplicaciones innovadoras, en particular en el sector del comercio electrónico, el teletrabajo y la administración pública. Equipar y formar a los usuarios potenciales, para aumentar su nivel de cualificación.
	I. D. Infraestructuras: por un medio ambiente de calidad.	Agua: garantizar un aprovisionamiento de calidad y recoger, tratar y evacuar las aguas residuales urbanas. Gestión de recursos: gestión y eliminación de los residuos sólidos urbanos, industriales y peligrosos, así como favorecer su reciclaje, reutilización, valorización o eliminación definitiva y sin riesgo.
	I. E. Investigación, desarrollo tecnológico e innovación.	Fomento de la innovación mediante nuevas formas de financiación y favorecer el inicio de actividades empresariales, innovadoras y los servicios especializados para empresas. Conexión en red y cooperación empresarial que favorecen las transferencias de tecnología y la creación de agrupamientos industriales y comerciales. Desarrollo de las capacidades humanas mediante el fomento de la interacción entre empresas, centros de enseñanza superior e institutos de investigación, la formación permanente y el reciclaje.
II. Empresas competitivas para la creación de empleo.	II. A. Ayuda a las empresas: prioridad a las PYME.	Fomentar fuentes de financiación alternativas a las empresas. Focalización de las necesidades específicas de las PYME, acceso más fácil a los servicios de ayuda, formación e información destinados a las empresas, competencias de los recursos humanos, instauración de redes, intercambio de experiencias. Participación del sector privado en la formulación de las estrategias.
	II. B. Servicios de ayuda a las empresas.	Identificación de las necesidades de las empresas. Explotación de las sinergias entre los centros de servicios, centros de transferencia de tecnología, parques científicos, universidades y centros de investigación. Cooperación internacional entre empresas. Reparto territorial de la oferta de servicios a las empresas.
	II. C. Sectores con potencial especial: medio ambiente, turismo y cultura y economía social.	Medio ambiente: enfoque preventivo de los riesgos, rehabilitación de emplazamientos industriales abandonados y la formación. Turismo y cultura: modernización de las infraestructuras, mejora de la cualificación profesional (nuevas tecnologías de la información), cooperación entre el sector público y privado y la salvaguardia del patrimonio. Economía social: información, formación, asesoramiento, asistencia financiera y técnica y ayuda a la durabilidad de las actividades de las organizaciones de la economía social.

Por su parte, la prioridad temática II “Empresas competitivas para la creación de empleo”, se integra fundamentalmente en las medidas correspondientes al eje I. Dichas medidas incorporan a su vez el conjunto de las prioridades específicas establecidas en las orientaciones indicativas de la Comisión relacionadas con la prioridad temática II. Sin embargo en el cuadro 2 se puede comprobar que existen otras medidas correspondientes a los ejes 2, 3, 4, 5, y 7 que integran explícitamente algunas de estas prioridades específicas, aunque estén diseñadas para dar cumplimiento a otras prioridades o políticas comunitarias. Así, en el eje 2 la medida 2.7 incide en necesidades concretas de las PYME recogidas en la prioridad II.A.. La medida 2.4 en la prioridad II.B. ya que tiene como objetivo la explotación de las sinergias entre los centros de servicios a las empresas y los centros de generación de tecnología. En el eje 3 se incluyen también algunas medidas relacionadas de forma directa con la prioridad II.C. en su componente medioambiental. Dentro del eje 4 la medida 4.17. se puede asociar de forma directa a la prioridad II.A. ya que incluye actuaciones dirigidas a cubrir necesidades específicas de las PYME y a la construcción de redes empresariales. Con relación al eje 5, se han señalado algunas medidas que, estando diseñadas en función de la prioridad de desarrollo urbano, incorporan factores que contribuyen a esta prioridad en la medida que afectan a sectores con un potencial de crecimiento especial como son las actividades turísticas y culturales y el patrimonio (prioridad específica II.C). Finalmente, en el eje 7, se han señalado las medidas 7.55 y 7.59 por su contribución a la misma prioridad específica ya que incorporan actuaciones orientadas a la protección y mejora del patrimonio y del medio ambiente así como al fomento, mejora y diversificación económica del sector agrario, la artesanía y el turismo rural. Las medidas 7.2 y 7.8, por su contribución a la mejora de los servicios a las empresas agrarias. La medida 7.6 al contemplar actuaciones orientadas a adoptar medios de prevención de desastres naturales. Asimismo, se señala la medida 7.8 dado que contempla intervenciones en organizaciones que trabajan en la economía social.

Respecto a las RTE cabe señalar que en el eje 6 se articulan las medidas 6.1. y 6.3. que contribuyen al desarrollo de las Redes Transeuropeas de Transportes (RTE-T) dado que tratan de propiciar la integración de la red andaluza de carreteras y de ferrocarril en la RTE-T. Específicamente cabe mencionar por su importancia vertebradora de la red las actuaciones que se desarrollan en la línea de alta velocidad Córdoba-Málaga, que forma parte de la RTE ferroviaria de alta velocidad.

CUADRO 3.24. INTEGRACIÓN DE LAS PRIORIDADES HORIZONTALES Y LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

EJES/MEDIDAS	Condiciones de base para la competitividad regional	Empresas competitivas para la creación de empleo	Redes transeuropeas (RTE)
I. MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO DEL TEJIDO PRODUCTIVO			
I.1. Apoyo a las empresas industriales, comerciales y de servicios (FEDER)		II.A.	
I.2. Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas (FEOGA-O)		II.B.	
I.3. Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas (FEDER)		II.B.	
I.4. Apoyo a empresas relacionadas con la economía social (FEDER)		II.C.	
I.51. Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios (FEDER)		II.A. II.B.	
I.53. Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas (FEDER)		II.B.	
I.55. Mejora de las condiciones de financiación de las empresas (FEDER)		II.A.	
I.6. Apoyo a la internacionalización y promoción exterior (FEDER)		II.A.	
I.7. Promoción del capital organizativo de las empresas (FEDER)		II.B.	
I.8. Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo (FSE)		II.B.	
I.10. Desarrollo, promoción y servicios a las empresas turísticas (FEDER)		II.A.	

Nota: se indica en cada recuadro el epígrafe correspondiente a las prioridades específicas para las que existen factores concretos de integración dentro de cada medida. Continúa

Continúa

Continuación

EJES/MEDIDAS	Condiciones de base para la competitividad regional	Empresas competitivas para la creación de empleo	Redes trans-europeas (RTE)
2. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO (INNOVACIÓN, I + D, SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN)			
2.1. Apoyar la inversión en capital humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología y la transferencia de conocimientos hacia el sector productivo (FSE)	I.E.		
2.2. Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico (FEDER)	I.E.		
2.3. Equipamiento científico-tecnológico (FEDER)	I.E.		
2.4. Transferencia tecnológica (FEDER)	I.E.	II.B.	
2.5. Centros públicos de investigación y centros tecnológicos (FEDER)	I.E.		
2.7. Sociedad de la información (FEDER)	I.C.	II.A.	RTE-C
3. MEDIO AMBIENTE, ENTORNO NATURAL Y RECURSOS HÍDRICOS			
3.1. Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas (FEDER)	I.D.		
3.2. Mejora de la eficacia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua (FEDER)	I.D.		
3.3. Saneamiento y depuración de aguas residuales (FEDER)	I.D.		
3.4. Gestión integral de los residuos urbanos e industriales (FEDER)	I.D.		
3.5. Actuaciones medioambientales en costas (FEDER)		II.C.	
3.6. Protección y regeneración del entorno natural (FEDER)		II.C.	
3.7. Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental (FEDER)		II.C.	
3.8. Regeneración de suelos y de espacios (FEDER)			II.C.
3.9. Silvicultura (FEOGA-O)		II.C.	
3.10. Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y la economía agraria (FEOGA-O)			
4. DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS, EMPLEABILIDAD E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES			
4.1. Construcción, reforma y equipamiento de centros educativos y de formación (FEDER)			
4.2. Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores (FSE)	I.C.		
4.3. Sostener la consolidación del empleo existente (FSE)			
4.4. Fomentar los procesos de modernización de las organizaciones públicas y privadas que favorezcan la creación y estabilidad del empleo	(FSE)		I.C.
4.6. Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral (FSE)	I.C.		
4.7. Combatir el paro prolongado mediante acciones de reinserción laboral de los desempleados de larga duración (FSE)		I.C.	
4.8. Ofrecer vías de inserción profesional a los jóvenes (FSE)		I.C.	
4.9. Apoyar la reincorporación a la vida laboral activa de las personas ausentes del mercado de trabajo (FSE)			
4.10. Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral (FSE)	I.C.		

Nota: se indica en cada recuadro el epígrafe correspondiente a las prioridades específicas para las que existen factores concretos de integración dentro de cada medida. Continúa

Continúa

Continuación

EJES/MEDIDAS	Condiciones de base para la competitividad regional	Empresas competitivas para la creación de empleo	Redes trans-europeas (RTE)
4.11. Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo (FSE)	I.C.		
4.12. Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de Formación Profesional y su extensión (FSE)	I.C.		
4.13. Desarrollar nuevas modalidades de oferta en Formación Profesional Inicial/Reglada (FSE)			
4.14. Promover mecanismos de integración y mejora de la eficiencia de los subsistemas de Formación Profesional (FSE)	I.C.		
4.15. Proporcionar alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superen la enseñanza obligatoria (FSE)			
4.16. Mejorar la empleabilidad de las mujeres (FSE)	I.C.		
4.17. Fomentar la actividad empresarial de las mujeres (FSE)		II.A.	
4.18. Combatir la segregación horizontal y vertical así como la discriminación salarial y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral (FSE)			
5. DESARROLLO LOCAL Y URBANO			
5.1. Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas (FEDER)			
5.2. Mejora de los sistemas de transportes urbanos (FEDER)	I.A.		
5.3. Infraestructuras y equipamientos colectivos en municipios menores de 20.000 habitantes (FEDER)			
5.4. Infraestructuras y equipamientos colectivos de apoyo a la integración social en el medio urbano (FEDER)			
5.6. Apoyo a las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo (FSE)		II.A.	
5.7. Infraestructuras turísticas y culturales (FEDER)		II.C.	
5.8. Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural (FEDER)		II.C.	
5.9. Infraestructuras y equipamientos sociales y sanitarios (FEDER)			
5.10. Instalaciones deportivas y de ocio (FEDER)			
6. REDES DE TRANSPORTES Y ENERGÍA			
6.1. Carreteras y autovías (FEDER)	I.A.		RTE-T
6.3. Ferrocarriles (FEDER)	I.A.		RTE-T
6.4. Puertos (FEDER)	I.A.		
6.6. Sistema de transportes multimodales y centros de transporte (FEDER)	I.A.		
6.7. Acciones de seguridad y mantenimiento de la calidad de las infraestructuras de transporte (FEDER)	I.A.		
6.8. Redes de distribución de energía (FEDER)	I.B.		RTE-E
6.9. Energías renovables; eficiencia y ahorro energético excepto las actuaciones de la medida 6.10 (FEDER)	I.B.		
6.10. Ayudas a la eficiencia y ahorro energético de las empresas (FEDER)	I.B.		

Nota: se indica en cada recuadro el epígrafe correspondiente a las prioridades específicas para las que existen factores concretos de integración dentro de cada medida. Continúa

Continúa

Continuación

EJES/MEDIDAS	Condiciones de base para la competitividad regional	Empresas competitivas para la creación de empleo	Redes trans-europeas (RTE)
7. AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL			
7.2. Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo; mejora de tierras y concentración parcelaria		II.B.	
7.55. Desarrollo endógeno en zonas rurales en el ámbito agrario: diversificación agraria y su reconversión (FEOGA-O)		II.C.	
7.59. Desarrollo endógeno en zonas rurales ligado a actividades no agrarias		II.C.	
7.6. Recuperación de la capacidad de producción agraria dañada por desastres naturales y establecimiento de medios de prevención	I.D.	II.C.	
7.8. Prestación de servicios a las explotaciones, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera		II.B. II.C.	
9. ASISTENCIA TÉCNICA			
9.1. Asistencia técnica FEDER			
9.2. Asistencia técnica FSE			
9.3. Asistencia técnica FEOGA			

Nota: se indica en cada recuadro el epígrafe correspondiente a las prioridades específicas para las que existen factores concretos de integración dentro de cada medida.

Igualmente la medida 6.8. contribuye al desarrollo de las RTE-E dado que proyecta la instalación de gasoductos en las zonas de Andalucía carentes de esta infraestructura así como la mejora de las líneas de alta tensión. Las prioridades para el desarrollo de las RTE-C están recogidas finalmente en la medida 2.7. "Sociedad de la información". Esta medida pretende fomentar la utilización de las TIC en todos los ámbitos de la vida económica y social, con especial atención a los servicios públicos, facilitando el acceso a las PYME y a la población en general a los servicios avanzados de información.

En consecuencia, desde la perspectiva de las Directrices para los programas del periodo 2000-2006 recogidas en la Comunicación de la Comisión COM(1999) 344 final, se puede afirmar que las medidas que articulan el POIA 2000-2006 integran explícitamente todas las prioridades específicas señaladas en las orientaciones indicativas de la Comisión, contribuyendo igualmente al desarrollo de las RTE.

CAPÍTULO 4

ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

4.1. INTRODUCCIÓN

Resulta obvio, que las posibilidades de éxito de una determinada estrategia vendrá condicionada en gran medida por la capacidad organizativa de los agentes encargados de llevarla a cabo, en otras palabras, por la adecuada articulación institucional de los diferentes niveles administrativos que intervienen en el desarrollo de la misma. En esta línea, el presente capítulo tiene como objetivo básico el análisis y valoración de la articulación institucional de las diferentes Administraciones que intervienen en el POIA 2000-2006.

El capítulo se estructura en cinco grandes apartados que siguen a esta introducción. En primer lugar, se estudia la problemática de la Gestión Operativa del POIA 2000-2006. En este apartado, después de abordar los aspectos relativos a la gestión de la programación, se analizan las funciones y responsabilidades en la puesta en acción de los distintos Fondos Estructurales, así como la adecuación de la división de competencias entre administraciones. Asimismo, se lleva a cabo un análisis de la dotación de recursos humanos y materiales.

El segundo apartado, se ocupa del procedimiento de seguimiento del POIA 2000-2006. En concreto, tras el análisis y definición del sistema de seguimiento se estudia el proceso de recopilación de la información y su fiabilidad; se realiza una valoración del sistema y de la pertinencia de los indicadores; se describe su composición y funcionamiento y por último, se detallan los sistemas de información, difusión y publicidad.

En tercer lugar, se estudia la gestión administrativa y financiera del POIA 2000-2006, haciendo especial hincapié en tres cuestiones fundamentales: La valoración de la agilidad de la tramitación administrativa; la adecuación de los circuitos financieros y finalmente, el cumplimiento de la normativa comunitaria.

En cuarto termino, se dedica un apartado al estudio de la cultura de la evaluabilidad. El capítulo se cierra con un apartado de recomendaciones y conclusiones.

En general en el texto sólo se incluyen cuadros estadísticos referentes a Ejes y Tipos de Administración. Los datos relativos a Órganos Ejecutores y Medidas se añaden en un anexo.

4.2. GESTIÓN OPERATIVA DEL POIA 2000-2006

4.2.1. GESTIÓN DE LA PROGRAMACIÓN

A) El proceso de planificación

El proceso de programación estratégica está basado en el documento de programación general de la Junta de Andalucía en vigor; a saber, el Plan Económico de Andalucía Horizonte 2000, así como en todos los Planes Sectoriales vigentes en la fecha de elaboración de la citada programación.

Del análisis de estos Planes y de la información actualizada por los Centros Directivos de la Junta de Andalucía y previa deliberación con los agentes económicos y sociales, con los cuales existe un grupo de trabajo periódico para el seguimiento de POIA, se llegó a la elaboración del documento del Plan de Desarrollo Regional para Andalucía 2000-2006 (PDR). En el citado Plan se llevó a cabo un diagnóstico de la realidad andaluza, abordada desde numerosas perspectivas: sectores productivos, empresas, sociedad del conocimiento, recursos humanos y mercado de trabajo, dotación de infraestructuras, medio ambiente, etc. Del diagnóstico realizado se derivaron numerosas razones que justificaban la necesidad y viabilidad de desplegar una estrategia que impulsara las transformaciones necesarias en el sistema socioeconómico andaluz y permitiera avanzar en el desarrollo de Andalucía hasta alcanzar la convergencia real con la Unión Europea. La estrategia se ha basado en la Generación de Valor y se desarrolla en el Capítulo 9 del propio Plan de Desarrollo Regional. Para realizar el PDR se contaron con datos estadísticos actualizados de EUROSTAT, del INE así como del IEA.

El Plan fue concertado en su integridad con los agentes económicos y sociales con fecha 25 de junio de 1999, acordando su contenido, tanto en términos del diagnóstico de la situación de Andalucía, como de la estrategia formulada y el escenario financiero. Asimismo, como antes se ha comentado, se creó un grupo de trabajo conjunto para efectuar el seguimiento de las ayudas estructurales europeas. De la misma forma, el Plan fue aprobado por el Comité de Inversiones Públicas de Andalucía.

En el Cuadro 4.1 hemos recogido las respuestas de los gestores institucionales sobre el proceso de programación en relación con cinco cuestiones de gran relieve en este campo:

- a) Escasa implicación de los órganos ejecutivos
- b) Dificultad de encontrar proyectos viables
- c) Problemas de coordinación
- d) Deficiencias en la tramitación de la información
- e) Insuficiencia de la información estadística

distinguiéndose, entre las respuestas de la Administración Central y las Administraciones Autonómicas.

Como ponen de relieve las cifras recogidas en el reseñado cuadro; en general, no han aparecido grandes deficiencias en ninguna de las cuestiones planteadas. Sólo aparecen con signo afirmativo algunas respuestas en los ítem a) y c), aunque con un carácter muy minoritario; algo superior cuando se contemplan las respuestas de la Administración Central.

CUADRO 4.1. ¿CÓMO HA SIDO EL PROCESO DE PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA?

	SI	NO	NS/NC	Total (N)
AMBAS ADMINISTRACIONES				
Escasa implicación de los órganos ejecutivos	4,8	76,1	19,1	(21)
Dificultad en encontrar proyectos viables	0,0	80,9	19,1	(21)
Problemas de coordinación	4,8	71,4	23,8	(21)
Deficiencias en la tramitación de la información	0,0	76,2	23,8	(21)
Insuficiencia de la información estadística	0,0	76,2	23,8	(21)
ADMINISTRACIÓN CENTRAL				
Escasa implicación de los órganos ejecutivos	16,7	33,3	50,0	(6)
Dificultad en encontrar proyectos viables	0,0	50,0	50,0	(6)
Problemas de coordinación	16,7	16,7	66,6	(6)
Deficiencias en la tramitación de la información	0,0	33,3	66,7	(6)
Insuficiencia de la información estadística	0,0	33,3	66,7	(6)
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA				
Escasa implicación de los órganos ejecutivos	0,0	93,3	6,7	(15)
Dificultad en encontrar proyectos viables	0,0	93,3	6,7	(15)
Problemas de coordinación	0,0	93,3	6,7	(15)
Deficiencias en la tramitación de la información	0,0	93,3	6,7	(15)
Insuficiencia de la información estadística	0,0	93,3	6,7	(15)

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

Por su parte, en cuanto a la disyuntiva de si el proceso de programación estratégica ha sido específico para la elaboración del Programa Operativo o por el contrario ha complementado de manera coherente una estrategia de desarrollo, las respuestas de los gestores se inclinan de forma mayoritaria por la segunda afirmación. Asimismo, coinciden en resaltar que la programación ha resultado de los criterios de las estrategias sectoriales (ver Cuadro 4.2), como hemos señalado anteriormente.

CUADRO 4.2. EN EL PROCESO DE PROGRAMACIÓN ESTRATÉGICA ¿HA SIDO ESPECÍFICO PARA LA ELABORACIÓN DEL PO?

	SI	NO	NS/NC	Total (N)
AMBAS ADMINISTRACIONES				
Específico para la elaboración del PO	19,1	71,4	9,5	(21)
Ha complementado de forma coherente una estrategia de desarrollo	81,0	9,5	9,5	(21)
Resulta de los criterios de estrategias sectoriales	76,2	14,3	9,5	(21)
ADMINISTRACIÓN CENTRAL				
Específico para la elaboración del PO	33,3	50,0	16,7	(6)
Ha complementado de forma coherente una estrategia de desarrollo	66,6	16,7	16,7	(6)
Resulta de los criterios de estrategias sectoriales	50,0	33,3	16,7	(6)
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA				
Específico para la elaboración del PO	13,3	80,0	6,7	(15)
Ha complementado de forma coherente una estrategia de desarrollo	86,6	6,7	6,7	(15)
Resulta de los criterios de estrategias sectoriales	86,6	6,7	6,7	(15)

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

En relación a la metodología utilizada en la planificación de la estrategia, se constata que se ha empleado un método de abajo hacia arriba, y que él mismo es calificado como adecuado por la mayoría de los gestores (ver Cuadros 4.3 y 4.4).

CUADRO 4.3. ¿CUÁL HA SIDO EL MÉTODO UTILIZADO EN LA PLANIFICACIÓN DE LA ESTRATEGIA?

		Porcentajes
AMBAS ADMINISTRACIONES	De arriba hacia abajo	9,5
	De abajo hacia arriba	66,7
	Ambas repuestas	9,5
	NS/NC	14,3
	Total	100,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	De arriba hacia abajo	33,3
	De abajo hacia arriba	0,0
	Ambas repuestas	33,3
	NS/NC	33,3
	Total	100,0
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	De arriba hacia abajo	0,0
	De abajo hacia arriba	80,0
	Ambas repuestas	13,3
	NS/NC	6,7
	Total	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase).

CUADRO 4.4. ¿LO CONSIDERA ADECUADO?

		Porcentajes
AMBAS ADMINISTRACIONES	SI	81,0
	NO	0,0
	NS/NC	19,0
	Total	100,0
ADMISINISTRACIÓN CENTRAL	SI	50,0
	NO	0,0
	NS/NC	50,0
	Total	100,0
ADMISNITRACIÓN AUTONÓMICA	SI	93,3
	NO	0,0
	NS/NC	6,7
	Total	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase).

En cuanto a la cuestión de si se han utilizado criterios de selección de proyectos para optimizar la eficacia y la eficiencia de las intermediaciones, se observa que la respuesta es mayoritariamente afirmativa, (ver Cuadro 4.5). En general, se han empleado los criterios definidos para cada una de las medidas del Programa Operativo Integrado de Andalucía y así aparecen reflejados en cada una de las fichas incluidas en el Complemento del Programa.

CUADRO 4.5. ¿SE HAN EMPLEADO CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PROYECTOS PARA OPTIMIZAR LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA DE LAS INTERVENCIONES?

		Porcentajes
AMBAS ADMINISTRACIONES	SI	81,0
	NO	4,7
	NS/NC	14,3
	Total	100,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	SI	50,0
	NO	16,7
	NS/NC	33,3
	Total	100,0
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	SI	93,3
	NO	0,0
	NS/NC	6,7
	Total	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase).

Por último, por lo que respecta a si las Directrices de programación marcadas por la Comisión (DG Regio), están suponiendo una aportación o mejora respecto a los procedimientos clásicos de programación, nos encontramos con una respuesta afirmativa casi unánime (un 93,3%) (ver cuadro 4.6).

CUADRO 4.6. ¿CONSIDERA QUE LAS DIRECTRICES DE PROGRAMACIÓN MARCADAS POR LA COMISIÓN (DG REGIO) ESTÁN SUPONIENDO UNA APORTACIÓN O MEJORA RESPECTO A LOS PROCEDIMIENTOS CLÁSICOS DE PROGRAMACIÓN?

		Porcentajes
AMBAS ADMINISTRACIONES	SI	76,2
	NO	4,8
	NS/NC	19,0
	Total	100,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	SI	33,3
	NO	16,7
	NS/NC	50,0
	Total	100,0
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	SI	93,3
	NO	0,0
	NS/NC	6,7
	Total	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

B) Participación de los Agentes Socio-económicos

Por lo que respecta a la participación de los Agentes socio-económicos, las respuestas obtenidas de los gestores conciben en señalar de manera general un elevado grado de participación.

Los datos recogidos en el Cuadro 4.7 vienen a refrendar la anterior afirmación. No obstante, hemos de señalar que la participación no se manifiesta de manera homogénea entre los distintos agentes socio-económicos, apareciendo como agentes más participativos las Asociaciones Empresariales, los sindicatos, la Sede de Autoridades Medio Ambientales y el Instituto de la Mujer. Asimismo, cabe resaltar que las respuestas de los gestores de la Administración Central son menos contundentes que las de la Administración Autonómica.

CUADRO 4.7. ¿HAN PARTICIPADO LOS AGENTES SOCIOECONÓMICOS EN EL DISEÑO DE LAS ACTIVIDADES COFINANCIADAS?

	SI	NO	NS/NC	Total (N)
AMBAS ADMINISTRACIONES				
Asociación Empresarial	71,5	4,7	23,8	(21)
Sindicatos	71,5	4,7	23,8	(21)
Consejo Económico y Social Regional	9,5	61,9	28,6	(21)
Expertos Independientes	66,6	14,3	19,1	(21)
Cámaras de Comercio	0,0	71,5	28,5	(21)
CC.LL.	23,8	52,4	23,8	(21)
Red de Autoridades Medio Ambiente	71,5	4,7	23,8	(21)
Instituto de la Mujer	66,7	4,7	28,6	(21)
Otros	4,7	61,9	33,4	(21)
ADMINISTRACIÓN CENTRAL				
Asociación Empresarial	33,3	16,7	50,0	(6)
Sindicatos	33,3	16,7	50,0	(6)
Consejo Económico y Social Regional	16,7	16,7	66,6	(6)
Expertos Independientes	33,3	33,3	33,3	(6)
Cámaras de Comercio	0,0	33,3	66,7	(6)
CC.LL.	16,7	33,3	50,0	(6)
Red de Autoridades Medio Ambiente	33,3	16,7	50,0	(6)
Instituto de la Mujer	16,7	16,7	66,6	(6)
Otros	16,7	16,7	66,6	(6)
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA				
Asociación Empresarial	86,7	0,0	13,3	(15)
Sindicatos	86,7	0,0	13,3	(15)
Consejo Económico y Social Regional	6,7	80,0	13,3	(15)
Expertos Independientes	80,0	6,7	13,3	(15)
Cámaras de Comercio	0,0	86,7	13,3	(15)
CC.LL.	26,7	60,0	13,3	(15)
Red de Autoridades Medio Ambiente	86,7	0,0	13,3	(15)
Instituto de la Mujer	86,7	0,0	13,3	(15)
Otros	0,0	80,0	20,0	(15)

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase).

En cuanto a la forma en que se ha materializado dicha participación, nos encontramos con que básicamente han colaborado en la definición de la orientación general del Programa, y en menor medida han participado en el suministro de información, en la definición de objetivos y/o acciones o expresando sugerencias u orientaciones (ver Cuadro 4.8).

CUADRO 4.8. MODALIDAD DE PARTICIPACIÓN

	SI	NO	NS/NC	Total (N)
AMBAS ADMINISTRACIONES				
Han suministrado información básica	61,9	4,8	33,3	(21)
Han sido consultados para elaborar el Plan, pero sin tener incidencia sobre el Programa	61,9	9,5	28,6	(21)
Han participado en la definición de la orientación general del Programa	66,7	0,0	33,3	(21)
Han colaborado activamente en la definición de objetivos y/o acciones	57,1	9,5	33,3	(21)
ADMINISTRACIÓN CENTRAL				
Han suministrado información básica	0,0	0,0	100,0	(6)
Han sido consultados para elaborar el Plan, pero sin tener incidencia sobre el Programa	16,7	0,0	83,3	(6)
Han participado en la definición de la orientación general del Programa	0,0	0,0	100,0	(6)
Han colaborado activamente en la definición de objetivos y/o acciones	0,0	0,0	100,0	(6)
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA				
Han suministrado información básica	86,6	6,7	6,7	(15)
Han sido consultados para elaborar el Plan, pero sin tener incidencia sobre el Programa	80,0	13,3	6,7	(15)
Han participado en la definición de la orientación general del Programa	93,3	0,0	6,7	(15)
Han colaborado activamente en la definición de objetivos y/o acciones	80,0	13,3	6,7	(15)

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

4.2.2. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

En este apartado se procede a analizar la adecuación de la división de competencias y a valorar los mecanismos de coordinación existentes.

A) Adecuación de la división de competencias

Se trata de considerar, tanto la división de competencias entre las distintas Administraciones que intervienen en la ejecución del programa como la posible existencia de conflictos de competencia entre ellas.

En relación a la primera cuestión, se puede observar que en Andalucía, tanto en el Programa Operativo Integrado como en el Complemento del Programa, aparecen claramente definidas las tareas y competencias de las distintas administraciones. Así la Administración General del Estado es tanto la Autoridad de Gestión como la responsable de llevar a cabo los pagos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía asume las funciones siguientes:

- 1) Recibir aclaraciones de gastos de los beneficiarios finales o de los organismos o empresas que lleven a cabo operaciones y elaborar una declaración pormenorizada de gastos que agrupe, por cada operación, todas las partidas de gasto con el fin de calcular el importe total certificado.

- 2) Elabora un registro contable de las declaraciones pormenorizadas recibidas de los beneficiarios finales o de los organismos o empresas que lleven a cabo las operaciones.
- 3) Conservar los registros contables de cada operación y de los importes totales de los gastos certificados por los beneficiarios finales.
- 4) Presentar a la autoridad de gestión las certificaciones de gasto correspondiente a los organismos ejecutores. Estas certificaciones deberán ir firmadas por el responsable del órgano intermedio encargado de la gestión de Fondos estructurales, así como por el responsable del control financiero de dicho órgano.
- 5) Coordinar y atender las visitas de control que las distintas entidades y órganos con competencias de control realicen con relación a los organismos ejecutores.
- 6) Remitir a la autoridad de gestión los informes parciales de los órganos ejecutores para la elaboración de los informes anuales y finales de ejecución de la intervención.
- 7) Garantizar ante la autoridad de gestión la compatibilidad de las actuaciones cofinanciadas en el ámbito de las competencias de los organismos ejecutores con las demás políticas comunitarias.
- 8) Garantizar en las actuaciones de competencia de los organismos ejecutores, el adecuado cumplimiento de la normativa de información y publicidad de las acciones cofinanciadas por los Fondos estructurales según lo que disponga el Reglamento (CE) 1159/2000.

CUADRO 4.9. ¿SE HALLAN CLARAMENTE DELIMITADAS LAS FUNCIONES/COMPETENCIAS DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES?

	SI	NO	NS/NC	Total (N)
AMBAS ADMINISTRACIONES				
Entre responsable de cada fondo	66,7	14,3	19,0	(21)
Entre Administraciones	71,5	9,5	19,0	(21)
Entre gestores de una misma medida	81,0	14,3	4,7	(21)
Entre gestores de distintas Consejerías	66,7	9,5	23,8	(21)
ADMINISTRACIÓN CENTRAL				
Entre responsable de cada fondo	50,0	16,7	33,3	(6)
Entre Administraciones	50,0	16,7	33,3	(6)
Entre gestores de una misma medida	83,3	16,7	0,0	(6)
Entre gestores de distintas Consejerías	33,3	0,0	66,7	(6)
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA				
Entre responsable de cada fondo	73,3	13,3	13,3	(15)
Entre Administraciones	80,0	6,7	13,3	(15)
Entre gestores de una misma medida	80,0	13,3	6,7	(15)
Entre gestores de distintas Consejerías	80,0	13,3	6,7	(15)

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

La división de funciones entre responsables de cada Fondo y Administraciones responsables de la ejecución y gestión del Programa aparece definida con claridad en los documentos de programación antes citados. Entre gestores de una misma medida se establecen la separación de funciones en función de las actuaciones que desarrollan cada uno dentro de ésta, es decir las operaciones que componen una medida son las que delimitan las funciones a realizar por

cada uno de los gestores. Entre gestores de diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía las diferentes funciones se fijan en los respectivos Decretos de estructura orgánica de éstas, por lo que no existen solapamientos.

Esta postura viene desarrollada por la opinión de los diferentes gestores, tal como se recogen en el Cuadro 4.9. No obstante, en relación a la falta de entendimiento entre administraciones se aprecian algunas disfuncionalidades que según los resultados de la encuesta, vienen de la mano de las siguientes razones:

- La propia estructura del reparto financiero del Programa donde la Administración General del Estado gestiona en algunas materias más del 90% de la programación, cuando la competencia forestal es plena de la Comunidad Autónoma.
- El hecho de que tanto la Autoridad de Gestión como las Pagadoras hayan residenciado en la Administración General del Estado y que para la administración de la Comunidad Autónoma solo se haya arbitrado una fórmula haciéndola “corresponsable” de la eficacia, regularidad de la gestión y adecuada ejecución, se podría cambiar avanzando en la aplicación del principio de subsidiariedad, sobre todo en actuaciones con un acentuado carácter regional, tales como la Subvención Global FEDER ó la parte del Programa cofinanciada con el Fondo Social Europeo.
- Han aparecido distorsiones en cuanto a la aplicación de las competencias autonómicas en materia de evaluación de impacto ambiental y certificaciones sobre incidencias en la Red Natura 2000, donde podrían aparecer conflictos de competencias, que afecten a la ejecución del Programa Operativo, en las materias mencionadas.

Para resolver dichas disfuncionalidades, el equipo evaluador propone las siguientes pistas de solución:

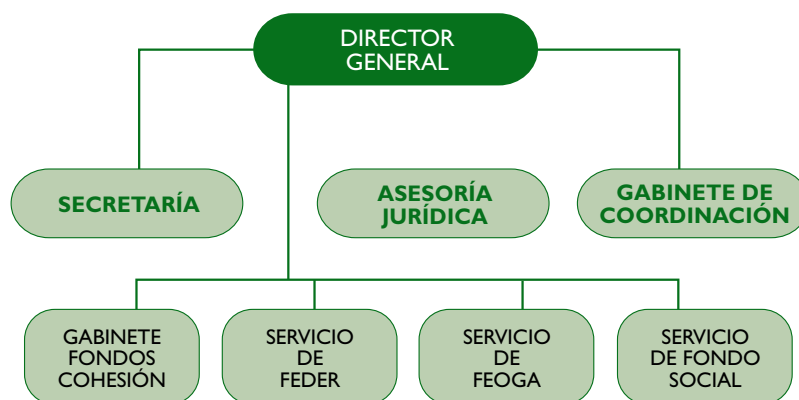
- a) Deberían reprogramarse fondos dedicados a actuaciones forestales, biodiversidad y espacios naturales, incluidos en el eje 3, a favor de los órganos ejecutores más eficaces.
- b) La fórmula de corresponsabilidad de ambas administraciones incluida en el Programa debe desarrollarse mas ampliamente, dando un mayor protagonismo a la administración regional en temas tales como la gestión del anticipo o las funciones de autoridad pagadora en la parte del Programa cofinanciada por el Fondo Social Europeo, donde solo participa la Junta de Andalucía.
- c) Debe aplicarse estrictamente la legislación medioambiental respetando el nivel competencial de cada Administración.

Por su parte, en cuanto a la naturaleza de la articulación institucional de las competencias que desarrolla la Comunidad Autónoma de Andalucía, las mismas se desarrollan dentro de una estructura que responde a las siguientes pautas. Para la coordinación de las distintas intervenciones, la Administración Autónoma, ha dispuesto una estructura administrativa consistente en un servicio para cada uno de los fondos, de carácter vertical y responsables de la programación, evaluación y seguimiento de los mismos. Igualmente, se ha dispuesto un servicio de Coordinación, de carácter horizontal encargado de la gestión de ingresos y gastos, certificaciones, ejecución y comprobación. Estos servicios están radicados en la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda. Dicha Dirección General de Fondos Europeos que ostenta las competencias de gestión, seguimiento y control de los Fondos Europeos tiene una estructura administrativa de carácter vertical consistente en un servicio para cada uno de los Fondos que integran el Programa Operativo Integrado de Andalucía (FEDER, FSE y FEOGA-O); cada servicio es responsable de la programación, evaluación y seguimiento del Fondo de su competencia. Existe un cuarto servicio de coordinación, de carácter horizontal encargado de la gestión de ingresos y gastos, certificaciones, ejecución y comprobación.

Esta estructura se completa con las estructuras existentes en cada uno de los órganos Gestores de la Junta de Andalucía que gestionan Fondos Europeos. Estas varían en función de la importancia cuantitativa de los Fondos que Gestiona un determinado órgano Gestor llegando algunas de ellas a tener un Coordinador de actuaciones estructurales que supervisa y coordina los distintos servicios que gestionan Fondos.

En la Figura 4.1, se recoge un esquema del organigrama de la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía.

FIGURA 4.1. ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA



En tercer lugar en cuanto a la valoración de los equipos gestores de los Programas/Fondos, se plantean dos cuestiones: una primera de orden cuantitativo, relativa al número de personas que conforman los respectivos equipos gestores y, una segunda de orden cualitativo referida a su nivel de capacitación técnica.

Con relación al número de personas ocupadas en los equipos gestores la práctica totalidad de los encuestados califican de regular su cuantía, salvo dos que la señalan como mala. Sin embargo, existe unanimidad en cuanto a la valoración de su capacitación como muy buena (ver Cuadro 4.10)⁴⁴.

CUADRO 4.10. ¿CÓMO VALORA LA COMPOSICIÓN DE LOS EQUIPOS GESTORES DE LOS PROGRAMAS / FONDOS?

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	Ns / nc
CUANTITATIVA (Nº Individuos que la constituyen)	0,0	4,8	76,1	4,8	4,8	9,5
CUALITATIVA (Capacitación Técnica)	66,7	23,8	0,0	0,0	0,0	9,5

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

B) Valoración de los mecanismos de coordinación

Como queda recogido en el texto del Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006, la Autoridad de Gestión del MCA asegurará la coordinación para la aplicación del mismo, a tal fin establecerá los dispositivos necesarios que le permitan verificar que todas las actuaciones presentadas a cofinanciación respetan la normativa nacional y comunitaria aplicable, así como los mecanismos oportunos que permitan garantizar la adecuada complementariedad de las actuaciones de los diferentes órganos ejecutores participantes en las intervenciones y establecerá un sistema de seguimiento y evaluación que cubrirá la totalidad de las actuaciones del ámbito del MCA.

44. Sobre esta cuestión se incide más adelante en el apartado de dotación de recursos humanos y materiales.

Tales dispositivos y mecanismos se basarán en un régimen de corresponsabilidad con las Unidades de la Administración General del Estado (AGE) responsables de la administración de los Fondos Estructurales y con las administraciones territoriales y los organismos ejecutores participantes en los Programas. Así, la Autoridad de Gestión del MAC, asegura la coordinación de la aplicación de los recursos de los Fondos Estructurales y la coordinación entre la Administración General del Estado y las demás Administraciones.

La coordinación entre programas regionales y plurirregionales es indispensable, especialmente para:

- evitar el solapamiento de operaciones;
- garantizar la coherencia de las intervenciones en un mismo sector;
- garantizar la correlación entre intervenciones y territorio.

La Autoridad de Gestión del MCA, precisará y contrastará los datos regionales de las intervenciones plurirregionales y facilitará la información a todas las partes interesadas. Por su parte las Comunidades Autónomas designarán una unidad que mantenga la interlocución con las Autoridades de gestión y pagadoras y garantice la adecuada coordinación del conjunto de los organismos regionales intervinientes en las acciones cofinanciadas.

CUADRO 4.11. ¿QUÉ VALORACIÓN LE MERECE LA COORDINACIÓN ENTRE LOS RESPONSABLES DE CADA FONDO DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES?. ¿Y ENTRE ELLAS MISMAS?. PORCENTAJES

	Muy Buena	Buena	Regular	NS/NC
AMBAS ADMINISTRACIONES				
Entre responsable de cada fondo	4,7	19,0	52,5	23,8
Entre Administraciones	0,0	71,5	4,7	23,8
Dentro de las CC.AA.	57,1	14,3	0,0	28,6
Entre los gestores del PO	62,0	19,0	0,0	19,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL				
Entre responsable de cada fondo	0,0	50,0	0,0	50,0
Entre Administraciones	0,0	50,0	0,0	50,0
Dentro de las CC.AA.	0,0	16,7	0,0	83,3
Entre los gestores del PO	0,0	50,0	0,0	50,0
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA				
Entre responsable de cada fondo	6,7	6,7	73,3	13,3
Entre Administraciones	0,0	80,0	6,7	13,3
Dentro de las CC.AA.	80,0	13,3	0,0	6,7
Entre los gestores del PO	86,6	6,7	0,0	6,7

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase).

Asimismo, dado que las autoridades ambientales han participado en la integración de las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad, en particular con objeto de fomentar el desarrollo sostenible, habrá que asegurar la necesaria coordinación con las autoridades ambientales.

Con el objetivo de constatar en que medida se están desarrollando los procedimientos de coordinación, en la encuesta institucional se han destinado cuatro preguntas. En primer lugar se ha requerido de los diferentes gestores

su valoración sobre la coordinación entre los responsables de cada Fondo en el seno de las distintas Administraciones y entre ellas mismas.

Las respuestas las encontramos en el Cuadro 4.11. De las cifras recogidas en el mismo hay que destacar que se han planteado desde el inicio del período algunas situaciones de falta de coordinación entre las distintas unidades administradoras de los Fondos con la Administración General del Estado. Estas potenciales faltas de coordinación, unidas a veces a la no-homogeneidad de criterios produce una carga de trabajo añadida para la Administración Regional.

Por su parte, la coordinación dentro de la Administración del Estado se considera muy buena en lo que se refiere a la gestión de los Programas y regular en cuanto a su elaboración.

En segundo término, se ha planteado la cuestión sobre si se han puesto de manifiesto elementos o circunstancias que han dificultado el buen desarrollo de las tareas de organización y de gestión de las actuaciones, y en caso afirmativo se ha preguntado si se han puesto los medios para solventar el problema.

Las principales disfunciones detectadas en este campo podemos enumerarlas de la siguiente forma:

- En primer lugar hay que citar el retraso de la firma del convenio de la Subvención Global de Desarrollo Endógeno de zonas rurales debido a que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación envía directamente los fondos a los Grupos en vez de optar por la norma general de enviarlos a la Junta de Andalucía y de ahí a los Grupos, como ya se viene haciendo en la Subvención Global FEDER. La solución adoptada fue que en aras de desbloquear el problema planteado, la Junta de Andalucía cedió a las pretensiones del Ministerio.
- En segundo lugar, cabe destacar, porque dificulta y ralentiza la gestión injustificadamente, los problemas que desde el inicio del periodo de programación está produciendo el procedimiento de cargas masivas desde la Comunidad Autónoma hacia la base de datos FONDOS 2000 que ha demostrado no tener capacidad para asumir correctamente ficheros con un número de registros superior a 1000 (esta cuantía de registros por fichero en nuestra Comunidad es una excepción, los ficheros generalmente son mucho mayores suelen estar en una media de 5000 registros y algunos han superado la cifra de 10.000 registros). Esta situación continuamente puesta de manifiesto por la Dirección General de Fondos Europeos ante la Autoridad de Gestión, se pretende solucionar coordinando actuaciones tanto con la subdirección General del FEDER como con la Intervención General del Estado.
- En tercer lugar, hay que citar el retraso en la aprobación del régimen de ayudas regional a pymes de la Junta de Andalucía que provocó una demora, a su vez, en la puesta en marcha de la SGA y afectó sobre todo a la anualidad programada de 2001. El IFA presentó un régimen de ayudas a la Comisión Europea en julio de 1999, pero finalmente la Comisión recomendó la existencia de un solo régimen en lugar de la multitud correspondiente a los distintos centro gestores. Para compensar este retraso, se instrumentó por el IFA un régimen de mínimos que sirviera de transición hasta la aprobación del régimen de ayudas.

La tercera cuestión recogida en el cuestionario plantea que tipo de medidas se podrían establecer para mejorar las carencias y problemas detectados en la realización y gestión de las actuaciones desarrolladas. Al respecto, entre las medidas propuestas podemos destacar las siguientes:

- a) Adoptar el procedimiento general de gestión para la Subvención Global de Desarrollo Endógeno de zonas rurales.
- b) Integrar el SSU en FONDOS 2000 con todas sus particularidades, a los efectos de tener una única Base de Datos. Hubiera sido deseable no crear tantos sistemas independientes para la gestión de los Fondos Estructurales y seguir la filosofía de un Programa Integrado, lo que hubiera facilitado la gestión y entendemos que evitaría a su vez muchos de los problemas de coordinación entre las distintas unidades administradoras de los Fondos.

- c) Incluir las aportaciones financieras correspondientes al Fondo de Cohesión en el Programa Operativo de Andalucía, de forma que se incrementaran las partidas destinadas a programas medioambientales y de infraestructura de transportes, pero la Administración General del Estado es quien tiene las competencias en esta materia y no lo ha considerado así.
- d) Mejorar la planificación de los proyectos a realizar, especialmente su coste y fases de ejecución y, al tratarse de proyectos cofinanciados, coordinar de forma más vinculante las actuaciones previstas en los programas con las disponibilidades presupuestarias de las Administraciones.
- e) Simplificación de la normativa comunitaria y del proceso de aprobación del Programa, así como la necesidad de incrementar la informatización de los procesos de gestión.
- f) Flexibilizar el sistema de seguimiento, en la vía de permitir la modificación de indicadores de un año a otro, a la vez que se puedan eliminar aquellos que no resulten lo suficientemente representativos.
- g) Ampliar la dotación de recursos financieros par aun mejor complemento de las exigencias de seguimiento del periodo 2000-2006.

La última cuestión que se aborda en relación con la valoración de los mecanismos de coordinación es la referida a si ha existido una adecuada complementariedad e integración de las actuaciones del POIA 2000-2006 con el Fondo de Cohesión.

En cuanto a las infraestructuras de transporte esta complementariedad e integración no existe ya que prácticamente no se financian proyectos en este ámbito dentro de Andalucía, lo que supone una grave discriminación ya que todos los proyectos de alta velocidad se están financiando con el Fondo de Cohesión a excepción del AVE Córdoba-Málaga, que consume recursos del FEDER en el Programa Integrado de Andalucía. Por otra parte, destacar que en tales proyectos es difícil de hacer operativo la integración, dado que la Junta de Andalucía no participa en virtud de que la AGE no ha previsto la entrada hasta ahora de las Comunidades Autónomas. No obstante, según la AGE, en el caso del AVE si existe coordinación entre la financiación del FEDER y la del Fondo de cohesión tal como se explica en el denominado "Informe sobre la coordinación entre el FEDER y el Fondo de Cohesión para el Comité de Seguimiento del MCA 2000-2006 (Ministerio de Hacienda)". En este documento, apartado 2, pp. 5, se expone que "el ferrocarril Córdoba-Málaga puede financiarse por FEDER, por estar situado en una región objetivo I y también por que los recursos del Fondo de Cohesión son, en su conjunto, insuficientes para financiar todas las inversiones previstas en transporte, y especialmente en la alta velocidad ferroviaria. Cabe la posibilidad de que avanzado el período de programación y en línea con lo previsto en los programas operativos, se concretarán nuevos proyectos de AVE en la programación FEDER".

4.2.3. DOTACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

4.2.3.1. NIVEL II. LA PERSPECTIVA DE LOS GESTORES COORDINADORES

En la entrevista institucional se destina un apartado, a recabar información sobre la dotación de recursos materiales y humanos que esta disponible par el desarrollo de las tareas de coordinación, seguimiento y evaluación de las diferentes intervenciones recogidas en el POI de Andalucía.

En concreto se plantean dos preguntas: una primera referida a dichos medios materiales y humanos resultan suficientes para acometer las tareas requeridas, y en caso negativo que se especifique el por qué. El resultado de la misma aparece reflejado en el Cuadro 4.12 y el Cuadro 4.13.

CUADRO 4.12. ¿CUALES SON LOS MEDIOS -MATERIALES Y HUMANOS- DISPONIBLES PARA EL DESARROLLO DE LAS TAREAS DE COORDINACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES?

Medios materiales y humanos	SI	%	NO	%	Total %
Conexiones informáticas	19	90,5	2	9,5	100,0
Aplicaciones informáticas	18	85,7	3	14,3	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase).

CUADRO 4.13. ¿LE PARECEN SUFICIENTES LOS MEDIOS MATERIALES Y HUMANOS DISPONIBLES?

	Respuestas	%
TOTAL SI	8	38,1
TOTAL NO	13	61,9

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase).

Como podemos apreciar, se recogen las respuestas otorgadas en cuanto a la disponibilidad de medios materiales y humanos, distinguiendo entre conexiones informáticas, aplicaciones informáticas, destacándose que la respuesta es afirmativa en un 90,5 % y un 85,7%, en cada uno de los apartados antes mencionados. Por otro lado, en cuanto al grado de cobertura de las necesidades, a un 61,9% les parecen insuficientes, reclamándose un mayor esfuerzo en este campo. Como consideraciones particulares se apuntan las siguientes:

- La continuada generación de problemas con la transmisión masiva de datos a la base de datos FONDOS 2000, debidos al gran volumen de información a transmitir. Sería necesario que todos estos problemas quedaran definitivamente solucionados al efecto de poder llevar a cabo una correcta gestión del programa.
- La insuficiencia de medios humanos se generan por la progresiva complejidad y complicación de los procesos, así como por la proliferación de los requerimientos de información que se han de trasladar hacia la Autoridad de Gestión.
- En cuanto a los medios materiales, se cree que en algunos casos los recursos informáticos son excesivos, como en el caso del FSE que utiliza FONDOS 2000 y S.S.U. Sería más provechoso tener un solo sistema de seguimiento informático, entre los coordinadores regionales y la coordinación central, que recabara toda la información necesaria y que fuese más ágil en su funcionamiento.

En el caso particular del Fondo de Cohesión, debido a sus propias especificidades que no permiten introducir una planificación de recursos a largo plazo, la insuficiencia de medios materiales se hace más patente:

- Se observa la necesidad de mejorar la cualificación de los recursos humanos, en especial se contempla la idoneidad de otorgar una mayor formación a los órganos ejecutores.
- Sería conveniente incrementar la dotación de recursos humanos del órgano intermedio y de los órganos ejecutores.
- Se reclama seguir mejorando la adaptación de las aplicaciones informáticas a los nuevos indicadores.

En relación al número de personas ocupadas en las distintas tareas recogidas en el Cuadro 4.14, los resultados de la encuesta permiten realizar la siguiente consideración general. En cuanto al nivel cualitativo, se considera adecuado el grado de formación y competencia del personal que está llevando a cabo las respectivas funciones y tareas.

En el orden cuantitativo, a pesar de que la cuestión relativa a la división de las distintas tareas entre los individuos se puede prestar a confusión, de los datos se desprende (ver Cuadro 4.14) que el mayor número de trabajadores se concentra en las tareas de gestión de programas y bases de datos, seguidas a distancia de por la elaboración de informes y solicitud de información. Estas dotaciones son calificadas mayoritariamente de insuficientes, demandándose un incremento de las mismas con vistas al futuro.

CUADRO 4.14. NÚMERO MEDIO DE TRABAJADORES POR TAREAS REALIZADAS

	Trabajadores (%)
Gestión Programas	36,5
Elaboración de informes	18,7
Base datos	33,3
Solicitud información	8,1
Otras	3,4
TOTAL	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

4.2.3.2. NIVEL III. LA PERSPECTIVA DE LOS AGENTES EJECUTORES.

Los cuadros 4.15 a 4.18 recogen los datos relativos a los ejes 1 a 7 sobre esta cuestión.

CUADRO 4.15. VALORACIÓN DE LA CANTIDAD DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LOS SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS OPERACIONES. DATOS PRIMARIOS CLASIFICADOS POR EJES, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y FONDOS (PORCENTAJES)

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	NS/NC	TOTAL	Nº de casos
EJE								
1.	0.00	41.20	35.30	23.50	0.00	0.00	100.00	17
2.	0.00	28.00	52.00	16.00	4.00	0.00	100.00	25
3.	0.00	27.80	16.70	50.00	0.00	5.60	100.00	18
4.	0.00	24.30	73.00	0.00	0.00	2.70	100.00	37
5.	0.00	44.40	55.60	0.00	0.00	0.00	100.00	18
6.	0.00	27.30	72.70	0.00	0.00	0.00	100.00	11
7.	0.00	11.10	55.60	11.10	11.10	11.10	100.00	9
9.	0.00	0.00	66.70	33.30	0.00	0.00	100.00	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN								
CENTRAL	0.00	57.10	7.10	28.60	0.00	7.10	100.00	14
AUTÓNOMICA	0.00	25.80	58.90	12.10	1.60	1.60	100.00	124
CLASIFICACIÓN POR FONDO								
FEDER	0.00	32.60	43.00	20.90	1.20	2.30	100.00	86
FSE	0.00	25.60	74.40	0.00	0.00	0.00	100.00	39
FEOGA-O	0.00	15.40	61.50	7.70	7.70	7.70	100.00	13
Total POIA	0.00	29.00	53.60	13.80	1.40	2.20	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

CUADRO 4.16. VALORACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LOS SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS OPERACIONES. DATOS PRIMARIOS CLASIFICADOS POR EJES, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y FONDOS (%)

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	NS/NC	TOTAL	Nº de casos
EJE								
1.	23.50	52.90	23.50	0.00	0.00	0.00	100.00	17
2.	4.00	56.00	32.00	8.00	0.00	0.00	100.00	25
3.	27.80	44.40	5.60	0.00	0.00	22.20	100.00	18
4.	21.60	64.90	10.80	0.00	0.00	2.70	100.00	37
5.	0.00	88.90	11.10	0.00	0.00	0.00	100.00	18
6.	36.40	63.60	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	11
7.	11.10	55.60	22.20	0.00	0.00	11.10	100.00	9
9.	66.70	0.00	33.30	0.00	0.00	0.00	100.00	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN								
CENTRAL	21.40	42.90	7.10	0.00	0.00	28.60	100.00	14
AUTONÓMICA	17.70	62.10	16.90	1.60	0.00	1.60	100.00	124
CLASIFICACIÓN POR FONDO								
FEDER	17.40	55.80	18.60	2.30	0.00	5.80	100.00	86
FSE	23.10	66.70	10.30	0.00	0.00	0.00	100.00	39
FEOGA-O	7.70	69.20	15.40	0.00	0.00	7.70	100.00	13
Total POIA	18.10	60.10	15.90	1.40	0.00	4.30	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

CUADRO 4.17. VALORACIÓN DE LA CANTIDAD DE LOS RECURSOS MATERIALES DE LOS SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS OPERACIONES. DATOS PRIMARIOS CLASIFICADOS POR EJES, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y FONDOS (%)

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	NS/NC	TOTAL	Nº de casos
EJE								
1.	0.00	70.60	11.80	17.60	0.00	0.00	100.00	17
2.	0.00	52.00	32.00	16.00	0.00	0.00	100.00	25
3.	0.00	66.70	5.60	22.20	0.00	5.60	100.00	18
4.	0.00	62.20	35.10	0.00	0.00	2.70	100.00	37
5.	0.00	83.30	16.70	0.00	0.00	0.00	100.00	18
6.	0.00	81.80	18.20	0.00	0.00	0.00	100.00	11
7.	0.00	55.60	22.20	11.10	0.00	11.10	100.00	9
9.	0.00	66.70	33.30	0.00	0.00	0.00	100.00	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN								
CENTRAL	0.00	64.30	0.00	28.60	0.00	7.10	100.00	14
AUTONÓMICA	0.00	66.10	25.80	6.50	0.00	1.60	100.00	124
CLASIFICACIÓN POR FONDO								
FEDER	0.00	67.40	17.40	12.80	0.00	2.30	100.00	86
FSE	0.00	61.50	38.50	0.00	0.00	0.00	100.00	39
FEOGA-O	0.00	69.20	15.40	7.70	0.00	7.70	100.00	13
Total POIA	0.00	65.90	23.20	8.70	0.00	2.20	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

CUADRO 4.18. VALORACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS RECURSOS MATERIALES DE LOS SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS OPERACIONES. DATOS PRIMARIOS CLASIFICADOS POR EJES, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y FONDOS (%)

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	NS/NC	TOTAL	Nº de casos
EJE								
1.	0.00	82.40	17.60	0.00	0.00	0.00	100.00	17
2.	0.00	52.00	40.00	8.00	0.00	0.00	100.00	25
3.	0.00	44.40	27.80	22.20	0.00	5.60	100.00	18
4.	29.70	56.80	10.80	0.00	0.00	2.70	100.00	37
5.	0.00	77.80	22.20	0.00	0.00	0.00	100.00	18
6.	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	11
7.	11.10	44.40	22.20	0.00	11.10	11.10	100.00	9
9.	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN								
CENTRAL	0.00	42.90	21.40	28.60	0.00	7.10	100.00	14
AUTONÓMICA	9.70	66.10	20.20	1.60	0.80	1.60	100.00	124
CLASIFICACIÓN POR FONDO								
FEDER	1.20	69.80	19.80	7.00	0.00	2.30	100.00	86
FSE	25.60	59.00	15.40	0.00	0.00	0.00	100.00	39
FEOGA-O	7.70	38.50	38.50	0.00	7.70	7.70	100.00	13
Total POIA	8.70	63.80	20.30	4.30	0.70	2.20	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Eje I

Con relación a este punto, y en lo concerniente a la valoración de la dotación cuantitativa de los recursos humanos, el 59% de los agentes ejecutores entrevistados dentro del eje I considera que la dotación de recursos es regular o mala, porcentaje que, aunque es elevado, resulta inferior a la media del POIA (ver Cuadro 4.15). No obstante, desde la perspectiva del órgano ejecutor de la SGA-FEDER (IFA) la valoración de este ítem es buena. *Este resultado puede indicar que, para el eje I, la insuficiente dotación cuantitativa de recursos humanos dedicados a las tareas de gestión y seguimiento del POIA no es un problema que pueda achacarse de manera exclusiva al citado programa sino que es un hecho generalizado de la mayoría de órganos que forman parte de la administración de la Junta de Andalucía.* Desde la perspectiva de la dotación cualitativa de los recursos humanos, los agentes ejecutores entrevistados para las medidas del eje I consideran en cambio de forma mayoritaria que es buena o muy buena. Sin embargo, hay que hacer excepción para las medidas 1.6 y 1.7 en esta valoración. Los agentes ejecutores entrevistados en estas medidas, pertenecientes a la Consejería de Economía y Hacienda, consideran que cualitativamente la dotación de recursos humanos es regular.

Esta distinta percepción de los agentes ejecutores puede responder al hecho, desde la perspectiva del equipo evaluador, de que *se han detectado algunas carencias formativas entre los agentes ejecutores relacionadas con la información y los conocimientos necesarios para realizar las tareas de seguimiento y control de las operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales.* Esta situación se agrava por el hecho, también comentado por alguno de los entrevistados, de que, *debido a los efectos de la política de promoción del personal de la administración de la Junta de Andalucía, existe una elevada rotación en los puestos que dificulta precisamente el aprendizaje en el puesto de trabajo de estas tareas por parte de los trabajadores.* En este sentido, aunque en los últimos diez años se han realizado grandes avances, puede ser conveniente que la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía siga profundizando en la puesta en marcha de actuaciones dirigidas a reforzar la formación de los agentes ejecutores⁴⁵ de operaciones cofinanciadas por los Fondos

45. En este contexto, son de destacar los cursos de gestión de fondos europeos realizados en colaboración con el Instituto Andaluz de Administración Pública, así como el convenio con la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) para la elaboración de cursos de formación a distancia sobre esta materia.

Estructurales orientada a facilitar el correcto desarrollo del Reglamento (CE) nº 1159/2000⁴⁶, tal como se pone de manifiesto en el Informe de Ejecución del año 2001 (p. 354).

Para valorar la cantidad y calidad de los medios materiales empleados en la gestión y seguimiento de sus operaciones, la opinión de los agentes ejecutores mejora sensiblemente, por cuanto la mayoría se declara satisfecho. Los agentes ejecutores del Eje 1 lo están, además, por encima de la media del Programa, más con la calidad (82,4% la consideran Buena) que con la cantidad (Buena en un 70,6%). La excepción dentro de este eje la constituye la medida 1.4 "Apoyo a empresas de economía social" ejecutada por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico para cuyos agentes ejecutores tanto la calidad como la cantidad de medios disponibles solo puede calificarse de "Regular". *La valoración desde la perspectiva del equipo evaluador en este caso es coincidente con la percepción mayoritaria de los agentes ejecutores: las posibles carencias en los recursos dedicados a las tareas de control y seguimiento del POIA son principalmente de naturaleza humana, no material. Estas carencias no son particulares de dicho programa sino generales en el conjunto de la administración andaluza.*

Eje 2

La queja por la falta de personal está extendida entre los agentes ejecutores del Programa Operativo, donde apenas un tercio considera que tiene el personal suficiente. No ocurre lo mismo con respecto a la valoración que hacen de la cualificación de ese personal, ya que el cuatro de cada cinco la consideran como "Buena" o "Muy Buena". En el Eje 2 solo los agentes ejecutores de la medida 2.7 están satisfechos con el volumen de personal de que disponen, que consideran "Bueno" en un 60%, el doble que la media del POIA y del propio eje. *Más allá del dato cuantitativo, y en opinión del evaluador, la queja por la falta de personal no responde en principio a causas objetivas sino más bien al deseo, humano por otra parte, de poder contar con una plantilla más amplia. De hecho, en alguna de las entrevistas personales y tras calibrar posibles respuestas, el encuestado optaba por rebajar en el cuestionario su verdadera opinión por si ésta pudiera tener como consecuencia mejores expectativas laborales en su departamento. Esto, y las relaciones personales, justificarían en parte las diferencias entre los datos de la valoración cuantitativa frente a la cualitativa.*

No puede decirse que los agentes ejecutores de las medidas del Eje 2 disponen de los medios suficientes para sus actividades. Al menos eso se desprende de sus respuestas, las cuales se dividen casi a partes iguales entre los que consideran "Buena" y los que se decantan por "Mala" o "Regular". En estos últimos ítem doblan la media del POIA. Las opiniones dentro de este eje son muy variadas. Así, por ejemplo, los agentes ejecutores de las medidas 2.2, 2.3 y 2.4 dividen sus respuestas a partes iguales entre los tres ítem indicados (ninguno señaló "Muy Buena") en lo que se refiere a la valoración cuantitativa aunque no coincidieron luego en la valoración cualitativa (donde ninguno señaló "Mala"). Caso particular lo constituye la medida 2.5 en la que sus agentes ejecutores, pertenecientes a la DG de Industria y Minas de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, y que gestionan también operaciones de las medidas 1.1 y 2.2, indicaron "Mala" la cantidad de recursos materiales y "Buena" su calidad, idéntica valoración que realizaron de los recursos humanos, despreciando posibles respuestas intermedias sin duda más cómodas desde el punto de vista formal.

Eje 3

La insuficiencia de recursos humanos y, en menor medida, materiales destinados por los diferentes órganos ejecutores para el seguimiento y gestión de las diferentes operaciones en que participan, es la nota dominante en las medidas del Eje 3, que está por debajo de la media del POIA en estos aspectos. Se pone de manifiesto un déficit de personal para desarrollar estos cometidos, aunque la formación del mismo sea más que aceptable. Sería recomendable una mayor dotación material y humana para estos cometidos, al tiempo que se constata en buena parte de los órganos y agentes ejecutores una renovación y cambios en el personal vinculado a estas tareas a lo largo de el periodo de vigencia del POIA, lo que dificulta y retrasa la obtención y tratamiento de la información relevante con objeto de todo tipo de seguimiento y evaluación de las operaciones. En la mayoría de los órganos ejecutores que gestionan las operaciones del Eje 3 el personal dedicado a estas tareas no lo hace con exclusividad sino que son una más de sus muchas funciones dentro del organismo correspondiente.

46. La DG de Fondos Europeos ha realizado un gran esfuerzo en corregir las posibles deficiencias en el desarrollo del Reglamento con la puesta en marcha de un contrato con una empresa especializada al que nos referimos en páginas posteriores.

A juicio de los agentes ejecutores, solamente existe una buena dotación humana cuantitativa en la Dirección General de Costas, Aguas de la Cuenca del Sur y en la Consejería de Obras Públicas. En el resto de los agentes ejecutores puede calificarse como regular o mala.

Se aprecian grandes deficiencias de personal sobretodo en las Confederaciones Hidrográficas, hasta el punto de no haber cumplido, en el tiempo establecido, los requerimientos mínimos de facilitar la información requerida por parte del equipo de evaluación intermedia del POIA. La falta de colaboración de la Confederación Hidrográfica del Sur con el equipo evaluador a lo largo de todo el proceso de evaluación intermedia es de resaltar, aunque se ignora si en este caso concreto es debido principalmente a la escasez de recursos humanos y materiales de este agente ejecutor.

En cuanto a la valoración cualitativa de los equipos humanos encargados de la gestión de los Fondos por parte de los órganos y agentes ejecutores, en ningún caso puede considerarse mala, predominando el personal titulado, si bien no necesariamente especializado en la gestión de Fondos Europeos. Poco personal, aunque muy cualificado, es la regla general en el Eje 3.

Por lo que respecta a los recursos materiales, dos tercios de los agentes ejecutores consideran que son buenos, pero desde un punto de vista cualitativo la mitad otorgan una valoración regular o mala. *En este sentido el equipo evaluador considera que son necesarios no más, sino mejores recursos materiales para llevar a cabo las tareas de seguimiento y gestión de las operaciones del POIA en el Eje de Medio Ambiente; especialmente en las medidas 3.2 y 3.6.*

Eje 4

La valoración dentro del eje 4 en cuanto a la dotación cuantitativa de los recursos humanos empleados en las labores de gestión y seguimiento es por término medio de "regular" en un 73%, y solo de "buena" en un 24,3%. En ningún caso es considerada como "mala" o "muy mala". Por término medio, se aprecian mejores resultados en el eje 4 que en la totalidad del POIA 2000-2006. Por ejemplo, en este último, el porcentaje de respuestas situadas en las categorías de "regular" y "mala" son del 53,6 y 13,8%, respectivamente. Cuando se analizan las respuestas por medidas, no se aprecian diferencias importantes con respecto a la totalidad del eje. Sólo en las medidas 4A.13, 4E.17 y 4E.18, el 100% de las respuestas se concentran en el categoría de "buena". No obstante, cuando se analizan estos resultados es especialmente importante diferenciar entre personal administrativo y personal técnico. *Aunque en la encuesta no se diferenciaban entre ambas categorías de personal contratado, a partir de las entrevistas realizadas se deduce a nivel general que existe un importante número de administrativos pero una escasez de técnicos especializados. Según nuestra opinión esta diferenciación es extremadamente importante ya que trabajar con datos agregados esconde importantes desequilibrios. Por tanto, la estructura ocupacional no es la adecuada para la ejecución correcta de las medidas que gestionan. La dotación de un mayor número de técnicos es la petición más solicitada para el buen funcionamiento operativo del órgano gestor del que estamos hablando.*

Cualitativamente, el 86.5% de los agentes ejecutores consideran que es "muy buena" o "buena". Estos resultados son ligeramente superiores a los obtenidos a nivel global del POIA 2000-2006 (un 78.2% para ambas categorías). La alta cualificación de los recursos humanos, como nota predominante dentro de este eje, contrasta con las respuestas obtenidas anteriormente sobre la cantidad disponible. Cuando se desciende a nivel de medidas, la cualificación es "muy buena" en los agentes ejecutores que desarrollan las medidas 4A.13 (Consejería de Educación y Ciencia), 4E.17 y 4E.18 (Instituto Andaluz de la mujer y Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico). La cualificación es "regular" en las medidas 4A.12 y 4B.6 dentro de la Consejería de Agricultura y Pesca, y en la 4B.8 de la Consejería de Economía y Hacienda.

En términos generales, los agentes ejecutores echan en falta la existencia de técnicos especializados en fondos europeos que envíen información a la Dirección General de Fondos Europeos. En la práctica, son personas dedicadas a otras tareas (generalmente técnicos) dentro del órgano gestor las que se están encargando de suministrar esta información. Esta sobrecarga de trabajo unido a la falta de especialización puede llevar a errores en el envío de la información. *Para el equipo evaluador sería necesario dotar a los agentes ejecutores de personal cualificado y especializado en fondos y temas europeos con el objetivo de conseguir un mejor funcionamiento, e incluso mayor compromiso por parte de algunos agentes ejecutores, con respecto a los fondos estructurales que provienen de Europa y en nuestro caso con respecto al FSE.*

Otro aspecto muy importante a reseñar es el alto grado de rotación de las plantillas dentro de las direcciones generales del eje 4 (cada tres meses salen a concursos para nuevas plazas internas). Esta alta rotación afecta al correcto funcionamiento de los agentes ejecutores ya que en muchos casos, cuando una persona adquiere los conocimientos necesarios para realizar de manera eficiente y correcta las tareas y funciones que tiene asignadas cambia de puesto a otra consejería o dirección general. En nuestra opinión debería reducirse considerablemente esta rotación y consolidar de este modo las plantillas.

En el eje 4, la cantidad de recursos materiales es considerada por término medio de "buena" (un 62,2%). Los resultados para este eje son muy parecidos a los obtenidos para la globalidad del POIA 2000-2006, y no se aprecian diferencias significativas. Cuando se analiza esta cuestión dentro de las medidas que integran el eje 4, se aprecia una dotación "regular" especialmente en las medidas 4C.3 y 4C.4, ambas de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, y en la medida 4B.6 de la Consejería de Agricultura y Pesca, sobre todo en lo referido a recursos informáticos y sistemas de recogida de información. *El equipo evaluador ha detectado la necesidad de mejorar las aplicaciones informáticas existentes y los recursos informáticos, dado que pueden contribuir de manera muy significativa a la operativa y funcionamiento diario de las actuaciones desarrolladas por los agentes ejecutores.*

El nivel cualitativo de los recursos materiales utilizados en el eje 4, son valorados por el 86,4% como "muy buena" o "buena". Esta cifra es superior a la que se obtiene para la totalidad del POIA 2000-2006, la cual se sitúa en el 72,5%. Por medidas, los resultados son muy similares a los obtenidos para la totalidad del eje 4. Sólo en la medida 4A.12 desarrollada por la Consejería de Agricultura y Pesca se aprecia una menor calidad de los recursos materiales con respecto al resto de medidas del eje 4.

Eje 5

En el Eje 5 la valoración que hacen los agentes ejecutores de los recursos humanos empleados en la gestión de las operaciones financiadas, desde el punto de vista de la cualificación de los mismos, es más positiva que la del conjunto del POIA, si bien ninguno se sitúa en la calificación más alta. Sin embargo, desde el punto de vista cuantitativo más del 50% considera que existen deficiencias. Desde el equipo evaluador sí se ha detectado cierto grado de deficiencias tanto en uno como en otro aspecto, hasta el punto que la entrevista relativa a la medida 5.10 no ha llegado a realizarse porque el grado de ocupación del agente ejecutor adscrito a la Dirección General de Tecnología e Infraestructura Deportiva de la Consejería de Turismo y Deporte no le ha permitido atender al miembro del equipo evaluador que debería hacerla, pese a cursar varias visitas al citado organismo y a realizar un elevado número de llamadas requiriéndole para tal tarea. Además en otros órganos ejecutores, (Consejería de Economía y Hacienda, Consejería de Cultura), la persona encargada de atender al evaluador manifestaba claro desconocimiento de la tarea encomendada. *En el equipo evaluador se considera, pues, que es necesario destinar más recursos humanos dedicados específicamente a la gestión de estas operaciones, dotándolos previamente de la formación y de la información necesarias.*

En relación con la dotación de recursos materiales, en el Eje 5 se realiza una valoración positiva por los agentes ejecutores entrevistados por encima de la media del POIA, tanto en el aspecto cualitativo como cuantitativo, aunque como se verá más adelante, para las labores de recopilación de la información diversos agentes ejecutores sí reclaman más y mejores medios materiales.

Eje 6

También desde la perspectiva mayoritaria de los agentes ejecutores entrevistados para las medidas del eje 6, la dotación cuantitativa de los recursos humanos empleados en estas tareas es regular, con la excepción, dentro de las medidas 6.1. y 6.3., de la valoración buena que conceden a este ítem los agentes ejecutores del Ministerio de Fomento y de RENFE. Se pone de manifiesto entonces que, *para el eje 6, la insuficiente dotación cuantitativa de recursos humanos dedicados a las tareas de gestión y seguimiento del POIA es un problema que parece limitarse a los órganos que forman parte de la administración de la Junta de Andalucía.* Desde la perspectiva de la dotación cualitativa de los recursos humanos, la totalidad de los agentes ejecutores entrevistados para las medidas del eje 6 consideran que es buena o muy buena. Es importante indicar que, desde la perspectiva del equipo evaluador, *la importancia de las posibles carencias formativas entre los agentes ejecutores relacionadas con la información y los conocimientos necesarios para realizar las tareas de seguimiento y control de las operaciones cofinanciados por los Fondos Estructurales puede ser menor en las medidas del*

eje 6 que en el conjunto de los agentes ejecutores del POIA. Con relación a la dotación cuantitativa y cualitativa de recursos materiales empleados en las tareas de seguimiento y control, los agentes ejecutores encuestados para el eje 6 conceden una valoración buena en su totalidad. La valoración desde la perspectiva del equipo evaluador en este caso es coincidente con la percepción de los agentes ejecutores.

Eje 7

La valoración cuantitativa de los recursos humanos destaca principalmente su escasez pues el 66,7 % considera que es regular y el 22,2% que es mala o muy mala. El primer porcentaje es ligeramente superior al del POIA, pero el segundo es superior (22,2% frente a 15,20%). No obstante resulta muy preocupante el porcentaje de los que consideran esta dotación buena pues está muy por debajo de la media del eje y de otros fondos. Desde la perspectiva de los evaluadores la escasez de personal señalada puede responder a necesidades de cobertura de los servicios que están expuesto a una no equilibrada distribución de la carga de expedientes a tramitar entre distintos departamentos. También se señaló por parte de algunos gestores el efecto pernicioso que tenía la rotación de personal entre los departamentos derivada de los concursos de traslado que ocasiona una pérdida de experiencia sobre las peculiaridades del trabajo que se lleva a cabo en cada departamento suplida sólo con el aprendizaje del nuevo personal.

La valoración de la calidad del personal que es calificada como muy buena o buena en un 66.7 % de los casos y sólo en un 22.2% como regular. La comparación con la media del POIA que califica la calidad de los recursos humanos como buena o muy buena en un 78,2% pone de manifiesta un nuevo déficit que de alguna forma se palia con preparación y buen hacer, lo que permite realizar de forma adecuada su trabajo aunque con un superior esfuerzo. No obstante se señala la necesidad de mejora de la formación de los gestores en la gestión de fondos estructurales y en particular en la aplicación de seguimiento de gestión.

De forma diferenciada se valora la cantidad y calidad de los recursos materiales utilizados. En este sentido, se califica como buena o muy buena un 55,6% frente al 65,9% de media del POIA; y en calidad de recursos, el 55,5% del eje 7 frente al 72,5% del POIA. Sin embargo los resultados obtenidos están por debajo de la media del POIA aunque en línea con la media del fondo correspondiente (FEOGA). Sólo un gestor encuestado señala deficiencias en la conexión al programa informático común y la necesidad de una herramienta informática específica para el seguimiento de los proyectos.

4.3. PROCEDIMIENTOS DE SEGUIMIENTO DEL POIA 2000-2006

4.3.1. DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO. DISPOSICIONES

En el texto del POIA 2000-2006, capítulo 5, se detallan “los dispositivos de gestión, seguimiento y evaluación” (epígrafe 3) establecidos y se remite para un desarrollo más extenso de algunos aspectos, al contenido del Capítulo 6, epígrafe 6.4. del texto del Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 para las Regiones Españolas del objetivo I. Estas disposiciones se complementan con los desarrollos incluidos en el Complemento del POIA 2000-2006 (CPOIA 2000-2006)⁴⁷. En especial, en este texto se detallan las normas de seguimiento y evaluación de las dos subvenciones globales antes mencionadas (capítulo 3, epígrafe 3.4. “Normas de seguimiento y evaluación de la subvención Global” de Andalucía (FEDER) y “Normas de seguimiento y evaluación de la Subvención global Desarrollo Endógeno de zonas rurales” (FEOGA-FEDER), capítulo 4, epígrafe 4.4.).

47. Versión 0-0.

Según todos los documentos citados, el sistema de gestión y seguimiento que deberá establecer la Autoridad de Gestión del Programa debe permitir (POIA 2000-2006, pág. 264):

- a) Registrar la información relativa a la realización al nivel previsto en el artículo 36 del reglamento (CE) 1260/1999.
- b) Disponer de datos financieros y físicos fiables y, cuando sea posible agregables.
- c) Facilitar información específica que, eventualmente pudiera ser precisa con motivos de los controles, preguntas parlamentarias o supuestos semejantes.

También en el texto citado (POIA 2000-2006, pp. 264-267), se especifica la necesidad de establecer un sistema de seguimiento que vincule a todos los titulares de las medidas cofinanciadas con Fondos Estructurales y los objetivos que debe cubrir dicho sistema, así como las disposiciones relativas a las actuaciones del FSE que desarrollen medidas del POIA 2000-2006.

Las disposiciones relativas al sistema informativo de gestión se recogen en el apartado 3.2. del texto antes mencionado, y en los apartados 3.4. y 4.4.2. del CPOIA 2000-2006. Resaltar que, en el caso de ambas Subvenciones Globales, además de la "conexión e integración del organismo intermediario al sistema informático de gestión (Fondos 2000) recogido en el POIA 2000-2006, se dispone "la implementación de un sistema de gestión en el propio organismo intermediario integrado en un procedimiento de calidad certificado conforme a las normas, ISO 9000 (CPOIA 2000-2006, pp. 448 y 530). En todos los textos citados en este subepígrafe (MCA 2000-2006, POIA 2000-2006 y CPOIA 2000-2006) se especifican los requisitos, características y normas de funcionamiento del sistema informático que se utilizará durante el presente periodo de programación (FONDOS2000).

La creación, composición y funciones del "Comité de Seguimiento" del POIA 2000-2006 se regula en el apartado 3.3. del texto del Programa Operativo. Culmina este apartado con las disposiciones referentes a la posible constitución en el seno del Comité de Seguimiento de grupos de trabajos sectoriales y temáticos y, en especial, se determina la constitución de un grupo de trabajo para analizar las operaciones cofinanciadas por el FEOGA-Orientación en el marco del presente Programa Operativo.

Por último, el Complemento de Programa incluye una descripción exhaustiva de las medidas y define indicadores de realización, resultado e impacto, con previsiones cuantificadas siempre que ha sido posible. Así pues, la elaboración del POIA 2000-2006 "ha permitido detallar la programación a nivel de medidas, concreción que ha motivado diversas modificaciones en la cuantificación de los indicadores del Programa", y que se describen y relacionan en las páginas 338, 339 y 340 del texto del Complemento en cuestión.

4.3.2. EL PROCESO DE RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y SU FIABILIDAD

4.3.2.1. NIVEL II. LA PERSPECTIVA DE LOS GESTORES-COORDINADORES.

En este subepígrafe se describe los siguientes aspectos relacionados con la calidad del sistema de seguimiento:

- A) Aplicación informática en la que se está volcando la información.
- B) Existencia de sistemas de seguimiento global de las operaciones específicas a nivel de POIA 2000-2006.
- C) Desarrollo del actual sistema de seguimiento, y
- D) Disponibilidad de publicaciones oficiales útiles para las tareas de seguimiento.

A) Aplicación informática en la que se está volcando la información

En el texto del POIA 2000-2006 (pp. 213-214) se aclara que “el sistema informático que se utilizará durante el periodo 2000-2006 (Fondos 2000) ha sido diseñado para permitir la gestión integral de las distintas formas de intervención cofinanciadas por la Comisión dentro del MCA. La aplicación de dicho sistema informático prevé el tratamiento de los distintos fondos Estructurales (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación e IFOP)⁴⁸”. Las respuestas de las entrevistas sobre esta cuestión se recogen en el Cuadro 4.19.

CUADRO 4.19. APLICACIONES INFORMÁTICAS EN LOS QUE SE ESTÁ VOLCANDO LA INFORMACIÓN

Aplicaciones informáticas	Fondos 2000	SSU	Otros	NS/NC	Total (N)
AMBAS ADMINISTRACIONES					
FEDER	71,4	0,0	61,9	4,7	(29)
FSE	57,1	52,3	52,3	4,7	(35)
FEOGA	61,9	0,0	47,6	4,7	(24)
ADMINISTRACIÓN CENTRAL					
FEDER	66,6	0,0	16,6	0,0	(5)
FSE	33,3	16,6	0,0	0,0	(3)
FEOGA	33,3	0,0	0,0	0,0	(2)
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA					
FEDER	73,3	0,0	80	6,6	(24)
FSE	66,6	66,6	73,3	6,6	(32)
FEOGA	73,3	0,0	66,6	6,6	(22)

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

Las respuestas han dependido obviamente del cargo que ocupa cada uno de los entrevistados. Así, de la revisión individualizada de cada cuestionario se concluye que:

- 1) Todas las entrevistas pertenecientes a la Subdirección General de Administración del FEDER, a la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía y varios representantes de Consejerías, han señalado como aplicaciones informáticas todas las posibles para los tres fondos. A saber, Fondos 2000 para FEDER, FSE y FEOGA y SSU para el FSE.
- 2) En los casos de entrevistados que solo gestionan uno de los fondos se ha limitado a indicar Fondos 2000 y cuando era pertinente el SSU y FEOGA.

Por lo tanto, en opinión del equipo de evaluación, a este nivel de análisis los entrevistados conocen —con una sola excepción, clasificado en NS/NC— las diversas aplicaciones, informáticas, cada uno en su ámbito de actuación. Además, no se observan diferencias apreciables en las respuestas consignadas por entrevistados de ambas administraciones, salvo las derivadas de las competencias de cada gestor-coordinador respecto al (los) fondo(s) que coordina. Así mismo, el equipo evaluador coincide en la opinión de reunir en una sola aplicación informática el conjunto de los datos de todos los fondos.

48. Esta disposición es general para todo el MCA, puesto que el IFOP no cofinancia operaciones en el POIA 2000-2006.

B) Existencia de sistemas de seguimiento global de las operaciones específicas a nivel de POIA 2000-2006

Los sistemas de seguimiento específicos existentes se han clasificado en tres apartados:

a) Sistema de seguimiento global de la Junta de Andalucía

En el ámbito de la Junta de Andalucía, funciona desde 1996 el subsistema informático EUROFON específico para el seguimiento y gestión de Fondos Europeos, integrado en el Sistema Júpiter de contabilidad pública. La información que registra, para todos los Fondos, es financiera al máximo nivel de desagregación (pago a pago), que se agrega por proyectos, medidas, ejes, Fondos y Programas Operativos. EUROFON está a su vez dotado de varios subsistemas que permiten el seguimiento y gestión de los Fondos Europeos como son el de programación y reprogramación, el de elaboración del presupuesto, el de certificación y el de seguimiento a través de indicadores físicos. Característica destacable de EUROFON es la posibilidad que ofrece de obtener ficheros de forma automática con la información que es necesario exportar a FONDOS 2000.

b) Sistemas de seguimientos propios de organismos dependientes de la Junta de Andalucía

En primer lugar, el Instituto de Fomento de Andalucía dispone del Sistema Integrado de Seguimiento (SIS) que incluye una base de datos para la gestión de todos los expedientes de ayuda, base específica del Departamento de Incentivos Europeos, que recoge los proyectos cofinanciados por FEDER con los datos necesarios par certificaciones e informes. Desde este dispositivo, se vuelca la información solicitada en el sistema FONDOS 2000.

En segundo lugar, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía dispone del Sistema SAETA (Sistema de apoyo para el seguimiento de expedientes y actuaciones). Este sistema alimenta en materia de medio ambiente al subsistema EUROFON de la Junta de Andalucía. El sistema SAETA registra, pues, la información financiera y física específica para los proyectos ambientales. A partir de la información introducida en el sistema, la Consejería de Medio Ambiente gestiona los procesos de justificación de los fondos europeos (FEDER, FEOGA, etc.) ante las instancias correspondientes.

En tercer lugar, la Dirección General de Formación Ocupacional de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico tiene como objetivo incorporar el SSU a su Programa de Ayuda para la Gestión de Empleo (PAGE). Este programa consiste en un conjunto de aplicaciones informáticas centralizadas, con un alto grado de integración entre ellas y con otras aplicaciones externas, con una arquitectura abierta y con un diseño modular que acercan al ciudadano el seguimiento de sus expedientes de ayudas al empleo y facilitan a los técnicos el proceso de tramitación de los mismos desde las diversas sedes de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico.

Finalmente, el Comisionado para la Drogodependencia (Consejería de Asuntos Sociales) ha organizado en cada una de sus Delegaciones Provinciales una base de datos que recoge la información necesaria sobre realizaciones, resultados e impactos de la parte del POIA 2000-2006 que gestiona. La información se haya centralizado en el Comisionado para la Drogodependencia.

c) Sistemas de seguimiento de organismos de la Administración General del Estado

La Oficina Presupuestaria del Ministerio de Fomento, desde el año 1994, tiene un programa informático que recoge todos los proyectos cofinanciados con fondos FEDER y donde aparecen todos los datos que pueden exigir los diferentes Reglamentos comunitarios. Por otra parte, también la Oficina Presupuestaria, está conectada a la Central Contable de la Intervención General de la Administración del Estado, por lo que en todo momento se sabe el movimiento de los sucesivos pagos que tiene cualquier proyecto del Ministerio de Fomento y, por tanto, de los cofinanciados por FEDER.

Este programa informático se ha actualizado para el período 2000-2006, recogiendo todas las innovaciones de la Comisión en sus reglamentos para este período. Por tanto, se puede comprender que la Oficina Presupuestaria realiza un seguimiento total de las inversiones realizadas por las direcciones Generales de Carreteras y Ferrocarriles, incluidas las cofinanciadas.

En RENFE existe una aplicación a través de la Dirección de Sistemas Contables para recuperar los pagos de los proyectos que forman parte de los Programas Operativos y que previamente han sido seleccionados por la Dirección de Control de Inversiones Corporativo. La Unidad de Negocio de RENFE responsable de la inversión se encarga de suministrar los datos relativos a la descripción del proyecto, coste total e indicadores.

Por otra parte, para los proyectos gestionados por el Ministerio de Medio Ambiente existe un Sistema de Información que permite la certificación y seguimiento de los proyectos. Contiene datos sobre el tipo de proyectos, pagos, indicadores, ... En este Ministerio también está en desarrollo un Sistema Integrado para cubrir los requerimientos de información realizados por la Autoridad de Gestión a los Órganos Intermedios. Asimismo, la Secretaría de Estado de Agua y Costas dispone de un sistema de seguimiento para la puesta en marcha y gestión de los proyectos.

C) Desarrollo del actual sistema de seguimiento

En todos los organismos dependientes de la Administración Regional, incluido el IFA en lo referente al SIS y al BDAE, el sistema de seguimiento global a nivel de Programa Operativo se desarrolló de forma autónoma. No obstante, dado que la Comisión Europea demanda cada vez más información, el subsistema se ha ido adaptando para cumplir con los requerimientos del nuevo periodo de programación 2000-2006. Estas adaptaciones han supuesto, en ocasiones, profundas y costosas modificaciones.

Por su parte, en RENFE el sistema de seguimiento es similar al disponible en el anterior MCA 1994-1999 y en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte los cambios producidos en los sistemas que en dicho organismo se utilizan se derivan principalmente de las novedades introducidas en el Anexo I del Reglamento 438/2001 (Pistas de auditoría).

D) Disponibilidad de publicaciones oficiales útiles para las tareas de seguimiento

Ambas administraciones disponen de publicaciones oficiales; desde la Administración Central, el Ministerio de Hacienda ha elaborado un Manual de Normas y Procedimientos⁴⁹, con el objetivo de “contribuir al proceso de clarificación de las competencias y funciones de cada uno de los agentes o de ordenación de los circuitos de información y de documentos y documentar las actuaciones que deberán llevar a cabo y/o garantizar los diferentes responsables de la gestión y el control en el periodo de programación que finalizará en el año 2006, incluidas las exigencias en términos de información a la Comisión”.

Este Manual consta de tres partes (Tomo I) y un conjunto variado de anexo e instrumentos (Tomo II). El Tomo I se divide en los apartados siguientes:

- I. Objeto y alcance del documento.
- II. Organización y órganos participantes.
- III. Los procesos y los procedimientos.

A su vez, el Tomo II contiene un anexo normativo, además de información de gran utilidad sobre las relaciones entre los principales órganos que intervienen en la gestión y los pagos, relaciones de órganos intermedios y beneficiarios finales y un glosario de términos. Por su parte, las publicaciones oficiales destinadas a las tareas de seguimiento en la esfera de la Junta de Andalucía, se describen a continuación. Es necesario dejar constancia, en primer lugar, de la Instrucción Conjunta de 1 de julio de 2002, suscrita por las distintas Direcciones Generales de la Consejerías de Economía y Hacienda⁵⁰, denominada “Reglas para la Gestión y Coordinación de las intervenciones Cofinanciadas con

49. Ministerio de Hacienda (2002): Manual de Normas y Procedimientos, dos tomos, Madrid.

50. Instrucción conjunta de 1 de julio de 2002 de la Dirección General de Presupuesto, de la Dirección General de Planificación, de la Dirección General de Tesorería y Política Financiera, de la Dirección General de Fondos Europeos, de la Intervención General de la Junta de Andalucía y de la Dirección General de Sistemas de Información Económica y Financiera por la que se establecen reglas, para la gestión y coordinación de las intervenciones cofinanciadas en el ámbito de la Junta de Andalucía. Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones, Sevilla, 2002.

Fondos Europeos en el ámbito de la Junta de Andalucía. Esta instrucción pretende servir de guía y libro de procedimiento para todos los gestores de fondo, normalizando de este modo los procesos de gestión, seguimiento y control. Esta instrucción conjunta consta además de una Exposición de motivos, de las reglas relativas a:

- Ámbito de aplicación
- Programación
- Presupuestación, Gestión y Certificación
- Pagos a terceros
- Seguimiento
- Control, coordinación y fiscalización

Además, incorpora un Glosario de términos relacionados con la gestión y coordinación de las intervenciones cofinanciadas con Fondos Europeos y cinco anexos donde recogen los modelos de formularios para:

- Anexo I. Certificación de gastos pagados.
- Anexo II. Compatibilidad con las políticas comunitarias (información y publicidad, normativa medioambiental, contratación pública, grandes proyectos, redes transeuropeas de transporte, Fomento de la igualdad entre hombres y mujeres, política de competencia y coordinación con otros fondos y otras actuaciones).
- Anexo III. Estructura del registro de pagos.
- Anexo IV. Solicitud de asociación de un proyecto de inversión o una aplicación a una medida europea.
- Anexo V. Seguimiento de actuaciones del FSE.

En segundo lugar, la Dirección General de Fondos Europeos ha publicado como continuación y actualización del periodo anterior de programación las "Normas de Gestión de Fondos Europeos" (Reglamentos, Directivas, Normativa Estatal, Normativa Autonómica, etc.). Esta publicación, presentada en dos tomos, se ha diseñado en formato de hojas intercambiables para hacer posible su permanente actualización. Desde su primera edición en 1999 ha sido objeto de tres actualizaciones. Finalmente, las siguientes herramienta tratan de facilitar las tareas de seguimiento:

- Resolución de 1 de marzo de 2002, de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, sobre determinados aspectos de la gestión del MCA del Objetivo 1 y de los Documentos Únicos de Programación del Objetivo 2 (citados por el representante del IFA).
- Guía de Gestión elaborada por la UAFSE, de gran ayuda para la actualización del SSU.
- Documentos de la Red de Autoridades Ambientales.
- Además de estos documentos, que llevan tiempo siendo empleados, la Dirección General de Fondos Europeos tiene previsto acometer en el año 2003 la elaboración de un manual de procedimiento más exhaustivo.

Todas las publicaciones citadas son de gran utilidad en la gestión y, por tanto, para la recogida veraz de la información. No obstante, el equipo evaluador, ha observado un gran desconocimiento de estas publicaciones –sobre todo del Manual procedente del Ministerio de Hacienda- entre los gestores-coordinadores. Sería conveniente dar una mayor difusión a estos instrumentos y no sólo a este nivel de gestión, sino también a nivel de agentes ejecutores.

4.3.2.2. NIVEL III. LA PERSPECTIVA DE LOS AGENTES EJECUTORES

Respecto del proceso de recogida de la información necesaria para el sistema de seguimiento y control de las operaciones, la valoración es en general bastante positiva, ya que la mayoría de los agentes ejecutores del POIA (cuatro de cada cinco) consideran que es un sistema fiable; en referencia a los plazos, y como se comentará más adelante, si existen algunas quejas y recomendaciones de mejora que hacen que la valoración actual baje sensiblemente.

Eje 1

La fiabilidad del proceso de recogida de información que requieren los sistemas de seguimiento y control de las operaciones se valora buena por parte de los agentes ejecutores de las medidas del eje 1 en el 94% de los casos. Sin embargo, cuestionados sobre su valoración personal del cumplimiento de los plazos fijados en el suministro de la información, consideran que el cumplimiento es regular el 35% de los entrevistados que responden a la pregunta. Éste es el caso concreto del IFA, como Organismo Intermediario de la SGA-FEDER, y de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico en la medida 1.7. *Probablemente, como se ha indicado anteriormente, el origen de los problemas en el cumplimiento de los plazos tenga su origen en la estructura descentralizada de gestión de las operaciones (Delegaciones Provinciales) y los sistemas establecidos a nivel de Consejería con relación a la remisión de la información y su posterior tratamiento informático (digitalización).* Hay que añadir además que el Organismo Intermediario para la SGA-FEDER (IFA) ha puesto de manifiesto alguna dificultad en la transmisión de información a FONDOS 2000. En relación con este tema, la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía ha comunicado al Ministerio de Hacienda que *la aplicación FONDOS 2000 sólo ofrece información en los modelos oficiales de aquellas operaciones en la que se ha certificado algún pago, aunque se haya ejecutado el proyecto por parte de los Órganos ejecutores que, en consecuencia, no constan en dicha Base de Datos. Este hecho puede entonces generar interpretaciones incorrectas (sesgadas a la baja) de la ejecución real de las operaciones y debería por tanto ser corregido.*

CUADRO 4.20. VALORACIÓN DE LA FIABILIDAD EN LA RECOGIDA DE LA INFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS OPERACIONES. DATOS PRIMARIOS CLASIFICADOS POR EJES, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y FONDOS (PORCENTAJES)

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	NS/NC	TOTAL	Nº de casos
EJE								
1.	0.00	94.10	5.90	0.00	0.00	0.00	100.00	17
2.	8.00	64.00	28.00	0.00	0.00	0.00	100.00	25
3.	0.00	50.00	38.90	5.60	0.00	5.60	100.00	18
4.	40.50	56.80	2.70	0.00	0.00	0.00	100.00	37
5.	11.10	72.20	11.10	0.00	0.00	5.60	100.00	18
6.	18.20	81.80	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	11
7.	12.50	37.50	12.50	0.00	0.00	37.50	100.00	9
9.	33.30	33.30	33.30	0.00	0.00	0.00	100.00	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN								
CENTRAL	21.40	35.70	21.40	7.10	0.00	14.30	100.00	14
AUTÓNOMICA	16.30	67.50	13.80	0.00	0.00	2.40	100.00	124
CLASIFICACIÓN POR FONDO								
FEDER	9.30	67.40	19.80	1.20	0.00	2.30	100.00	86
FSE	35.90	59.00	5.10	0.00	0.00	0.00	100.00	39
FEOGA-O	7.69	53.85	7.69	0.00	0.00	30.77	100.00	13
Total POIA	16.80	64.20	14.60	0.70	0.00	3.60	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

Eje 2

Los agentes ejecutores del Eje 2 son algo más críticos, especialmente en lo que se refiere a los plazos. Así el 72% valora positivamente la fiabilidad frente al 44% que lo hace con los plazos. En este último apartado la mayoría de los agentes ejecutores del eje (54,2%) lo considera "Regular".

El evaluador debe señalar, sin embargo, el espíritu positivo que ha percibido de los agentes ejecutores en cuanto a su disposición para solventar los problemas de interpretación y cumplir fielmente con sus obligaciones. En este sentido hay que interpretar las sugerencias de mejora que estos realizan y que son las siguientes:

- Se sugiere que debe acortarse el plazo de certificaciones y de remisión de indicadores, al objeto de tener una imagen más fiel, sobre todo en aquellas operaciones que incluyen ayudas o subvenciones a terceros (nivel V). Se sugiere en este sentido una certificación trimestral.
- Mejora de los canales de información, haciendo llegar los agentes ejecutores directos de las operaciones toda la información relevante para ellos de forma sintética y comprensiva.
- Mejorar el sistema JUPITER de tal forma que permita los agentes ejecutores la captura de datos que previamente hayan introducido, así como referencias a otras operaciones similares. De este modo se convertiría en una herramienta útil para la auto-evaluación.
- Se estima conveniente por algunos agentes ejecutores, especialmente los del Eje 2, y también por parte del evaluador, una mayor utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de seguimiento, tanto para hacer llegar información a los agentes ejecutores directos como para enviar éstos a la DG de Fondos Europeos los informes de ejecución y cumplimiento de las políticas comunitarias.

Eje 3

Mientras que en el conjunto del Programa Operativo en el 80% de los casos se valora como buena u muy buena la fiabilidad con relación a la recogida de la información necesaria para llevar a cabo el proceso de seguimiento y control de las operaciones, en el Eje 3 solamente en la mitad de los casos puede considerarse como buena, y en ninguno como muy buena. Respecto al cumplimiento de los plazos la valoración es aun inferior, ya que sólo en una tercera parte de los casos la valoración es buena, frente a algo más de la mitad en el conjunto del POIA.

CUADRO 4.21. VALORACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PLAZOS EN LA RECOGIDA DE LA INFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS OPERACIONES. DATOS PRIMARIOS CLASIFICADOS POR EJES, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y FONDOS (PORCENTAJES)

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	NS/NC	TOTAL	Nº de casos
EJE								
1.	0.00	64.70	35.30	0.00	0.00	0.00	100.00	17
2.	4.00	40.00	56.00	0.00	0.00	0.00	100.00	25
3.	0.00	33.30	61.10	0.00	0.00	5.60	100.00	18
4.	10.80	56.80	32.40	0.00	0.00	0.00	100.00	37
5.	0.00	72.20	27.80	0.00	0.00	0.00	100.00	18
6.	18.20	81.80	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	11
7.	0.00	55.60	11.10	0.00	0.00	33.30	100.00	9
9.	33.30	33.30	33.30	0.00	0.00	0.00	100.00	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN								
CENTRAL	14.30	35.70	42.90	0.00	0.00	7.10	100.00	14
AUTÓNOMICA	4.80	57.30	35.50	0.00	0.00	2.40	100.00	124
CLASIFICACIÓN POR FONDO								
FEDER	4.70	55.80	38.40	0.00	0.00	1.20	100.00	86
FSE	10.30	56.40	33.30	0.00	0.00	0.00	100.00	39
FEOGA-O	0.00	46.20	30.80	0.00	0.00	23.10	100.00	13
Total POIA	5.80	55.10	36.20	0.00	0.00	2.90	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Se aprecia una alta correlación entre ambas cuestiones, destacándose en la parte superior la medida 3.5 donde se considera buena tanto la fiabilidad como el cumplimiento de los plazos, así ocurre también en la medida 3.6 por parte de la Consejería de Medio Ambiente, sin embargo en el reto de las medidas en que este órgano participa, a saber: 3.3, 3.4, 3.7, 3.8, 3.9 y 3.10 el cumplimiento de los plazos en la recogida de la información se valora como regular. En la medida 3.6 la valoración es muy dispar en función del agente ejecutor en cuestión.

En general es necesario cumplir con los plazos establecidos en la recogida de la información en el Eje 3, ya que ello afecta negativamente al proceso de seguimiento y evaluación. No obstante, en diversas medidas de este Eje, se manifiesta la necesidad de otorgar un mayor plazo a las actividades de seguimiento y control de las mismas, considerados como muy breves frente a la cantidad de información que ha de ser elaborada, resultando complicado el cumplimiento de los mismos. Asimismo, diversos agentes ejecutores manifiestan que para mejorar el seguimiento y control de las operaciones es preciso definir mejor algunos de los indicadores de ejecución física, tal como se señaló en los apartados precedentes.

Eje 4

Con respecto a la fiabilidad en la recogida de información, el 97.3% de los agentes ejecutores del eje 4 la consideran "muy buena" o "buena", muy superior al registrado para la totalidad del POIA 2000-2006, la cual se sitúa en el 81%. Cuando se analizan estos porcentajes a nivel de medida las diferencias son mínimas. Sin embargo, los agentes ejecutores de la medida 4C.2 de la Consejería de Medio Ambiente consideran "regular" la fiabilidad en la recogida de información.

A pesar de las respuestas obtenidas en la encuesta, las entrevistas con los agentes ejecutores ponen de manifiesto problemas que deben de tenerse muy en cuenta. *El equipo evaluador considera que una de las mayores dificultades es la carencia de una aplicación informática propia que agilice y facilite la recogida de información. La recomendación del equipo evaluador, en este sentido, va encaminada a la necesidad de crear un sistema informático integrado propio de recogida de información para la totalidad de agentes involucrados. También podría optarse por eliminar la independencia operativa existente entre las bases de datos que se utilizan a todos los niveles, que permita vincular tales aplicaciones con los sistemas de contabilidad presupuestaria. Debido a que el destinatario final de toda esa información es la D.G. de Fondos Europeos sería necesario dotar de mayores recursos informáticos a la misma ya sea con personal propio de la Junta de Andalucía o personal externo contratado.*

Con respecto al cumplimiento de los plazos sólo el 10,8% los agentes ejecutores del eje 4 lo consideran "muy buena", el 56,8% "buena" y el 32,4% como "regular". Estos porcentajes no distan mucho de los obtenidos para la totalidad del POIA 2000-2006, excepto para la respuesta "muy buena" donde el porcentaje cae hasta el 5,8%. A nivel de medidas, las diferencias son muy apreciables incluso entre diferentes órganos ejecutores involucrados en el desarrollo de una misma medida.

Eje 5

En el Eje 5, tanto el cumplimiento de los plazos en la recogida de la información como la fiabilidad de la misma tiene una valoración positiva por encima de la media del POIA, con mayor diferencia en el cumplimiento de los plazos. No obstante existe un 28% de los agentes ejecutores encuestados que consideran que no se cumplen adecuadamente los plazos y un 11% que califican de regular la información recogida. *En opinión del equipo evaluador, en los órganos ejecutores con responsabilidad en la ejecución de las medidas 5.1, 5.2, 5.7 y 5.9 se considera conveniente mayor comunicación entre los agentes ejecutores y los responsables de la ejecución directa y del seguimiento de las obras. A ello ayudaría la dotación de más medios humanos y materiales para hacer el seguimiento cuando se trata de obras. Por otro lado sería necesario estandarizar la información requerida para hacer el seguimiento ya que se ha detectado la solicitud a los agentes ejecutores de la misma información desde distintas instancias de la administración con la consiguiente pérdida de tiempo e ineficiencia en la utilización de los recursos.*

Eje 6

En el caso de las medidas comprendidas dentro del eje 6, la totalidad de los agentes ejecutores encuestados otorgan una valoración buena o muy buena a la fiabilidad y el cumplimiento de los plazos de recogida de información para alimentar los sistemas de seguimiento.

Eje 7

La fiabilidad en la recogida de la información de los sistemas de seguimiento y control de las operaciones es valorada como buena o muy buena en el 50% de los casos y sólo un 12,5 % considera que es regular. Estos porcentajes están en línea con los totales del fondo correspondiente (FEOGA-O) pero muy por debajo del total del POIA. Hay que resaltar que, en línea con las respuestas de los demás ejes, ningún agente ejecutor considera que dicha fiabilidad sea mala o muy mala. Algo análogo ocurre en cuanto a su valoración del cumplimiento de los plazos pues un 55,6% consideran que es buena, un 11,1% regular y en ningún caso mala o muy mala. No obstante, queremos destacar el alto porcentaje de respuesta del ítem *no sabe/no contesta* en este eje (33,3%), muy superior al resto de ejes. Los evaluadores consideramos que hay una importante falta de información sobre este particular entre los gestores.

4.3.3. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y DE LA PERTINENCIA DE LOS INDICADORES

4.3.3.1. NIVEL II. LA PERSPECTIVA DE LOS GESTORES-COORDINADORES.

En este apartado se expone la visión que los gestores-coordinadores tienen de la fiabilidad del sistema de seguimiento y su valoración de los indicadores inicialmente incluidos en el CPOIA 2000-2006. Se finaliza el apartado con la relación realmente existente de indicadores según consta en la última versión (versión 0-3-0, de 24/03/03) del Complemento del Programa.

A) Fiabilidad del sistema de seguimiento

Para valorar los errores o problemas del actual sistema de seguimiento los gestores-coordinadores entrevistados deben puntuar en una escala de 1 a 5, donde el 5 indica la menor gravedad, cada uno de los problemas sugeridos en el Cuestionario.

En el Cuadro 4.22 se recoge la puntuación media de cada apartado. Esta puntuación media se ha calculado sumando las puntuaciones individuales de cada casilla y dividiendo por el número de entrevistados que ha respondido a cada ítem de la pregunta. Se han excluido, por tanto, en todos los casos, las no respuestas.

Para el conjunto de ambas administraciones de los seis problemas señalados, en cinco la puntuación media es igual o superior a 3. Esto significa que no se aprecia gravedad en ese tipo de problemas si consideramos una situación como satisfactoria partir de los 2,5 puntos. No obstante, se observa claramente una mejor percepción y ausencia de problemas en las respuestas de los representantes de la Administración Central. En las respuestas de los representantes de la Administración Autonómica consta que existen reservas sobre el correcto funcionamiento de intercambio de información (buzoneo). A este respecto, se indica que dado que se transmiten datos financieros de certificaciones, indicadores y reprogramaciones, el sistema de buzoneo podría no ser el más adecuado, ya que previo a la recepción de un buzón se ignora el contenido y sólo se tiene información de la comunicación del órgano remitente; no obstante, al recibirlo se sustituye todo el contenido que con anterioridad al respecto existía en la base de datos. Además, se reitera la solicitud a los responsables de la aplicación Fondos 2000 consistente en que una vez recibido un buzón este debería desaparecer de los disponibles para recibir, porque de lo contrario se corre el riesgo de recibirlo más de una vez y de modificar posiblemente la información de la Base de datos. No obstante, en opinión de la Administración Central, esto no es totalmente cierto ya que existe una "pantalla de contraste" donde se puede ver lo que contiene el buzón antes de aceptarlo.

CUADRO 4.22. VALORACIÓN DE LA FIABILIDAD DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO. VALORES MEDIOS

	Valores Medios
AMBAS ADMINISTRACIONES	
Retraso en la generación de información financiera.	3,6
Suministro de información esencialmente administrativa sobre ejecución financiera.	3,1
Limitada disponibilidad de indicadores de realización física adecuados.	3,4
Elevada sensibilidad de los organigramas de gestión a los cambios políticos.	4,2
Deficiente sistema de almacenaje de la información.	3,9
Deficiencia en el intercambio de información (buzoneo).	2,9
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
Retraso en la generación de información financiera.	4,5
Suministro de información esencialmente administrativa sobre ejecución financiera.	4,0
Limitada disponibilidad de indicadores de realización física adecuados.	4,5
Elevada sensibilidad de los organigramas de gestión a los cambios políticos.	4,0
Deficiente sistema de almacenaje de la información.	5,0
Deficiencia en el intercambio de información (buzoneo).	4,5
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	
Retraso en la generación de información financiera.	3,4
Suministro de información esencialmente administrativa sobre ejecución financiera.	2,9
Limitada disponibilidad de indicadores de realización física adecuados.	3,1
Elevada sensibilidad de los organigramas de gestión a los cambios políticos.	4,3
Deficiente sistema de almacenaje de la información.	3,7
Deficiencia en el intercambio de información (buzoneo).	2,6

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

Además, de los errores o problemas que los entrevistados han procedido a valorar numéricamente, éstos han puesto de manifiesto las siguientes deficiencias:

- La ausencia de un flujo de información escrita entre la Autoridad de Gestión y Pagos y la Administración de la Comunidad Autónoma (Órgano intermedio) no permite estar al corriente de los cambios y novedades que se van introduciendo en la gestión.
- La necesaria adaptación de los sistemas de recogida de datos de los distintos gestores a las exigencias de la SSU ha sido indicado como el mayor problema por parte de los encuestados relacionados con el FSE. Este problema se debe al carácter tan desagregado de los datos solicitados, muchos de los cuales deben obtenerse de los beneficiarios últimos lo que ha motivado un cambio de normativa para adaptarse a las nuevos requerimientos. Estos mismos entrevistados mencionan la falta de recursos para la realización del seguimiento.
- La imposición de hecho de los indicadores físicos de las medidas desde la Autoridad de Gestión del Programa, sin tener en cuenta en la mayoría de los casos la propuesta de indicadores realizada por la Junta de Andalucía, ha provocado que haya habido que establecer un sistema de medición que no existía en ese momento o que no se consideraba relevante para medir la eficacia de la intervención, hecho que ha producido retrasos que se han tratado de solventar para agilizar el seguimiento del Programa.

Esta valoración corresponde a gestores coordinadores adscritos a la Junta de Andalucía. La valoración de los de la Administración Central diverge sustancialmente. Para esta administración se acordó elaborar una lista de indicadores comunes para todos los PO con objeto de que hubiese homogeneidad con vistas a la evaluación del MCA y para conseguir una gestión más eficaz. Esta lista fue enviada a todos los órganos ejecutores para que hiciesen las observaciones que creyesen convenientes. La lista final fue consensuada y solamente se rechazaron las peticiones de inclusión de indicadores que, o bien ya aparecían en la tabla aunque con otra denominación, o no se consideraban representativos. Se han mantenido contactos permanentes y se han modificado cuando se han considerado necesario.

Finalmente, se sintetizan las sugerencias realizadas por los encuestados que, en su opinión, subsanar los problemas detectados. A continuación se presenta una síntesis de lo recogido en los cuestionarios:

- En cuanto al suministro de información financiera de los Programas Plurirregionales con incidencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se debería arbitrar formalmente un mecanismo que, a través de las Autoridades de Gestión de estos Programas, permitiera saber en tiempo real cuál es la ejecución de estas formas de intervención en Andalucía, ya que para realizar un análisis integrado de la incidencia de los Fondos en el territorio es imprescindible conocer la totalidad de las actuaciones desarrolladas en la Comunidad. Así, se sugiere que como órgano intermedio y en aplicación del principio de corresponsabilidad, la Junta de Andalucía pueda tener libre acceso a toda la información almacenada en Fondos 2000.
- Respecto al necesario flujo de información entre las Autoridades de Gestión y Pagos y la Administración de la Comunidad Autónoma se considera que se debe normalizar; no mediante soluciones puntuales sino afrontándolos como verdaderos problemas que dificultan la gestión y seguimiento del Programa.
- Los entrevistados que gestionan Medidas cofinanciada por el FSE, opinan que los problemas relacionados con el suministro de información esencialmente administrativa se han originado por la falta de adaptación de los sistemas a unas exigencias de información que se han concretado cuando la gestión estaba ya avanzada, sobre todo en lo que respecta a los indicadores físicos. Sugieren la necesidad de mayores dotaciones de recursos y consideran que conforme se vayan finalizando los sistemas de adaptación, el suministro de información administrativa será más ágil y rápido. No obstante, apuntan que se tiene que incorporar en los sistemas de seguimiento una mayor flexibilidad para que sea posible la adaptación a los nuevos requerimientos.
- La responsable entrevistada del Instituto Andaluz de la Mujer expone que para mejorar el sistema de seguimiento hubiera sido necesario que los indicadores consensuados previamente a la ejecución de las medidas no hubieran sido modificados en el año 2002 para realizar el informe de ejecución y seguimiento del año 2001. Además sugiere que se deben actualizar las distintas aplicaciones informáticas relacionadas con los indicadores.
- Finalmente, uno de los entrevistados sugiere la necesidad de reforzar la disponibilidad de indicadores en la medidas cofinanciadas con el FEOGA-Orientación.

De las sugerencias realizadas por los encuestados para resolver los problemas detectados, el equipo evaluador comparte la necesidad de avanzar en la cooperación y el desarrollo del principio de corresponsabilidad haciendo posible que:

- Se alcance el consenso en la selección de los indicadores del Programa con objeto de facilitar su implementación. No obstante, el equipo evaluador considera que los indicadores, una vez seleccionados y aprobados en el órgano correspondiente, deberían ser objeto de las menores modificaciones posibles.
- Finalmente, los problemas relacionados con el flujo de información entre las Autoridades de Gestión y Pagos y el Órgano Intermedio se afronten a nivel de MCA, pero teniendo en cuenta las propuestas de solución de los órganos intermedios.

B) Valoración de la propuesta de indicadores

En este apartado se presenta la valoración que han realizado los gestores-coordinadores entrevistados respecto a:

- 1) Las principales dificultades para la realización del seguimiento físico de los proyectos;
- 2) La definición de indicadores al inicio del periodo y establecimiento de valores objetivos;
- 3) El modo de selección de los indicadores utilizados; y
- 4) Finalmente, la adecuación de los indicadores para la realización del seguimiento.

I) Principales dificultades para la realización del seguimiento físico de los proyectos

La lentitud de respuesta por parte de quienes ejecutan proyectos y disponen de la información es la dificultad más aguda detectada en ambas administraciones (Cuadro 4.23). En cambio, no hay acuerdo sobre las dificultades que siguen en orden de importancia. Mientras que para los encuestados adscritos a la Administración Central, la segunda dificultad más apremiante consiste en identificar buenos indicadores, para los adscritos a la Administración Autónoma, son las dificultades materiales.

Revisando cada una de las entrevistas con objeto de explicar el elevado porcentaje de entrevistados que indican la existencia de "lentitud de respuesta por parte de quienes ejecutan y disponen de la información" se puede comprobar que todos los entrevistados adscritos a la Dirección General de Fondos Europeos y los pertenecientes a organismos dependientes de la Administración Central integran este grupo. Así pues, podría afirmarse que todos los entrevistados situados entre la gestión directa de los proyectos y las Autoridades de Gestión y Pagos padecen esta dificultad. En cambio, la existencia de dificultades materiales es puesta de manifiesto básicamente por los entrevistados adscritos a las diversas Consejerías de la Junta de Andalucía. Por otra parte, la dificultad de identificar buenos indicadores ha sido puesta de manifiesto por los representantes del Instituto de Fomento de Andalucía, de la Consejería y del Ministerio de Medio Ambiente, de RENFE, del Instituto Andaluz de la Mujer, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y del jefe del Servicio de Fondos Europeos (FEOGA), aunque este entrevistado aclara que estas dificultades sólo se produjeron al inicio del Programa. Posiblemente, las características de algunos de los proyectos gestionados por los organismos mencionados provocan la dificultad de identificar indicadores de calidad. No obstante, todas las consideraciones vertidas en este párrafo se complementan con los resultados de las entrevistas a agentes ejecutores expuesta en el epígrafe siguiente.

CUADRO 4.23. DIFICULTADES PARA LA REALIZACIÓN DEL SEGUIMIENTO FÍSICO DE LOS PROYECTOS (PORCENTAJES DE ENTREVISTADOS QUE RESPONDEN AFIRMATIVAMENTE A CADA DIFICULTAD)

	Porcentajes
AMBAS ADMINISTRACIONES	
Dificultad de identificar buenos indicadores	33,3
Dificultades materiales (falta personal, ausencia de seguimiento, etc)	42,8
Lentitud de respuesta por parte de quienes ejecutan proyectos y disponen de la información	61,9
Otras	14,2
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
Dificultad de identificar buenos indicadores	50,0
Dificultades materiales (falta personal, ausencia de seguimiento, etc)	16,6
Lentitud de respuesta por parte de quienes ejecutan proyectos y disponen de la información	33,3
Otras	16,6
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	
Dificultad de identificar buenos indicadores	26,6
Dificultades materiales (falta personal, ausencia de seguimiento, etc)	53,3
Lentitud de respuesta por parte de quienes ejecutan proyectos y disponen de la información	73,3
Otras	13,3

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

2) Definición de indicadores de realización, resultado e impacto al inicio del periodo y establecimiento de valores objetivos

En el Cuadro 4.24 se presentan los resultados de agrupar las respuestas obtenidas de los gestores-coordinadores. Puede observarse, en primer lugar, que las diferencias entre administraciones no son apreciables. De hecho, puede comprobarse revisando las respuestas de los entrevistados que si consideramos que los indicadores de realización deben definirse a nivel de medidas, las respuestas afirmativas alcanzarían el 100% (la totalidad de encuestados). Así, los tres entrevistados que contestan que no fueron definidos este tipo de indicadores al inicio del Programa, aclaran que "por lo que se refiere al Fondo Social Europeo, es necesario distinguir entre los indicadores de realización y resultados definidos, a nivel de medida, en el Complemento del Programa Operativo que si estuvieron disponibles al comienzo del periodo y los definidos, a nivel de actuación, en el S.S.U., cuya definición se terminó a mediados del ejercicio 2001. Por tanto, se puede concluir que en todos los casos, los indicadores de realización, a nivel de medidas, se definieron al inicio del periodo.

CUADRO 4.24. DEFINICIÓN DE INDICADORES DE REALIZACIÓN, RESULTADOS E IMPACTOS AL INICIO DEL PERIODO. (PORCENTAJES DE ENTREVISTADOS QUE RESPONDEN AFIRMATIVAMENTE)

	Porcentajes
AMBAS ADMINISTRACIONES	
Realización	80,9
Resultados	85,7
Impacto	47,6
No	14,2
Otros	4,7
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
Realización	83,3
Resultados	100,0
Impacto	50,0
No	0,0
Otros	16,6
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	
Realización	80,0
Resultados	80,0
Impacto	46,6
No	20,0
Otros	6,6

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

En segundo lugar, los indicadores de resultados estuvieron definidos al inicio del periodo según el 85,7% de los entrevistados.

En tercer lugar, el 47,6% de los entrevistados manifiesta haber contado con indicadores de impacto definidos al inicio del periodo. La inexistencia de este tipo de indicadores se produce, según los resultados de las entrevistas, en las medidas cofinanciadas con el FSE, las gestionadas por la Administración Central (RENFE, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y Ministerio de Medio Ambiente) y las Consejerías de Medio Ambiente, Turismo y Deporte y Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía.

En cuarto lugar, tan sólo uno de los entrevistados (Instituto Andaluz de la Mujer) ha puesto de manifiesto la existencia de indicadores de contexto.

En quinto lugar, varios entrevistados hacen constar que la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía diseñó, con tiempo, un subsistema de indicadores (programa informático para medir la ejecución física de indicadores) y realizó un estudio donde fueron encuestados todos los gestores implicados, para diseñar los distintos indicadores que debían medir la ejecución del Programa; sin embargo, la propuesta de indicadores realizada por la Junta de Andalucía no fue aceptada por la Autoridad de Gestión del Programa Operativo Integrado, quedando los indicadores limitados, en la mayoría de los casos, a la lista establecida por dicha Autoridad sin posibilidad de negociación.

Finalmente, veinte de los encuestados (95,2%) corroboran el establecimiento de valores objetivos junto a la definición de los indicadores, en tanto que el entrevistado en representación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte pone de manifiesto la situación contraria. Para este entrevistado, fue inviable la definición de indicadores de resultados e impactos al inicio del periodo debido a la naturaleza de las inversiones gestionadas.

3) Modo de selección de los indicadores para el seguimiento de las operaciones

Como puede observarse en el Cuadro 4.25, las respuestas a esta cuestión difieren sensiblemente entre los entrevistados pertenecientes a distintas administraciones; así, para más de la mitad de los entrevistados (53,3%) pertenecientes al ámbito de la Junta de Andalucía los indicadores vinieron determinados por la Autoridad de Gestión, porcentaje que se reduce al 33,3% entre los consultados que pertenecen a la Administración Central.

CUADRO 4.25. MODO DE SELECCIÓN DE LOS INDICADORES UTILIZADOS PARA EL SEGUIMIENTO (PORCENTAJES DE ENCUESTADOS QUE RESPONDEN AFIRMATIVAMENTE A CADA OPCIÓN)

	Porcentajes
AMBAS ADMINISTRACIONES	
Vinieron determinados por los responsables de la gestión del PO	47,6
Los elaboramos nosotros exclusivamente	0,0
Los elaboramos nosotros, pero con su ayuda	9,5
Se nos envió un propuesta de indicadores que nosotros modificamos	28,5
Otras	14,2
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
Vinieron determinados por los responsables de la gestión del PO	33,3
Los elaboramos nosotros exclusivamente	0,0
Los elaboramos nosotros, pero con su ayuda	16,6
Se nos envió un propuesta de indicadores que nosotros modificamos	16,6
Otras	33,3
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	
Vinieron determinados por los responsables de la gestión del PO	53,3
Los elaboramos nosotros exclusivamente	0,0
Los elaboramos nosotros, pero con su ayuda	6,6
Se nos envió un propuesta de indicadores que nosotros modificamos	33,3
Otras	6,6

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

Revisando las opiniones vertidas no se ha encontrado en este caso ninguna regularidad derivada del organismo representado ni del tipo de Fondo. Quizás, habría que haber diferenciado más claramente cada una de estas dos posibles respuestas entre sí. De hecho, algún entrevistado ha respondido a ambas simultáneamente. En el apartado de Otros se han tabulado tres respuestas:

- La de la representación del Instituto Andaluz de la Mujer que afirma que los indicadores fueron modificados a partir de una propuesta remitida; pero que, con posterioridad, la selección de indicadores por ellos modificados fue objeto de una segunda modificación.
- En el caso de RENFE, los indicadores fueron cuantificados por los gestores (entre ellos el entrevistado), pero de acuerdo con los determinados por la Autoridad de Gestión del POIA 2000-2006.
- Finalmente, un tercer entrevistado considera que los indicadores a veces se discutían con los gestores y se ajustaban (FEOGA).

4) Adecuación de los indicadores para la realización del seguimiento

La inmensa mayoría de los entrevistados (71,4%) considera adecuados los indicadores para la realización del seguimiento establecidos. El resto de los entrevistados, o bien muestra su desacuerdo con los indicadores establecidos (19,5%) o se sitúa en la categoría de NS/NC debido, como a continuación se indica, a las particularidades de los proyectos que gestiona (ver Cuadro 4.26).

CUADRO 4.26. ADECUACIÓN DE LOS INDICADORES PARA LA REALIZACIÓN DEL SEGUIMIENTO

	Porcentajes
AMBAS ADMINISTRACIONES	
Adecuación	71,4
No Adecuación	19,5
NS/NC	9,5
Total (N)	(21)
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	
Adecuación	83,3
No Adecuación	0,0
NS/NC	16,6
Total (N)	(6)
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	
Adecuación	66,6
No Adecuación	26,6
NS/NC	6,6
Total (N)	(15)

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

El desacuerdo con los indicadores establecidos se ha motivado con los siguientes argumentos:

- Al imponerse, en muchos casos, los indicadores desde la Autoridad de Gestión del Programa, se ha estado provocando que en algunos de ellos haya que establecer un sistema de medición que no existía en aquel momento o que no se consideraban relevantes para medir la eficacia de la intervención por los gestores específicos de las medidas, con lo que se han producido retrasos que están siendo solventado en aras al más ágil seguimiento del Programa.
- Por otra parte, esa posición de la Autoridad de Gestión hace necesario que en los Comités de Seguimiento del Programa se propongan supresiones / adiciones / modificaciones de los indicadores existentes que hacen que se retrase la plasmación de su medición en Fondos 2000, ya que es necesario esperar a que la Comisión dé el visto bueno al informe anual que se propone al Comité, que contiene dichas incidencias.
- Es decir, en muchas medidas del Programa no puede sostenerse que no existe ejecución física por cuanto no hay valor del indicador a una determinada fecha, sino que simplemente el indicador no puede medirse de la forma en que está contemplado el sistema.
- Los indicadores en la mayoría de los casos no son adecuados, porque no proceden de un análisis de la gestión in situ; ya que ha sido establecido simultáneamente para todos los programas operativos, por la Autoridad de Gestión. La homogeneidad de los indicadores no garantiza su bondad, porque cada Programa Operativo tiene objetivos y características diferentes.
- Para el Instituto Andaluz de la Mujer, algunos de los indicadores establecidos no se adecuan a sus programas específicos o son irrelevantes para sus colectivos.
- Por su parte el IFA aclara su no-respuesta a esta cuestión, matizando que, para la medida I.55 que incluye actuaciones de ingeniería financiera, los indicadores seleccionados no son los que inicialmente se definieron con ayuda de un consultor por la Junta de Andalucía, que incidían en aspectos como la reducción del tipo de interés y otros más específicos de los instrumentos. Finalmente se optó por los tradicionales de inversión y empleo.

Finalmente, se han realizado los siguientes sugerencias respecto a la idoneidad de los indicadores establecidos:

- Los indicadores, al ser un reflejo fiel de la realidad, deben estar sujetos a posibles modificaciones a la luz de los resultados que vaya arrojando el seguimiento.
- Debería de existir la posibilidad de modificar y de añadir indicadores a los inicialmente previstos, ya que al ser tan extenso el periodo de programación (7 años), los indicadores iniciales pueden variar bien en su cuantificación o bien en la inclusión de nuevos al existir modificación en la tipología de las inversiones que se puedan efectuar.
- Los indicadores son excesivos y difícilmente asumibles desde la perspectiva de la gestión. Asimismo, algunos de esos indicadores no aportan nada al conocimiento y evaluación de las actuaciones, siendo discutible la de otros.
- Para la Autoridad de Gestión, como se ha dejado constancia en páginas anteriores, no ha habido imposición de indicadores. Además, la Autoridad de Gestión considera que la inclusión de nuevos indicadores es posible en la aplicación informática.

CUADRO 4.27. NÚMERO DE INDICADORES DE CADA TIPO SEGÚN EL COMPLEMENTO DE PROGRAMA.

	Realizaciones físicas				Resultados				Impactos			
	NO		SI		NO		SI		NO		SI	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
EJE												
1.-Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	0	0,0	11	100,0	0	0,0	11	100,0	2	18,2	9	81,8
2.-Sociedad del conocimiento	0	0,0	6	100,0	1	16,7	5	83,3	2	33,3	4	66,7
3.-Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	0	0,0	10	100,0	1	10,0	9	90,0	1	10,0	9	90,0
4.-Desarrollo de los recursos humanos	0	0,0	16	100,0	5	31,3	11	68,8	16	100,0	0	0,0
5.-Desarrollo local y urbano	0	0,0	9	100,0	1	11,1	8	88,9	1	11,1	8	88,9
6.-Redes de transporte y energía	1	12,5	7	87,5	2	25,0	6	75,0	1	12,5	7	87,5
7.-Agricultura y desarrollo rural	0	0,0	5	100,0	0	0,0	5	100,0	0	0,0	5	100,0
9.-Asistencia técnica	1	33,3	2	66,7	2	66,7	1	33,3	2	66,7	1	33,3
CLASIFICACIÓN POR FONDO												
FEDER	1	2,6	38	97,4	4	10,3	35	89,7	5	12,8	34	87,2
FEOGA	0	0,0	9	100,0	0	0,0	9	100,0	0	0,0	9	100,0
FSE	1	5,0	19	95,0	8	40,0	12	60,0	20	100,0	0	0,0
Total	2	2,9	66	97,1	12	17,6	56	82,4	25	36,8	43	63,2

Fuente: Complemento de Programa (versión 0-3-0)

C) Los indicadores en el Complemento del Programa

Con objeto de contrastar la información proporcionada por los gestores-coordinadores se ha procedido a revisar la relación de indicadores que consta en la última versión, disponible del Complemento de Programa (versión 0-3-0). En el Cuadro 4.27 se presenta resumida la información respecto a la disponibilidad de indicadores por ejes y fondos. Puede observarse que:

- A nivel del POIA 2000-2006, el 97,1% de las medidas incorporan indicadores de realizaciones físicas; este porcentaje desciende al 82,4% para los indicadores de resultados y al 63,2% para los de impacto. Por tanto, a nivel agregado la cobertura proporcionada para el sistema de seguimiento es muy elevada.
- Según fondos, las medidas cofinanciadas por el FSE, presentan el menor número de indicadores; en concreto, se observa ausencia total de indicadores de impactos.
- Tan solo una medida de los ejes 6 y 9 carece de indicadores de resultados.
- Finalmente, sólo los ejes 1 y 7 presentan en todas sus medidas indicadores de resultados.

Puede observarse, pues, que en el CPOIA el porcentaje de medidas para las que se dispone de indicadores de realizaciones físicas es 16,2 puntos porcentuales superior a la manifestada por los gestores-coordinadores encuestados; también es superior en 15,6 puntos porcentuales la disponibilidad real de indicadores de impacto. En cambio, sucede lo contrario respecto a los indicadores de resultados, aunque en este caso la diferencia es inferior (3,3 puntos porcentuales). Estas discrepancias se explican porque algunos gestores-coordinadores entrevistados no tienen una visión global del programa, quizá debido a que están adscritos a Órganos Ejecutores concretos y no a Organismos que ejercen tareas de coordinación.

4.3.3.2. NIVEL III. LA PERSPECTIVA DE LOS AGENTES EJECUTORES

A) Fiabilidad del sistema de seguimiento

Eje I

Los agentes ejecutores de las medidas integradas en el eje I otorgan una valoración buena o muy buena (en un 82% de los casos) a la eficacia de los sistemas de seguimiento y control de las operaciones en las que participan. No obstante, en el caso concreto de los agentes ejecutores de las medidas 1.6 y 1.7 conceden una valoración regular a la eficacia de dichos sistemas. En estos casos, señalan concretamente que los principales factores que pueden afectar a la eficacia de los sistemas de seguimiento son los siguientes:

- Insuficiencia de información sobre normativa comunitaria y de formación de los encargados de generar y suministrar información.
- En el caso concreto de las Consejerías en las que sus delegaciones territoriales son parte activa del proceso de implementación de los proyectos, carencias de recursos humanos (numéricas y formativas) en las Delegaciones Provinciales.

CUADRO 4.28. VALORACIÓN DE LA EFICACIA DE LOS SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS OPERACIONES. DATOS PRIMARIOS CLASIFICADOS POR EJES, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y FONDOS (PORCENTAJES)

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	NS/NC	TOTAL	Nº de casos
EJE								
1.	5.90	76.50	17.60	0.00	0.00	0.00	100.00	17
2.	0.00	60.00	20.00	20.00	0.00	0.00	100.00	25
3.	11.10	38.90	38.90	5.60	0.00	5.60	100.00	18
4.	29.70	67.60	2.70	0.00	0.00	0.00	100.00	37
5.	5.60	88.90	5.60	0.00	0.00	0.00	100.00	18
6.	18.20	81.80	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	11
7.	11.10	44.40	22.20	0.00	0.00	22.20	100.00	9
9.	33.30	33.30	33.30	0.00	0.00	0.00	100.00	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN								
CENTRAL	21.40	42.90	21.40	7.10	0.00	7.10	100.00	14
AUTÓNOMICA	12.90	67.70	13.70	4.00	0.00	1.60	100.00	124
CLASIFICACIÓN POR FONDO								
FEDER	8.10	65.10	19.80	5.80	0.00	1.20	100.00	86
FSE	25.60	69.20	2.60	2.60	0.00	0.00	100.00	39
FEOGA-O	15.40	53.80	15.40	0.00	0.00	15.40	100.00	13
Total POIA	13.80	65.20	14.50	4.30	0.00	2.20	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Desde la perspectiva del equipo evaluador, este último aspecto es especialmente importante porque, probablemente, *los posibles retrasos en el suministro de información requerida por el sistema pueden tener su origen en las relaciones establecidas en el Nivel IV (relaciones entre los agentes ejecutores adscritos a las sedes centrales de los Beneficiarios Finales y los adscritos a las delegaciones provinciales de Consejerías o Gerencias Provinciales del IFA). Como se ha apuntado anteriormente, en muchas ocasiones, este último escalón es el que gestiona etapas fundamentales de las operaciones comunitarias y, en consecuencia, genera buena parte de la información que alimenta al sistema.*

Eje 2

La eficacia del sistema de seguimiento y control es, en general, bien valorada por los agentes ejecutores del POIA, donde cuatro de cada cinco lo consideran "Bueno" o "Muy Bueno". Tan solo lo consideraron como "Malo" en seis cuestionarios, cinco de los cuales desarrollan operaciones dentro del Eje 2. De hecho, es este eje el único dentro del Programa en el que ninguno de sus agentes ejecutores ha marcado la opción "Muy Bueno" y uno de los que peor valoran el sistema ya que solo los agentes ejecutores encuestados en el Eje 7 tienen peor opinión del mismo. No obstante, hay que señalar que cuatro de esos cuestionarios fueron realizados por dos agentes ejecutores pertenecientes a la misma Consejería y servicio y que un tercer agente ejecutor de la misma Consejería y diferente servicio, ejecutor en la medida 2.7, señaló como "Bueno" el sistema de seguimiento y control, lo que, a juicio del evaluador, matizaría en buena medida la opinión de los dos primeros.

Eje 3

En el Eje 3 la valoración de la eficacia de los sistemas establecidos para el seguimiento y control de las operaciones es muy dispar según las medidas y los agentes ejecutores que gestionan la mismas. En conjunto la valoración que realizan los propios agentes ejecutores es inferior a la media del POIA, en el sentido que mientras en el conjunto del programa en el 79% de los casos se considera buena o muy buena, en el Eje 3 solamente esta valoración se realiza por la mitad de los agentes ejecutores.

En los extremos nos encontramos con que mientras en la medida 3.5 se considera muy buena, así como en la 3.6 por la Consejería de Medio Ambiente, en esta misma medida es considerada como mala por la Confederación Hidrográfica del Guadiana. En el resto de las medidas y agentes ejecutores la valoración es buena o regular. Es de destacar como dentro de un mismo órgano ejecutor, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, se otorga una calificación diferente según la medida en la que participa, así en las medidas 3.9 y 3.10 el sistema de seguimiento y control de las operaciones puede considerarse como bueno, en las medidas 3.3, 3.4, 3.7 y 3.8 solo puede considerarse de regular.

Eje 4

En el eje 4, el 29.7% de los agentes ejecutores considera que los sistemas de seguimiento son "muy buenos", mientras que el 67,6% considera que son "buenos". Sólo un 2,7% de los agentes considera que es "regular" (para las medidas 4C.2). Si se comparan estos resultados con los obtenidos para el POIA 2000-2006, se aprecia que en este último, el porcentaje de respuestas en la categoría "muy buena" se reduce hasta el 13,8% y el porcentaje de "regular" aumenta hasta el 14,5%. Es decir, la valoración de los agentes implicados en el eje 4 es superior, en términos cuantitativos, al obtenido para todo el POIA 2000-2006.

A pesar de que la valoración global de la eficacia de los sistemas de seguimiento ha resultado positiva en términos generales, *las encuestas y las entrevistas personales con los agentes ejecutores ponen de manifiesto una serie de carencias y problemas que desde la perspectiva del evaluador son relevantes. En este sentido, se pueden distinguir entre problemas genéricos de los sistemas de seguimiento extensibles a la mayoría de los agentes encuestados, de aquellos otros que son específicos para alguno de estos agentes.* Entre los problemas genéricos reseñados el equipo evaluador ha detectado los siguientes:

- *Se debería incidir directamente sobre los órganos ejecutores para propiciar una mayor implicación y responsabilidad de éstos en los sistemas de seguimiento, ya que, no se asimila la envergadura de los requerimientos de información y no se movilizan los recursos necesarios para llevar a cabo una adecuada gestión de los mismos. En definitiva, se*

detecta la necesidad de que exista un mayor compromiso por parte de los agentes ejecutores para suministrar la información requerida en los plazos exigidos.

- En relación a los comentarios realizados en el apartado 4.2.2.1 correspondiente a dotación de recursos humanos, la falta de personal cualificado y especializado en Fondos Europeos, repercute negativamente en el cumplimiento de los plazos y en la adaptación de los procedimientos de cada órgano ejecutor a los requisitos formales exigidos en los sistemas de seguimiento.
- En el caso de los órganos ejecutores que realizan sus actuaciones a través de sus Delegaciones Provinciales, como por ejemplo la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico o la Consejería de Agricultura y Pesca, se dificulta la elaboración de las tablas de seguimiento dado que su elaboración depende del envío de información de dichas Delegaciones.
- Se detecta la necesidad de adecuar los sistemas informáticos propios de cada órgano ejecutor a las necesidades de los sistemas de seguimiento.

Entre los problemas específicos, para algunos de los agentes ejecutores encuestados, cabe resaltar los siguientes:

- En el caso de las actuaciones de la D.G. de Formación Profesional Ocupacional perteneciente a la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, se plantea la necesidad de interrelacionar los datos del sistema contable oficial de la Junta de Andalucía con los datos de gestión del sistema de Formación Profesional Ocupacional. Para ello, los instrumentos informáticos tendrán que implementarse en el proceso de elaboración del Programa Operativo y en consecuencia los indicadores de seguimiento deben ser conocidos de antemano.
- En el caso de las Consejerías de Agricultura y Pesca y de Medio Ambiente las tareas de coordinación y seguimiento entre la D.G. de Fondos Europeos y el agente ejecutor, se realiza a través de un agente coordinador, que es la Secretaría General Técnica, en el primer caso, y la Dirección General de Planificación, en el segundo.
- La situación descrita en el apartado anterior no es aplicable en el caso de la Consejería de Educación y Ciencia. En las entrevistas personales realizadas con los agentes encuestados de esta Consejería, se pone de manifiesto la necesidad de que exista, dentro de la misma, un agente coordinador de las distintas Direcciones Generales que realizan actuaciones cofinanciadas con fondos FEDER. Este cambio facilitaría enormemente la elaboración de ciertos indicadores de seguimiento, dado que precisan del envío de información desde estas Direcciones Generales.
- Desde la Consejería de Educación y Ciencia se considera igualmente muy interesante que la D.G. de Fondos asignen técnicos especialistas a cada órgano ejecutor para llevar a cabo el seguimiento, la elaboración de indicadores y el envío de información.

Eje 5

En el Eje 5, el sistema establecido para el seguimiento y control de las operaciones se considera eficaz en cinco puntos porcentuales por encima de la media global del POIA.

Eje 6

En el caso de las medidas incluidas en el eje 6, la totalidad de los agentes ejecutores consideran buena o muy buena la eficacia de los sistemas de control y seguimiento. Sin embargo, en el caso concreto de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, se indica que podría facilitar las tareas de seguimiento de las operaciones ejecutadas por empresas públicas (GIASA, por ejemplo) que en el sistema integrado Júpiter se habilitasen opciones de consulta que permitieran proporcionar información específica y aislada de las operaciones que ejecutan dichas empresas. De nuevo en este caso, se pone de manifiesto la necesidad de agilizar los procedimientos para el seguimiento de las actuaciones en el escalón más bajo de las relaciones que se establecen entre los distintos organismos implicados en la ejecución de las operaciones cofinanciadas por los Fondos.

Eje 7

En cuanto a la fiabilidad del sistema de seguimiento, los agentes ejecutores consideran que está es buena o muy buena en un 55.5% de los casos, porcentaje muy por debajo del correspondiente al total del FEOGA-O y del POIA. Esta fuerte discrepancia puede obedecer a una falta de conocimiento profundo de los sistemas establecidos para el seguimiento y control de las operaciones. No obstante, en ningún caso se considera inadecuada la fiabilidad del sistema de seguimiento.

B) Valoración de la propuesta de indicadores

Eje 1

Se ha recabado la opinión de los agentes ejecutores para las distintas medidas en las que se organiza el POIA en tres aspectos que permiten obtener una valoración del sistema de indicadores contenidos en el Complemento de Programa. Estos aspectos concretos son los siguientes:

- Valoración de la pertinencia del sistema de indicadores.
- Aspectos en los que podrían mejorarse el sistema de indicadores.
- Valoración de la capacidad de los indicadores para proporcionar una imagen fiel de la ejecución de los indicadores.

Con relación a la pertinencia de los indicadores del eje 1, el 77 % de los entrevistados en el Nivel III que se pronuncian sobre este aspecto ofrecen una valoración buena del sistema de indicadores. No obstante, en la medida 1.3, dos tercios de los entrevistados que responden valoran regular y mala la pertinencia de los indicadores de realizaciones del Complemento de Programa. Si se comprueba cuáles son los indicadores de realizaciones propuestos ((427) Superficie acondicionada (m²) y (442) Unidades previstas de adscripción (n^o)), y se analizan la variedad de operaciones que se han ejecutado dentro de esta medida (construcción de edificios de servicios a las empresas, adquisición de suelo con el propósito de construir en el futuro instalaciones de servicios a las empresas, creación y adecuación de polígonos industriales e, incluso, la creación de una red de servicios avanzados a las empresas Red CSEA), resulta evidente también desde la perspectiva del equipo evaluador la clara inadecuación existente entre los indicadores y las actuaciones desarrolladas dentro de esta medida concreta. Luego, en el caso de esta medida concreta, sería oportuno redefinir el sistema de indicadores de realizaciones. Respecto a la pertinencia de los indicadores de resultados, la valoración general de los agentes ejecutores para el eje 1 es buena en un 71 % de los casos. Sin embargo, de nuevo en la medida 1.3., se detecta una valoración regular o mala en el 66 % de los entrevistados. Como se ha comentado anteriormente, la naturaleza de algunas de las operaciones desarrolladas dentro de esta medida no se adecuan al indicador de resultados propuesto ((548) Inversión privada inducida (euros)) o la cuantificación de dicho indicador resulta muy complicada para los agentes ejecutores en las fases iniciales de desarrollo de las operaciones. Por último, en el caso de los indicadores de impacto, se obtiene una valoración general para el eje 1 más baja. En concreto, el 41% de los entrevistados que ofrecen su valoración consideran que la pertinencia de los indicadores de impacto es regular y mala. Lógicamente, en esta fase de desarrollo del POIA, resulta muy complicado cuantificar los impactos de las actuaciones cuando, en muchas ocasiones, aún no se ha finalizado la construcción de la infraestructura correspondiente o no ha transcurrido el tiempo necesario para poder apreciar los efectos a largo plazo de las actuaciones desarrolladas.

Desde el punto de vista del evaluador, los indicadores de realización física de la medida 1.1 parecen adecuados, con algunos matices respecto a su relación con otros indicadores de la medida, aunque el indicador "185-Ayudas concedidas (total)" parece redundante por cuanto es una simple suma de los indicadores de realización "202-Ayudas a la creación" y "203-Ayudas a la modernización/ampliación". El indicador "2110-Estudios de apoyo y difusión a PYMES" parece haberse incluido ad hoc para medir la operación "AM200101200003-Estudios de apoyo y difusión a grandes organizaciones empresariales" de la Consejería de Medio Ambiente, cuyo valor de realización se limita a un estudio. De ser así, y al margen de la duda razonable que le plantea al evaluador la inclusión de esta operación en la medida 1.1 "Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios", no parecería adecuado un indicador destinado a PYMES para medir estudios

de grandes organizaciones empresariales. Menos fiables parecerían los indicadores de resultados de esta medida, ya que plantean cierta confusión. Si bien el indicador “548-Inversión privada inducida” está acorde con los objetivos de ayuda a las empresas, no se entienden convenientemente el resto de los indicadores:

CUADRO 4.29. VALORACIÓN DE LA PERTINENCIA DE LOS INDICADORES DE REALIZACIONES. DATOS PRIMARIOS CLASIFICADOS POR EJES, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y FONDOS (PORCENTAJES)

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	NS/NC	TOTAL	N° de casos
EJE								
1	0.00	76.50	17.60	5.90	0.00	0.00	100.00	17
2	4.00	32.00	56.00	4.00	4.00	0.00	100.00	25
3	0.00	44.40	33.30	16.70	0.00	5.60	100.00	18
4	10.80	62.20	27.00	0.00	0.00	0.00	100.00	37
5	5.60	55.60	38.90	0.00	0.00	0.00	100.00	18
6	0.00	63.60	36.40	0.00	0.00	0.00	100.00	11
7	11.10	77.80	11.10	0.00	0.00	0.00	100.00	9
9	0.00	33.30	33.30	0.00	0.00	33.30	100.00	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN								
CENTRAL	0.00	35.70	42.90	14.30	0.00	7.10	100.00	14
AUTONÓMICA	5.60	58.10	32.30	2.40	0.80	0.80	100.00	124
CLASIFICACIÓN POR FONDO								
FEDER	2.30	51.20	39.50	4.70	1.20	1.20	100.00	86
FSE	10.30	59.00	28.20	0.00	0.00	2.60	100.00	39
FEOGA-O	7.70	76.90	7.70	7.70	0.00	0.00	100.00	13
Total POIA	5.10	55.80	33.30	3.60	0.70	1.40	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

En primer lugar, resulta confusa la distinción entre los indicadores “572-Empresas ampliadas o reestructuradas”, “574-Empresas beneficiarias de servicios” y “577-Empresas nuevas industriales”. Las razones: las empresas beneficiarias de servicios pueden ser nuevas o no y haberseles ayudado a ampliarse o reestructurarse; en este último caso, ¿deben computar al mismo tiempo en el indicador 572 y en el 574?. No parece razonable, como tampoco lo parece que se contabilicen las empresas nuevas industriales (indicador 577) y no lo hagan las nuevas de servicios. En este sentido, y si lo que se quiere es obtener por separado datos de las empresas industriales y de las de servicio, parecería más adecuada una batería de indicadores como los siguientes:

- Empresas nuevas (o consolidadas) comerciales y de servicios
- Empresas nuevas (o consolidadas) industriales
- Empresas ampliadas/reestructuradas/modernizadas comerciales y de servicios
- Empresas ampliadas/reestructuradas/modernizadas industriales

No se incluyen indicadores del tipo “Empresas beneficiarias (total)” por cuanto, y como se ha indicado antes, parece innecesario a juicio del evaluador.

En segundo lugar, existe la duda del evaluador con respecto a la pertinencia de los propios indicadores, por que si el objetivo del eje 1 es la “mejora de la competitividad y el desarrollo del sistema productivo” y el de la medida 1.1 el “apoyo a las empresas industriales, comerciales y de servicios”, ¿son realmente el número de empresas ayudadas un resultado o una

realización?; dado que esas ayudas ya están contabilizadas en los indicadores de realización, ¿no se trata en definitiva de una forma diferente de medir esas realizaciones?; por otro lado, ¿no deberían existir indicadores que midieran de alguna forma la evolución de la competitividad de las empresas a las que se ayuda?

Los indicadores de impacto de esta medida, "768-Empleos creados" y "772-Empleo mantenidos" son los habituales en el POIA. Dado que las ayudas van dirigidas a empresas para mejorar su competitividad y que se recoge el empleo mantenido, el evaluador sugiere que debe incluirse algún indicador adicional que recoja las empresas a las que se ha ayudado a permanecer en el mercado, como el "785-Nivel de supervivencia 18 meses" y/o el "786-Nivel de supervivencia 18 meses. PYMES".

CUADRO 4.30. VALORACIÓN DE LA PERTINENCIA DE LOS INDICADORES DE RESULTADOS. DATOS PRIMARIOS POR EJES, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y FONDOS (PORCENTAJES)

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	NS/NC	TOTAL	Nº de casos
EJE								
1.	0.00	70.60	23.50	5.90	0.00	0.00	100.00	17
2.	0.00	24.00	56.00	4.00	4.00	12.00	100.00	25
3.	0.00	38.90	50.00	5.60	0.00	5.60	100.00	18
4.	0.00	54.10	27.00	0.00	0.00	18.90	100.00	37
5.	0.00	77.80	11.10	11.10	0.00	0.00	100.00	18
6.	20.00	30.00	0.00	30.00	0.00	20.00	100.00	11
7.	0.00	88.90	11.10	0.00	0.00	0.00	100.00	9
9.	0.00	33.30	33.30	0.00	0.00	33.30	100.00	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN								
CENTRAL	0.00	15.40	38.50	15.40	0.00	30.80	100.00	14
AUTONÓMICA	1.60	55.60	29.00	4.80	0.80	8.10	100.00	124
CLASIFICACIÓN POR FONDO								
FEDER	2.40	48.20	31.80	9.40	1.20	7.10	100.00	86
FSE	0.00	51.30	28.20	0.00	0.00	20.50	100.00	39
FEOGA-O	0.00	76.90	23.10	0.00	0.00	0.00	100.00	13
Total POIA	1.50	51.80	29.90	5.80	0.70	10.20	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Debemos señalar que, precisamente, entre los agentes ejecutores del Eje I que han sugerido mejoras en los indicadores, uno de cada cuatro se han referido a mejoras en los indicadores de las políticas comunitarias de PYMES y Competitividad, seguidos de las de Sociedad de la Comunicación.

En medida 1.4, su agente ejecutor ha señalado la inexactitud de los indicadores como consecuencia de la naturaleza de las ayudas concedidas: según este agente ejecutor, el programa Fondos 2000 no permite cargar datos más que de las ayudas que se hayan efectivamente pagado; como puede transcurrir un plazo de hasta 18 meses entre que se concede la ayuda y ésta finalmente se certifica (véase el epígrafe 4.4.2.), los indicadores reflejan por lo general un grado de eficacia menor del real. Esta problemática, común a otros agentes ejecutores de otras medidas del eje, cobran aquí una mayor importancia, ya que son ayudas destinadas a empresas de economía social que suelen agotar los plazos legales de justificación de dicha ayuda.

En opinión del evaluador, entre los indicadores de esta medida se produce solapamiento, con la agravante que se da entre indicadores de realización y resultado. En efecto, el indicador de realización "280-Empresas beneficiarias" se contabiliza mediante la suma de dos indicadores de resultados: el "572-Empresas ampliadas o reestructuradas" y el "576-Empresas nuevas (o consolidadas)". Al margen de los comentarios realizados con respecto a estos últimos indicadores en la medida 1.1.

Los indicadores de la medida 1.10 merecen una consideración especial, ya que a juicio del evaluador son perfectamente mejorables. En lo que se refiere a los indicadores de realización, habría que definir perfectamente qué se entiende por "Campaña publicitaria", ya que no está nada claro a la vista de la forma en que el agente ejecutor de la medida (la Empresa Pública de Turismo de Andalucía dependiente de la Consejería de Turismo y Deportes) ha estado contabilizando el indicador "209-Campañas" ya que, por poner un ejemplo, las campañas de promoción incluidas dentro de la "Campaña de promoción turística de Andalucía" han computado como una sola operación. Esto está teniendo incidencia a la hora de valorar el grado de ejecución, ya que los objetivos del Programa se cifraban en 348 campañas al final del mismo y, con el criterio del agente ejecutor, se llevan realizadas 14. A efectos de un mejor conocimiento del coste de la promoción, se sugiere añadir algún indicador adicional como el "184-Inserciones publicitarias". El único indicador de resultados "599-Intercambio de experiencias" parece adecuado, aunque podría mejorarse si se distinguiera entre las producidas en Andalucía, el territorio nacional o el extranjero.

CUADRO 4.31. VALORACIÓN DE LA PERTINENCIA DE LOS INDICADORES DE IMPACTO. DATOS PRIMARIOS CLASIFICADOS POR EJES, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y FONDOS (PORCENTAJES)

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	NS/NC	TOTAL	Nº de casos
EJE								
1.	0.00	52.90	35.30	5.90	0.00	5.90	100.00	17
2.	0.00	28.00	52.00	8.00	4.00	8.00	100.00	25
3.	0.00	22.20	55.60	16.70	0.00	5.60	100.00	18
4.	0.00	51.40	27.00	0.00	0.00	21.60	100.00	37
5.	0.00	66.70	16.70	16.70	0.00	0.00	100.00	18
6.	0.00	50.00	0.00	30.00	0.00	20.00	100.00	11
7.	0.00	77.80	11.10	0.00	0.00	11.10	100.00	9
9.	0.00	0.00	0.00	50.00	0.00	50.00	100.00	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN								
CENTRAL	0.00	15.40	46.20	15.40	0.00	23.10	100.00	14
AUTÓNOMICA	0.00	49.60	30.10	8.90	0.80	10.60	100.00	124
CLASIFICACIÓN POR FONDO								
FEDER	0.00	44.00	35.70	13.10	1.20	6.00	100.00	86
FSE	0.00	46.20	28.20	0.00	0.00	25.60	100.00	39
FEOGA-O	0.00	61.50	15.40	15.40	0.00	7.70	100.00	13
Total POIA	0.00	46.30	31.60	9.60	0.70	11.80	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

En los indicadores de impacto de la medida 1.10 surgen también dudas sobre su pertinencia. Así, se está utilizando solamente el indicador "752-Incremento de ingresos por turismo". Este indicador es problemático por dos razones: la primera, conceptual, ya que parte de la idea de que toda la variación que se produzca en los ingresos por turismo es consecuencia de la campaña de promoción, lo que claramente no es sostenible ya que supone olvidar los esfuerzos de los agentes sociales y de la propia Administración en la mejora del producto turístico; la segunda, es un indicador que, además de estar sujeto a diferentes fuerzas económicas y monetarias externas, debe definirse en términos reales, lo que supone tener como referencia un año base y un índice de precios que sirva como deflactor. No es una cuestión menor, ya que en el Complemento de Programación se recoge como valor objetivo un incremento del 46% (debemos suponer que el programador pensaba en magnitudes nominales al consignar un valor tan alto) en tanto que el agente ejecutor de la medida afirma que se están midiendo las variaciones tomando como base el año 2000 y como deflactor el IPC de la rúbrica "Hostelería y Turismo" (es decir, midiendo en magnitudes reales), siendo el valor alcanzado hasta la fecha declarado por el agente ejecutor de un incremento del 4,9% (en FONDOS 2000 aparece como dato un incremento del 7,52%). En cualquier caso, pueden proponerse otros indicadores que, cumpliendo con los objetivos de la medida, solventen los problemas anteriores. Es el

caso del indicador “688-Incremento en el número de turistas” que evaluaría el conjunto de la promoción, o del indicador “731-Impacto de los anuncios de campañas de publicidad (Gross rating point)”.

Con relación a los aspectos de los indicadores que desde la perspectiva de los agentes ejecutores del eje I podrían mejorarse son, en orden de importancia, los siguientes (Cuadro 4.35):

- Sociedad de la Información (22% de las respuestas)
- Desarrollo Local y Urbano (22%)
- PYME (17%)
- Competitividad (11%)
- Igualdad de Oportunidades (11%)
- I + D + I (11%)
- Redes Transeuropeas (6%)

Resulta destacable el hecho de que el 33% de las respuestas de los agentes ejecutores se concentren en los ámbitos de la Sociedad de la Información e I+D+I.

Tomando como referencia la opinión de los agentes ejecutores sobre los aspectos relacionados con las prioridades comunitarias en función de los que sería conveniente reforzar el sistema de indicadores diseñado en el Complemento de Programa, se realiza a continuación una propuesta de indicadores de seguimiento seleccionados teniendo en cuenta la propuesta contenida en el Documento de Trabajo nº 3 de la DG XVI de la Comisión “Indicadores de Seguimiento y Evaluación: Orientaciones Metodológicas”. Los contenidos de la propuesta de indicadores que desde la perspectiva de las prioridades comunitarias para el eje I se realiza desde el equipo de evaluación se recogen en el Cuadro 4.32:

CUADRO 4.32. PROPUESTA DE INDICADORES DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS PRIORIDADES HORIZONTALES PARA LAS MEDIDAS FEDER DEL EJE 1.

REALIZACIONES	RESULTADOS
Nº de empresas que reciben ayuda financiera para proyectos de I+DTI y adquisición de tecnología	Incremento de la inversión en I+DT+I de las empresas que participan en proyectos conjuntos
Nº de servicios de I+DTI conjuntos creados	Nº de PYME con acceso a los servicios conjuntos
Nº de empresas recién creadas que prestan servicios relacionados con las tecnologías de la información	% de PYME satisfechas con los servicios conjuntos creados
	Nº de puestos de trabajo creados en I+D
	PYME que desarrollan y comercializan servicios relacionados con la tecnologías de la información

Además de la propuesta de indicadores realizada en función de las opiniones de los agentes ejecutores, se han detectado la existencia de indicadores contenidos en FONDOS 2000 que no se han utilizado en el POIA y que pueden ser relevantes desde la perspectiva del equipo de evaluación. Este hecho puede ser consecuencia, como han señalado algunos agentes ejecutores a que no se están utilizando indicadores homogéneos para los distintos Programas del MCA 2000-2006. Esta propuesta se concreta en el caso del POIA 2000-2006 en el Cuadro 4.33.

Finalmente, y según el Cuadro 4.40, el 59% de los entrevistados para el eje I valoran como buena a la capacidad de los indicadores de seguimiento para proporcionar una imagen fiel y en los plazos fijados de la ejecución de las operaciones. Se ha detectado, en consecuencia, que una proporción importante de los entrevistados tienen reservas en cuanto a la valoración general del sistema de indicadores (medidas 1.3, 1.6, 1.7 y para la SGA-FEDER). En este sentido, las críticas señaladas anteriormente pueden justificar esta valoración.

CUADRO 4.33. PROPUESTA DE INDICADORES PARA LAS MEDIDAS FEDER DEL EJE 1

MEDIDAS	REALIZACIONES	RESULTADOS	IMPACTOS
1.3	185 Ayudas concedidas (Total) N° 428 Superficie de espacios productivos y de servicios a las empresas m2	3044 Empresas ubicadas en los Cies N°	
1.6	232 Empresas beneficiarias (PYMES) N° 280 Empresas beneficiarias N° 363 Planes de iniciación a la promoción exterior N°	589 PYMES que consolidan la exportación N°	732 Incremento de ventas en la facturación global %
1.7	160 Empresas certificadas ISO 9000/15014000 N° 232 Empresas beneficiarias (PYMES) N°		768 Empleos creados N° 772 Empleos mantenidos N°
1.51	232 Empresas beneficiarias (PYMES) N° 280 Empresas beneficiarias N°	553 Inversión privada inducida en PYMES Euros	786 Nivel de supervivencia PYMES 18 meses %
1.53	428 Superficie de espacios productivos y de servicios a las empresas m2		
1.55	185 Ayudas concedidas (Total) N° 280 Empresas beneficiarias N°		785 Nivel de supervivencia %

Eje 2

En el Eje 2 es, junto con el Eje 9, donde se señalan más problemas con la capacidad descriptiva de los indicadores. La mayoría de los agentes ejecutores de las medidas de este eje estiman "Regular" la idoneidad de los indicadores de realización, considerándolos así el 56%, idéntico porcentaje que los indicadores de resultados. De estos últimos sólo tienen una opinión positiva uno de cada cuatro agentes ejecutores del eje, lo que lo sitúa a la cola, en este aspecto, del conjunto del POIA. Una situación similar ocurre con los indicadores de impacto, con la diferencia en este caso de no ocupar la última posición dentro del programa. Las razones de este descontento son diversas. Así, se ha indicado la dificultad de medir el número de personas y mujeres beneficiarias (indicadores 304 y 906) sin una referencia temporal, por parte del agente ejecutor de la medida 2.1. Por otro lado, existe la idea por parte de los agentes ejecutores de que deben rellenar todos los indicadores de la medida en que se encuadre su operación, cuando esto no siempre es posible, lo que genera confusión. Por ejemplo, el agente ejecutor de la Consejería de Educación y Ciencia en la medida 2.2 concede ayudas a grupos de investigación (medibles a través del indicador 2111) pero desconoce cuantos proyectos de I+D se financian gracias a ello (indicador 262). Finalmente, alguna de las operaciones encuadradas en esta medida son difícilmente evaluables con los indicadores propuestos pero no tanto por estos últimos sino más bien por que deberían haberse incluido en otro eje. Es el caso, por ejemplo, del proyecto CIBERPyme encuadrado en la medida 2.7 y que, básicamente, consiste en la ayuda económica a las PYMES para la compra de pequeño equipamiento informático. Por su propia naturaleza (ayudas económicas a la modernización) quizá debió incluirse en la medida 1.1. Aún se está a tiempo, dado que esta operación ha empezado a ejecutarse en marzo de 2003 no existiendo ninguna acción en el periodo de la Evaluación Intermedia.

Es en el Eje 2 uno de los que más agentes ejecutores han sugerido mejoras en los indicadores de seguimiento. La mitad de los agentes ejecutores del POIA que creen mejorables los indicadores de I+D+I desarrollan medidas de este eje. La mitad de los agentes ejecutores del propio eje consideran mejorables los indicadores de la Sociedad del Conocimiento (I+D+I y Sociedad de la Información), aunque sus sugerencias se limitan al desglose de los indicadores existentes por organismos y áreas temáticas. Debe recordarse, en este momento, que muchos de los agentes ejecutores creen obligado cumplir con todos los indicadores señalados en el Complemento de Programa lo que, como se indicó con anterioridad, no siempre es posible, lo que condiciona sus respuestas.

Como se ha indicado con anterioridad, la prioridad horizontal Sociedad del Conocimiento (I+D+I y Sociedad de la Información) es, con diferencia y respecto de sus indicadores, el aspecto en el que se sugieren más mejoras por parte de los agentes ejecutores del POIA, manifestándose en este sentido uno de cada tres encuestados que señalan mejoras en los indicadores. Por ejes, es lógicamente en el Eje 2 (coincidente con los objetivos del principio horizontal) donde existe una mayor preocupación por su fiabilidad, aunque también en el Eje 7 sus agentes ejecutores distribuyen sus sugerencias entre estos indicadores y los de medio ambiente.

El análisis de los indicadores en función de su capacidad para proporcionar una imagen fiel de las operaciones en los plazos fijados para su ejecución viene a dibujar, en su mayor parte, el mismo paisaje que en la valoración de los indicadores de realización. Así, en el conjunto del POIA, casi dos tercios de los agentes ejecutores considera "Buena" o "Muy Buena" esta capacidad, frente al tercio que la considera "Mala" o "Muy Mala". En el Eje 2, la opinión de los agentes ejecutores es sensiblemente más negativa que la media del POIA. Así, solo la consideran "Buena" poco menos de un tercio de ellos, siendo mayoría los que la consideran "Regular". Por medidas, el 100% de los agentes ejecutores de las medidas 2.2, 2.3 y 2.4 consideraron "Regular" la capacidad de los indicadores en los plazos fijados; nuevamente, el agente ejecutor de la medida 2.5 se constituye en una excepción al considerar "Buenos" sus indicadores. Las diferencias entre los agentes ejecutores de la medida 2.7 "Sociedad de la Información" puede justificarse plenamente por la naturaleza dispar de las operaciones que bajo este epígrafe se desarrollan.

Eje 3

En las medidas del Eje 3 existen algunas dificultades a hora de proceder a efectuar el seguimiento físico de los proyectos por parte de los agentes ejecutores. *Junto a las dificultades derivadas de la recogida de la información, que se analizan en el apartado siguiente, la mayores dificultades se relacionan con el establecimiento de indicadores físicos que tratan de cuantificar las realizaciones obtenidas en las diversas operaciones.*

En primer lugar es necesario señalar el grado de pertinencia de los indicadores, es decir si se adecuan a los objetivos de la medida, o si reflejan realmente lo realizado por los diferentes agentes ejecutores en el POIA en cada caso.

En algo más de la mitad de los casos el grado de pertinencia de los indicadores de realizaciones físicas puede calificarse como regular o malo en el Eje de Medio Ambiente, valoración inferior a la media del POIA. La disparidad es importante y diferente entre las medidas, incluso los mismos agentes ejecutores califican buena la pertinencia de los indicadores en una medida y mala en otra de las que también ellos mismos gestionan, principalmente dentro de la Consejería de Medio Ambiente. La pertinencia es adecuada en la totalidad de las medidas 3.4, 3.5, 3.8 y 3.10, e inadecuada en las medidas 3.7 y 3.9. Ocupando el resto, medidas 3.1, 3.2, 3.3 y 3.6, una situación intermedia, siendo dispar la valoración efectuada, dentro de cada una, por los diferentes órganos que las gestionan.

En cuanto a la pertinencia de los indicadores de resultados e impactos, también el Eje 3 presenta una valoración inferior a la media del Programa Operativo, especialmente en impactos, donde 3 de cada 4 agentes ejecutores valoran mal o regular la pertinencia de los indicadores propuestos. *No son extrañas estas respuestas si se tiene presente que en más de la mitad de las medidas de este Eje se propone, como máximo, un solo indicador de resultados; y en tres de ellas uno solo, como máximo, de impactos. En este aspecto el equipo evaluador se identifica con las respuestas dadas por los agentes ejecutores. Hay que destacar la valoración efectuada en la medida 3.5, única medida donde la pertinencia de los indicadores puede considerarse como buena tanto en realizaciones, resultados e impactos. En la medida 3.6, la Confederación Hidrográfica del Guadiana es el único caso que se destaca en sentido contrario al considerar como mala la pertinencia de los indicadores en los tres aspectos considerados.*

Similar valoración puede efectuarse a la hora de ver la capacidad que en conjunto tienen los indicadores de seguimiento para proporcionar una imagen fiel y en los plazos fijados de la ejecución de las operaciones. Sólo en una tercera parte del Eje puede considerarse como buena, frente a las dos terceras partes ofrecida como media en el conjunto del POIA. Nuevamente el conjunto de las medidas 3.4, 3.5 y 3.8 destacan con una buena valoración y, en el extremo opuesto, la Confederación Hidrográfica del Guadiana con la calificación de mala, ocupando el resto de las medidas y agentes ejecutores una valoración intermedia.

Es importante tener presente que en algunas medidas, especialmente en la 3.1, 3.2 y 3.6, algunos de los indicadores de realizaciones físicas no están bien definidos para que en la práctica puedan medirse y seguirse correctamente, se recomienda pues una mejor definición de los indicadores en general para que ofrezcan una imagen más fiel de la realidad. Por ejemplo:

- En la medida 3.6 el indicador 3004 "Nº de infraestructuras de uso público construidas o mejoradas" no refleja bien las inversiones y actuaciones realizadas, pues considera de igual magnitud la construcción de un Aula de la naturaleza o de un Centro de visitantes que la construcción de un punto de información o la mejora de un mirador. Se recomienda especificar mejor los tipos de infraestructuras computables, limitándolas a las que superen cierta envergadura.
- Algo análogo ocurre en la medida 3.8 con el indicador 331 "Actuaciones de recuperación y regeneración", en la medida 3.9 con los indicadores 690 y 691 "Número de actuaciones en bosque privados" y con el indicador 694 de la medida 3.10 "Actuaciones restauración de ecosistemas degradados". Al medir todos ellos en número se otorga igual valor a actuaciones pequeñas que grandes; sería recomendable establecer como unidad de medida la Hectárea.
- El indicador 3003 "Superficie reforestada" deja al margen otros tipos de tratamiento silvícola, tales como limpiezas forestales, podas, etc..
- En la medida 3.1 el indicador nº 349 "Presas construidas" valora igual una pequeña presa que una gran obra de infraestructura.
- El indicador 118 mide la longitud de "Redes de abastecimiento nuevas o mejoradas a núcleos urbanos"; sin embargo el 117 "Redes de abastecimiento nuevas a actividades económicas" no incluye las mejoradas.
- Diversos indicadores, como el anteriormente citado 118, el 227 "Depósitos de agua construidos o mejorados", etc. consideran lo mismo una nueva construcción que una mejora o reforma, cuando tendrían que constituir indicadores diferentes.
- Junto a todo lo anterior, habría que señalar que el agente ejecutor de la medida 3.7 considera que el indicador 199 "Auditoria ambientales a empresas" tendría que añadir también "Diagnósticos ambientales" y que en el indicador 343, la unidad de medida (número) es errónea, debe de ser el número de estaciones en explotación y años (Nº x años).

Hay que destacar también que en algunos casos no existen indicadores que puedan medir realizaciones que realmente se llevan a cabo, tal es el caso de importantes inversiones que se realizan en estudios generales, proyectos y asistencias técnicas, estudios de restauración de ecosistemas, obras de reparación, infraestructuras complementarias, señalizaciones, adquisiciones de equipos, elaboración de planes y programas, levantamiento de información cartográfica, mantenimiento de viveros forestales, etc. O incluso determinadas actuaciones quedan infravaloradas, como la demolición del Gran Hotel Zahara en la medida 3.5, con una cuantiosa inversión que se refleja en unos escasos "m² de costa recuperada" definidos por el indicador correspondiente (nº 140).

No se aprecia solapamiento en las medidas del Eje 3 entre indicadores de realizaciones, resultados e impactos. Aunque es recomendable una mejor correspondencia entre los de realizaciones y resultados.

A juicio de este equipo de evaluación, los indicadores de resultados e impactos son insuficientes, aunque en general los de resultados están bien definidos, no así en el caso de los indicadores de impacto, su función es medir los efectos de las actuaciones a largo plazo, sin embargo en la mayoría de las medidas el indicador seleccionado se limita a medir el número de empleos creados, bien en fase de construcción o de mantenimiento.

Los indicadores definidos en las diversas medidas del Eje 3 al inicio del periodo establecen valores objetivos o previsiones a alcanzar para todo el periodo del POIA. Sin embargo dichas magnitudes no permiten valorar si las actuaciones llevadas a cabo hasta un momento dado, como por ejemplo el que es objeto de la presente evaluación, están cumpliendo su objetivo. Teóricamente tendría que haberse realizado un porcentaje de realizaciones físicas equivalente al tiempo transcurrido hasta la fecha, sin embargo, muchas actuaciones solo se computan o valoran en el

momento de su terminación, principalmente en grandes proyectos de infraestructuras hidráulicas, pero también en otros de menor tamaño. De otro lado no se especifican valores objetivos dentro de la medida para cada agente ejecutor que participa en las mismas.

Como es de prever por lo señalado previamente, diversos agentes ejecutores de este Eje manifiestan algunas críticas a la selección de indicadores realizada para el seguimiento de las operaciones. Como se ha indicado anteriormente, muchas veces los indicadores de realizaciones no pueden completarse hasta que no está el proyecto finalizado totalmente, lo que no implica que el proyecto se encuentre en un avanzado estado de realización. *Sería recomendable el establecimiento de indicadores intermedios que pudieran valorar las realizaciones físicas efectuadas hasta un momento dado aún sin completar totalmente el proyecto en cuestión. Por ejemplo en el caso de construcción de una presa, el indicador podría ser metros cúbicos de hormigón utilizado.*

Asimismo, en la medida 3.5 la Dirección General de Costas señala como otros indicadores de realizaciones a tener en cuenta los siguientes: nº 148 "Recuperación de Marismas" y nº 168 "Accesos y senderos construidos". En el Cuadro 4.34, el equipo evaluador propone una serie de indicadores adicionales para las medidas FEDER del Eje 3.

CUADRO 4.34. PROPUESTA DE INDICADORES PARA LAS MEDIDAS FEDER DEL EJE 3.

MEDIDAS	REALIZACIONES	RESULTADOS	IMPACTOS
3.2		805 Reducción de pérdidas en la red de suministro (%) Reducción de nº de días con suministro insuficiente (por mil hogares)	
3.3	413 Redes de saneamiento nuevas o mejoradas	Aguas residuales urbanas tratadas (%) Plantas depuradoras de aguas residuales en funcionamiento (nº)	717 Población conectada a depuradoras Aguas residuales depuradas reutilizadas (%)
3.4		Residuos sólidos urbanos reciclados (%) Incremento del nº de puntos de recogida selectiva de residuos	Población atendida por plantas de recuperación y reciclado (%) Reducción del porcentaje de RSU no tratados
3.5		Disminución del número de playas no aptas para el baño Incremento del nº de playas con bandera azul	Aumento del nº de visitantes a las playas andaluzas
3.6		Incremento de superficie reforestada. Incremento de vías pecuarias y senderos señalizados.	Reducción de superficie afectada por incendios forestales (Has) Aumento de nº de visitantes a Espacios Naturales
3.7		Nº de inspecciones anuales a empresas emisoras Incremento de nº de puntos de vigilancia acústica Nº de municipios que poseen estaciones de control de la contaminación aire/ruido	Nº de días con niveles de contaminación superiores a los establecidos Aumento del % de consumo de energías alternativas Incremento de consultas médicas por problemas relacionados con la contaminación/ruido. Nº de denuncias anuales por contaminación/ruido
3.8			794 Espacios degradados recuperados para uso social o económico (Ha)

Finalmente se recomienda que se mejoren los indicadores de seguimiento principalmente en lo que se refiere a las prioridades y políticas horizontales comunitarias. Es recomendable la necesidad de establecer indicadores que midan los posibles riesgos de daños ambientales y en general de actuaciones ambientales. Especialmente son los agentes ejecutores en el Eje 3 los que manifiestan mayoritariamente esta necesidad. Este aspecto se analizará con más detalle en el Capítulo 7 al estudiar la Prioridad Horizontal de Respeto al Medio Ambiente (Epígrafe 7.2)

Eje 4

a) Grado de pertinencia

Con respecto a los indicadores de realizaciones, un 10.8% de los agentes ejecutores del eje 4 consideran que son "muy buenos" y un 62,2% "buenos". El resto, un 27% consideran que son "regulares". Estos resultados pueden considerarse como mejores si se comparan con los resultados obtenidos para el POIA 2000-2006, en el cual el porcentaje de respuestas "regular" aumenta hasta el 33.3%. A nivel de medidas, destacar como en las medidas, 4C.3, 4C.4, 4B.6, 4B.7, 4B.8, 4B.9 4E.16 y 4E.18 la pertinencia es considerada de "regular".

Pasando ahora a los indicadores de resultados, el 54,1% de los agentes del eje 4 lo califican de "buena", y un 27% de "regular". Es importante destacar que no existen respuestas en la categoría "muy buena", y que existe un elevado porcentaje de agentes que responden "no sabe/no contesta" (un 18.9%), Estos resultados son muy similares si se comparan con los obtenidos para la totalidad del POIA 2000-2006. A nivel de medida, de nuevo se aprecian deficiencias en los indicadores de las medidas 4C.3, 4C.4, 4B.6, 4B.7, 4B.8, 4B.9 4E.16 y 4E.18, a las que se les unen ahora los de las medidas 4D.10 y 4D.11.

Por último, cuando se les pregunta a los agentes del eje 4 sobre la pertinencia de los indicadores de impacto, ésta no procede ya que no existen, excepto para la medida 4A.1. Para esta medida en concreto los agentes ejecutores consideran "bueno" el indicador de impacto existente.

En términos generales, el equipo evaluador ha detectado el desconocimiento y carencia de formación que tiene los agentes en cuanto a los indicadores y su tipología. A partir de las entrevistas realizadas, se ha podido comprobar este hecho en muchos agentes ejecutores, donde ha sido necesario explicarles la diferencia entre cada tipo de indicador y el objetivo último de los mismos. Es decir, se ha tenido que hacer una labor de formadores para poder obtener respuesta a la pregunta formulada. Se insiste de nuevo en formar a los recursos humanos en temas europeos para poder cumplir eficazmente con los requerimientos de la D.G. de Fondos Europeos.

b) Aspectos a mejorar en los indicadores en relación a las prioridades horizontales

Los agentes ejecutores del eje 4 inciden de manera importante en que tendrían que mejorarse los indicadores relativos a "Medio Ambiente" (un 31.6%), a "Sociedad de la Información" (un 31.6%) y a "Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres" (un 26.3%). Un 5.3% de los agentes considera que había que mejorar los indicadores de "PYMES" e "I+D+I". Es significativo también apuntar que ningún agente ejecutor del eje 4 consideró la necesidad de mejorar los indicadores relativos a "Desarrollo local y urbano", "Redes transeuropeas" y "Competitividad".

En opinión del equipo evaluador es especialmente relevante dentro del eje 4 las respuestas dadas sobre la mejora del indicador relativo a igualdad de oportunidades, ya que dentro del eje 4 existen medidas específicas para reducir las diferencias entre hombres y mujeres dentro del mercado laboral (4B.9, 4E.16, 4E.17, 4E.18). Comparativamente con el POIA 2000-2006, se aprecian diferencias significativas que pueden tener su justificación en cómo los objetivos propios de cada eje, en nuestro caso el eje 4, influyen significativamente en la mayor o menor necesidad de mejorar unos indicadores u otros. A nivel general del POIA 2000-2006 se detecta un mayor peso del indicador de igualdad de oportunidades en aquellos subejos y medidas que tienen una relación directa y muy definida con el indicador.

c) Imagen fiel y en los plazos fijados

Por lo que respecta a la capacidad de los indicadores de seguimiento para proporcionar una imagen fiel y en los plazos fijados de la ejecución de las operaciones, un 94,5% de los agentes ejecutores encuestados en el eje 4, hacen una

valoración "buena"; porcentaje éste muy superior a la valoración realizada para el conjunto de agentes encuestados en el POIA 2000-2006 que se sitúa en el 61,6%. Justo al contrario sucede cuando comparamos la valoración "regular" en ambos ámbitos. En este caso, mientras que la valoración para el eje 4 se sitúa en el 5,4%, para el conjunto del POIA 2000-2006 alcanza el 31,2%. *En resumen, se puede considerar que los indicadores de seguimiento utilizados para evaluar el desarrollo de las operaciones del eje 4 captan mejor la imagen y los plazos fijados para dichas operaciones, que para el conjunto del Programa Operativo.*

A nivel de medidas dentro del eje 4, cabe destacar las valoraciones realizadas por los agentes encuestados en las medidas 4C.2 y 4E.18, dado que para el resto de medidas el 100% de los agentes hacen una valoración "buena". Concretamente, en el caso de la medida 4C.2, hay un reparto igualitario entre la valoración "muy buena" y "buena"; mientras que en la medida 4E.18 la valoración de todos los agentes encuestados es de "regular". *El motivo de esta última valoración se debe al hecho de que según el IAM, los indicadores de seguimiento de esta medida son muy escasos y no recogen la imagen fiel de la variabilidad de las operaciones que se realizan.*

d) Calidad y fiabilidad de los indicadores existentes

En opinión del equipo evaluador y utilizando no sólo este análisis descriptivo sino también los comentarios de las entrevistas personales realizadas con los agentes ejecutores, se detecta claramente que el grado de pertinencia y la imagen que proporcionan los indicadores de seguimiento respecto a las operaciones que se ejecutan no son adecuadas para la mayoría de ellos. Esta circunstancia se pone de manifiesto en la opinión de diferentes agentes pertenecientes a la Consejería de Medio Ambiente, a la Consejería de Educación y Ciencia o al IAM, al considerar que muchos de estos indicadores no son apropiados para recoger con precisión las características específicas y la diversidad de operaciones que se realizan.

En otros casos la falta de fiabilidad de los indicadores puede deberse a problemas de coordinación entre distintos órganos ejecutores. En aquellas medidas relacionadas con la formación profesional ocupacional que son llevadas a cabo por agentes ejecutores distintos a la D.G. de Formación Profesional Ocupacional, se ve afectada la imagen fiel de sus indicadores de seguimiento como consecuencia de la falta de cooperación y coordinación entre la D.G. de Formación Profesional Ocupacional y dichos agentes. Esta circunstancia también es extensible a los indicadores de seguimiento de la medida 4A. I en la que, según opinión de uno de los agentes encuestados, para mejorar su fiabilidad sería necesario coordinar la información enviada desde todas las Direcciones Generales de la Consejería de Educación y Ciencia que intervienen en el desarrollo de esta medida.

Desde el punto de vista del equipo evaluador, algunos agentes ejecutores como los pertenecientes a la D.G. de Empleo e Inserción y a la D.G. de Formación Profesional Ocupacional hacen una valoración más positiva acerca de la pertinencia y fiabilidad de los indicadores debido más a circunstancias propias de las mayores exigencias y sobrecarga de trabajo y a las dificultades de sus sistemas informáticos para enviar más indicadores de seguimiento o indicadores distintos, ante una posible reprogramación, que al hecho en sí de que realmente todos los indicadores actuales sean pertinentes para valorar las realizaciones, los resultados y los impactos de las operaciones que realizan. No obstante, sí que es cierto que desde la D.G. de Empleo e Inserción se pone de manifiesto la necesidad de compatibilizar los indicadores de seguimiento de sus medidas en el POIA 2000-2006, con los indicadores de seguimiento recogidos en el Plan Nacional de Empleo.

Además de las valoraciones realizadas sobre la pertinencia y fiabilidad de los indicadores de seguimiento, el equipo evaluador quiere remarcar dos cuestiones de carácter metodológico que pueden afectar de forma muy significativa a la elaboración de dichos indicadores y por tanto a su calidad.

En primer lugar, se han detectado problemas metodológicos en la definición de algunos indicadores, al requerir de la interpretación subjetiva del órgano ejecutor. Concretamente, desde la Consejería de Educación y Ciencia, se pone de manifiesto que al tratar con indicadores relacionados con la sociedad del conocimiento, por ejemplo nº de cursos relacionados con las TIC sobre total de cursos, se tienen que hacer valoraciones subjetivas para determinar dentro de las distintas especialidades formativas, qué cursos están relacionados con las TIC. Esta valoración no tienen porqué coincidir con la que se realizan en otras regiones receptoras de Fondos Estructurales. En definitiva, desde esta Consejería se pone de manifiesto la necesidad de definir una metodología específica para la elaboración de indicadores de seguimiento, que sea uniforme y extensible a todas las regiones que reciben fondos europeos, con el objetivo de que las comparaciones entre dichos indicadores y su valoración puedan tener algún sentido.

CUADRO 4.35. ¿EN QUÉ ASPECTOS PODRÍA MEJORARSE EN SU OPINIÓN ESTOS INDICADORES DE SEGUIMIENTO?

EJE	Medio Ambiente	Igualdad Oportunidades	Sociedad Información	Desarrollo Local	Redes		Pymes	Competitividad	I+D+i	Otros ámbitos	Total
					Transeuropeas	Local					
1.-Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	0,0	11,1	22,2	22,2	5,6	5,6	16,7	11,1	11,1	0,0	100,0
2.-Sociedad del conocimiento	3,7	0,0	11,1	11,1	14,8	14,8	0,0	3,7	40,7	14,8	100,0
3.-Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	25,6	11,6	9,3	16,3	9,3	9,3	9,3	9,3	9,3	0,0	100,0
4.-Desarrollo de los recursos humanos	31,6	26,3	31,6	0,0	0,0	0,0	5,3	0,0	5,3	0,0	100,0
5.-Desarrollo local y urbano	6,3	6,3	6,3	31,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	25,0	100,0
6.-Redes de transporte y energía	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
7.-Agricultura y desarrollo rural	33,3	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,7	0,0	100,0
9.-Asistencia técnica	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	0,0	100,0
TIPO DE ADMINISTRACIÓN											
Central	28,6	0,0	0,0	28,6	28,6	28,6	0,0	0,0	0,0	14,3	100,0
Autonómica	15,0	10,5	16,5	13,5	9,0	9,0	7,5	6,8	15,8	5,3	100,0
CLASIFICACIÓN POR FONDO											
FEDER	11,9	8,3	11,9	15,6	12,8	12,8	7,3	8,3	16,5	7,3	100,0
FEOGA	30,8	7,7	23,1	23,1	0,0	0,0	7,7	0,0	7,7	0,0	100,0
FSE	27,8	22,2	33,3	0,0	0,0	0,0	5,6	0,0	11,1	0,0	100,0
Total	15,7	10,0	15,7	14,3	10,0	10,0	7,1	6,4	15,0	5,7	100,0

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

En segundo lugar, al cumplimentar la información de los indicadores de seguimiento vinculados a operaciones que tienen una proyección de pagos plurianual, los agentes ejecutores tienen dificultades para hacer la imputación correspondiente, dado que algunos de estos agentes asignan el valor al indicador tomando como referencia el último pago realizado, otros tomando como referencia el primer pago, mientras que otros prorratean los pagos para asignar el valor al indicador. Esta situación se plantean, por ejemplo, en la tramitación de expedientes vinculados a la D.G. de Infraestructuras dentro de la medida 4A.1, o en las becas para formación y comercio exterior de la medida 4B.8 que tienen una duración de dos años. En este último caso, las dificultades aumentan cuando existe renuncia de becas en cuyo caso se dificulta especialmente el seguimiento de la información requerida.

e) Solapamiento entre tipos de indicadores

A la hora de analizar la existencia o no de un solapamiento entre los indicadores hay que tener en cuenta la diversidad de indicadores que se están utilizando dentro del eje 4 diferenciando si son indicadores de realizaciones, resultados o impactos (ver Cuadro 4.36).

CUADRO 4.36. INDICADORES UTILIZADOS PARA LAS MEDIDAS FSE DEL EJE 4

REALIZACIONES	RESULTADOS	IMPACTOS
(175) Acciones.	(675) Unidades escolares creadas/adaptadas.	(769) Empleos creados en fase de construcción
(180) Alumnos.	(954) Número de personas ocupadas a los 6 meses.	
(304) Personas beneficiarias	(955) Número de personas que mantienen su empleo.	
(902) Número de alumnos en Sociedad de la Información.	(957) Número de personas que han mejorado su situación laboral en el mismo centro.	
(903) Número de discapacitados	(958) Número de empresas que continúan activas a los doce meses.	
(904) Número de discapacitados e inmigrantes	(959) Número de empresas creadas que continúan activas a los doce meses	
(905) Número de inmigrantes.		
(906) Número de mujeres beneficiarias.		
(907) Número de personas que reciben acciones preventivas.		
(908) Número de formadores formados.		

Como puede observarse existen 10 indicadores de realizaciones diferentes en todo el eje 4. En un principio podría hablarse de solapamiento entre el indicador 904 y los indicadores 903 y 905. Sin embargo, desde el punto de vista del equipo evaluador el indicador 904 no debería de utilizarse, sino usar en su lugar el 903 y 905.

En el caso de los indicadores de resultados existen 6 diferentes en todo el eje 4. Aunque puede parecer que existe un solapamiento entre los indicadores 954 y 955 hay que tener en cuenta que el primero se aplica en las medidas 4D.10, 4D.11, 4E.16, 4B.6, 4B.7 y 4B.8 relacionadas con inserción en el mercado laboral de jóvenes, discapacitados, inmigrantes, etc. y el segundo indicador en las medidas 4C.2 y 4C.3 relacionadas con formación dirigida a personas ya ocupadas. Lo mismo ocurre con los indicadores 958 y 959. Aunque puedan parecer idénticos y por tanto existir solapamiento, hay que tener en cuenta que el primero se aplica en la medida 4C.4 cuyo objetivo es fomentar los procesos de modernización de las empresas existentes que favorezcan la creación y la estabilidad del empleo, y el segundo en la medida 4E.17 dirigida a favorecer la actividad empresarial de las mujeres a través del autoempleo (por ese motivo se utiliza en el indicador 959 la expresión "empresas creadas")

Sólo existe un indicador de impacto, concretamente para la medida 4A.1, y no tiene sentido hablar de solapamiento.

Por último, hay que tener en cuenta que la valoración del grado de solapamiento entre los indicadores utilizados del eje 4 está fuertemente relacionado con el número de indicadores existentes, sobre todo en lo relativo a indicadores de resultados y de impactos (muy pocos en el eje 4): A mayor número de indicadores mayor probabilidad de existencia de un posible problema de solapamiento.

f) ¿Son realmente indicadores de resultados o impactos los incluidos en el eje 4?

Para valorar esta pregunta hay que tomar como punto de partida la definición exacta de lo que es un indicador de realizaciones, resultados e impactos. Teniendo en cuenta lo que se pretende con cada tipo de indicador (documento nº 3 de la D.G. XVI de Política Regional y Cohesión, pp. 9) y a la vista de los indicadores que se están utilizando en el eje 4, consideramos que cada indicador de realización, resultado e impacto utilizado está correctamente definido para cumplir con los objetivos fijados para cada uno de ellos. Es decir, los indicadores de realizaciones miden adecuadamente los bienes y servicios producidos por la medida (objetivos operativos), los de resultados miden los efectos directos e inmediatos (objetivos específicos) y los de impactos recogen los efectos a largo plazo de la medida (objetivos globales)⁵¹

g) Propuesta de indicadores alternativos para el eje 4

Los indicadores de realizaciones son los que tiene mayor peso dentro del eje 4. Así, un 80.2% del total de indicadores existentes en el eje 4 son de realizaciones. Aunque existen pocos indicadores de resultados en el eje 4, a juicio del equipo evaluador la mayor carencia detectada en las medidas del eje 4 es la nula existencia de indicadores de impacto, excepto para la medida 4A.1. Desde nuestro punto de vista este tipo de indicadores tiene un papel fundamental dentro del eje 4, ya que las acciones desarrolladas por los agentes ejecutores deben ir encaminadas a la consecución del objetivo último que es la "creación de empleo".

CUADRO 4.37. PROPUESTA DE INDICADORES DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS PRIORIDADES HORIZONTALES PARA LAS MEDIDAS FSE DEL EJE 4

RESULTADOS	IMPACTOS
Aumento del índice de participación de la mano de obra en la formación (% Hombres /mujeres).	Puestos de trabajo en la empresa o centros creados o conservados como consecuencia de proyectos medioambientales financiados (nº y %).
Mujeres en puestos directivos (nº).	Aumento del número de PYMES que recurren a Formación Continua (nº y %).
Mujeres autoempleadas (nº y %)*.	Puestos de trabajos brutos/netos creados/mantenidos al cabo de 2 años (nº y % del total de empleo) ⁵² .
Empresas creadas en el sector medioambiental (nº).	Reducción del desempleo en poblaciones afectadas, como por ejemplo, mujeres, discapacitados, jóvenes, drogadictos, etc (%).
Empresas creadas relacionadas con la Sociedad del Conocimiento (nº)*.	Aumento en el empleo de las mujeres en sectores con predominio de hombres (%)
Formadores que han participado en cursos de formación para mejorar su nivel de cualificaciones (nº)*.	
Cursos formativos impartidos para formadores (nº)*	
Empleados recibiendo formación sobre I+D+I y Sociedad de la información (nº).	
Personas recibiendo formación continua con un contrato temporal sobre el total de personas formadas (nº y %)*.	
Número de personas con un contrato temporal que han recibido formación continua que continúan ocupadas a los 6 meses (nº y %)*	

(*) Indicadores propuestos por los evaluadores no recogidos en ningún documento

51. Ver documento nº 3 de la D.G. XVI de Política Regional y Cohesión, pp. 6.

52. La D.G. XVI ha publicado una nota metodológica sobre el cálculo de los efectos netos del empleo titulada "Cómputo de los puestos de trabajo": Método de evaluación de los efectos en el empleo de las intervenciones de los Fondos Estructurales (1997).

Para reducir la carencia anteriormente comentada de indicadores relacionados con las prioridades horizontales de “Medio Ambiente”, “Sociedad de la Información” e “Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres” dentro del eje 4, se proponen una serie de indicadores a partir del documento 3 de la D.G. XVI de Política Regional y Cohesión y por iniciativa propia del equipo evaluador, se han recogido en el Cuadro 4.37.

A nivel de medidas y a partir de los indicadores recogidos en Fondos 2000 que no se encuentran incluidos en el POIA 2000-2006 se proponen los indicadores recogidos en el Cuadro 4.38, con el objetivo de solventar las carencias detectadas por los propios agentes ejecutores y el equipo evaluador:

CUADRO 4.38. PROPUESTA DE INDICADORES PARA LAS MEDIDAS FSE DEL EJE 4

MEDIDAS	REALIZACIONES	RESULTADOS	IMPACTOS
4A.I	(267) Proyectos que incluyen inversión en mejora medioambiental o energética (nº).	(507) Incremento de usuarios atendidos en centros financiados (%).	(703) Beneficiarios de colectivos con especiales dificultades de inserción (%). (704) Puestos habilitados o adaptados (nº).
4D.10	(346) Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental.(nº)		
4D.11	(346) Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental.(nº)	(720) Mujeres sobre beneficiarios (%)	
4A.12	(346) Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental.(nº)	(953) N° de personas ocupadas a los 6 meses de finalizar la formación (nº)	
4A.13	(346) Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental.(nº)	(953) N° de personas ocupadas a los 6 meses de finalizar la formación (nº)	
4A.14	(909) N° horas de formación en nuevas tecnologías de la información (nº).		
4A.15	(346) Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental.(nº)	(954) N° de personas ocupadas a los 6 meses (nº)	
4E.16	(345) Personas formadas (nº) (346) Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental.(nº)	(720) Mujeres sobre beneficiarios (%)	
4E.17	(345) Personas formadas (nº) (346) Personas formadas que han seguido un módulo medioambiental.(nº) (903) Número de discapacitados (nº) (905) Número de inmigrantes (nº)	(720) Mujeres sobre beneficiarios (%) (721) PYMES sobre total de empresa (%)	
4E.18	(345) Personas formadas (nº)	(720) Mujeres sobre beneficiarios (%)	
4C.2	(280) Empresas beneficiarias (nº) (346) Personas formadas que han seguido un módulo mediambiental.(nº) (901) Número de acciones de anticipación (nº)		

Continúa

Continuación

MEDIDAS	REALIZACIONES	RESULTADOS	IMPACTOS
4C.3	(280) Empresas beneficiarias (n°) (345) Personas formadas (n°) (346) Personas formadas que han seguido un módulo mediambiental.(n°) (901) Número de acciones de anticipación (n°)	(957) Número de personas que han mejorado su situación laboral en el mismo centros (n°).	
4C.4	(346) Personas formadas que han seguido un módulo mediambiental.(n°) (901) Número de acciones de anticipación (n°)		
4B.6	(345) Personas formadas (n°) (346) Personas formadas que han seguido un módulo mediambiental.(n°)	(720) Mujeres sobre beneficiarios (%) (721) PYMES sobre total de empresa (%)	
4B.7	(346) Personas formadas que han seguido un módulo mediambiental.(n°)	(720) Mujeres sobre beneficiarios (%) (721) PYMES sobre total de empresa (%)	
4B.8	(345) Personas formadas (n°) (346) Personas formadas que han seguido un módulo mediambiental.(n°)	(720) Mujeres sobre beneficiarios (%) (721) PYMES sobre total de empresa (%)	
4B.9	(345) Personas formadas (n°) (346) Personas formadas que han seguido un módulo mediambiental.(n°)		

Eje 5

En relación con la pertinencia de los indicadores el porcentaje de satisfacción de los agentes ejecutores entrevistados es considerablemente reducido, sobre todo en los indicadores de realización, resultado de la falta de adecuación de algunos de ellos a las actuaciones realizadas dentro de este Eje. Esta deficiencia se ha hecho patente, en el caso de los mencionados indicadores de realización, al utilizarlos para el cálculo de los costes unitarios y en que cuando se plantea a los agentes ejecutores del Eje 5 qué aspectos de los indicadores de seguimiento podrían mejorarse, la mayoría manifiesta que los de Desarrollo Local y Urbano. Los problemas planteados por los agentes ejecutores y que se comparten desde el equipo evaluador son los que exponemos a continuación, a algunos de los cuales sugerimos solución, obtenida de Fondo 2000 en algunos casos:

- Falta de adecuación de los indicadores a las actuaciones realizadas, en la Medida 5.3 sólo existe un indicador referido a construcción y/o adaptación de edificios para bibliotecas (73 Edificios nuevos, conservados y/o rehabilitados (actividades sociales, culturales)), y debería figurar al menos otro referido a equipamiento y otro a informatización de las mismas.
- En la Medida 5.8, la medición en M² de las actuaciones en rehabilitación y o conservación de edificios resulta poco adecuada por la variedad de actuaciones que se realizan en función del tipo de edificio y del estado de los mismos.

- En la Medida 5.2 el único indicador existente (3017 Intercambios construidos) no representa a todas las actuaciones realizadas, podría añadirse uno nuevo Soterramiento de vías de ferrocarril, medido en Km.
- En la Medida 5.9, en el área sanitaria algunos indicadores son excesivamente genéricos para las actuaciones a las que se refieren dada la numerosa tipología existente, (278 Dotaciones de equipamiento sanitario), sería conveniente realizar un desglose del mismo.
- En la Medida 5.9, en el área de infraestructuras sociales falta indicador para recoger las actuaciones de equipamiento de los centros de servicios sociales comunitarios, por ejemplo 178 Actuaciones en equipamiento.
- En las medidas cuyas actuaciones consisten en la realización de obras o adecuación de espacios faltarían indicadores para las actuaciones pendientes de finalización, es decir de realización intermedia.

Además de estos casos concretos planteados en las entrevistas con los agentes ejecutores, analizando el conjunto de operaciones realizadas o inicializadas, hasta el 31-12-2002 en las distintas medidas integradas en este Eje 5 desde el equipo evaluador se considera conveniente integrar un conjunto de indicadores que figuran en Fondos 2000 y que no se han incorporado en la última versión de los complementos de programa del POIA ya que colaborarían a elevar el grado de pertinencia de los mismos (ver Cuadro 4.39).

Por otro lado, la valoración que hacen los agentes ejecutores de los indicadores de resultado y de impacto es más positiva que la de los indicadores de realización, si bien se detecta por parte del evaluador un desconocimiento de los mismos por parte de los agentes ejecutores.

CUADRO 4.39. PROPUESTA DE INDICADORES PARA LAS MEDIDAS FEDER DEL EJE 5

MEDIDAS	REALIZACIONES	RESULTADOS	IMPACTOS
5.1	(2) Acondicionamiento (calles, carreteras, aceras etc) (m) (90) Espacios urbanos revalorizados (M ²) (254) Nuevos accesos al mar creados (Nº)		
5.4		(679) Usuarios beneficiados de los servicios asistenciales (Nº)	
5.7	(111) Rutas, accesos y senderos habilitados y señalizados (Km) (141) Superficie de playa recuperada o regenerada (M ²) (291) Establecimiento de oficinas de información turística y atención a turistas		
5.9	(253) Nuevas consultas creadas (Nº) (300) Hospitales construidos y equipados (Nº) (302) Instalaciones construidas o reformadas (M ²)	(600) Pacientes atendidos al año en las infraestructuras financiadas (Nº) (633) Población beneficiada directamente (Nº) (679) Usuarios beneficiados de los servicios asistenciales (Nº)	(687) Incremento del nº de usuarios de las instalaciones (Nº)

CUADRO 4.40. VALORACIÓN DE LA EFICACIA DE LOS INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE LAS OPERACIONES. DATOS PRIMARIOS CLASIFICADOS POR EJES, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y FONDOS (PORCENTAJES)

EJE	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	NS/NC	TOTAL	N° de casos
1.	0.00	58.80	35.30	5.90	0.00	0.00	100.00	17
2.	0.00	32.00	56.00	8.00	4.00	0.00	100.00	25
3.	0.00	33.30	55.60	5.60	0.00	5.60	100.00	18
4.	0.00	94.60	5.40	0.00	0.00	0.00	100.00	37
5.	0.00	72.20	22.20	5.60	0.00	0.00	100.00	18
6.	18.20	45.50	36.40	0.00	0.00	0.00	100.00	11
7.	0.00	66.70	22.20	0.00	0.00	11.10	100.00	9
9.	0.00	66.70	33.30	0.00	0.00	0.00	100.00	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN								
CENTRAL	14.30	14.30	50.00	14.30	0.00	7.10	100.00	14
AUTÓNOMICA	0.00	66.90	29.00	2.40	0.80	0.80	100.00	124
CLASIFICACIÓN POR FONDO								
FEDER	2.30	47.70	41.90	5.80	1.20	1.20	100.00	86
FSE	0.00	92.30	7.70	0.00	0.00	0.00	100.00	39
FEOGA-O	0.00	61.50	30.80	0.00	0.00	7.70	100.00	13
Total POIA	1.40	61.60	31.20	3.60	0.70	1.40	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Eje 6

Con relación a la pertinencia de los indicadores de realizaciones del eje 6, el 64 % de los agentes ejecutores entrevistados ofrecen una valoración buena del sistema de indicadores. No obstante, en la medida 6.3 el 33% de los agentes ejecutores y en las medidas 6.4 y 6.6 el 100% de los entrevistados otorgan una valoración regular a la pertinencia de los indicadores de realizaciones. Si se comprueba cuáles son los indicadores de realizaciones propuestos y se analizan la naturaleza de las operaciones que se han ejecutado dentro de esta medida, resulta evidente también desde la perspectiva del equipo evaluador la necesidad de ampliar la batería de indicadores de realizaciones propuestos en el Complemento de Programa para estas medidas. Además, en el caso de la medida 6.3, algunos agentes ejecutores han manifestado la existencia de heterogeneidad de los indicadores según el Programa Operativo en el que se insertan. Luego, en el caso de estas medidas, sería oportuno redefinir y homogeneizar el sistema de indicadores de realizaciones de acuerdo con la propuesta que se realiza más adelante. Respecto a la pertinencia de los indicadores de resultados, la valoración general de los agentes ejecutores para el eje 6 es buena o muy buena en un 63 % de los entrevistados que han respondido. Sin embargo, de nuevo en las medidas 6.3., 6.4. y 6.6. se detecta una valoración mala en el la mayoría de los entrevistados. Por último, en el caso de los indicadores de impacto, se obtiene una valoración general para el eje 6 variable entre los agentes ejecutores en las distintas medidas. En concreto, en el caso las medidas 6.3., 6.4. y 6.6. se detecta de nuevo una valoración mala en la mayoría de los entrevistados. Lógicamente, los entrevistados consideran que en esta fase de desarrollo del POIA, resulta muy complicado cuantificar los impactos de las actuaciones cuando, en muchas ocasiones, aún no se ha finalizado la construcción de la infraestructura correspondiente o no ha transcurrido el tiempo necesario para poder apreciar los efectos a largo plazo de las actuaciones desarrolladas.

Con relación a los aspectos de los indicadores que desde la perspectiva de los agentes ejecutores del eje 6 podrían mejorarse, cabe destacar que la totalidad de los entrevistados señala la necesidad de reforzar los contenidos del sistema con relación a las Redes Transeuropeas. El hecho de que el 100% de las respuestas de los agentes ejecutores

se concentren en el ámbito de las Redes Transeuropeas (RTE) responde a que no se incluye en la batería de indicadores del Complemento de Programa ni uno sólo que haga referencia a esta prioridad, especialmente relevante, en el caso de las intervenciones de infraestructuras de transporte y energéticas. Tomando como referencia esta opinión, la propuesta del equipo de evaluación sería reforzar el sistema de indicadores desde la perspectiva de las prioridades comunitarias para el eje 6 tal y como se recoge en el Cuadro 4.41.

CUADRO 4.41. PROPUESTA DE INDICADORES DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS PRIORIDADES HORIZONTALES PARA LAS MEDIDAS FEDER DEL EJE 6

REALIZACIONES	RESULTADOS	IMPACTOS
Autopista construida o mejorada perteneciente a la Red Transeuropea de Transportes (RTE-T) (km.)	Tiempo ahorrado (tiempo de trayecto por volumen de carga y pasajeros) en la RTE-T	Incremento del tráfico de pasajeros/mercancías en la RTE-T al cabo de un año (%)
Aumento en el grado de realización de la RTE-T por Carretera (%)		
Ferrocarril de alta velocidad construido perteneciente a la RTE-T (km.)		
Ferrocarril convencional construido perteneciente a la RTE-T (km.)		
Aumento en el grado de realización de la Red RTE-T por Ferrocarril(%)		

Además de la propuesta de indicadores realizada en función de las opiniones de los agentes ejecutores, se han detectado la existencia de indicadores contenidos en FONDOS 2000 que no se han utilizado en el POIA y que pueden ser relevantes desde la perspectiva del equipo de evaluación. Este hecho puede ser consecuencia, como han señalado algunos agentes ejecutores a que no se están utilizando indicadores homogéneos para los distintos Programas del MCA 2000-2006. Esta propuesta se concreta en el caso del POIA 2000-2006 en los indicadores recogidos en el Cuadro 4.42.

Por último, con relación a la valoración del equipo evaluador de la propuesta de indicadores, es necesario resaltar las siguientes reflexiones con carácter general:

- Además de los indicadores incluidos en la base de datos FONDOS 2000, *para las operaciones consistentes en obras de infraestructura sería conveniente incluir en el sistema indicadores de ejecución intermedia. La razón de esta propuesta, sugerida por alguno de los agentes ejecutores entrevistados, está en que, al inicio de las obras, no existe una correspondencia entre la ejecución financiera del proyecto y los indicadores de ejecución física dado que éstos normalmente permiten cuantificar las realizaciones sólo cuando están concluidas. Así, por ejemplo, se pueden utilizar indicadores del tipo de los incluidos dentro de FONDOS 2000 como son: (69) Metros cúbicos de material de relleno, (70) Toneladas de material de cantera utilizado o (72) Metros cúbicos de hormigón.*
- *Consideramos oportuno homogeneizar el sistema de indicadores para los distintos Programas Operativos del MCA 2000-2006 si, como ha sido puesto de manifiesto por algunos de los agentes ejecutores entrevistados, resulta no homogéneo.*
- *Respecto a los indicadores de impacto cabe señalar que los indicadores de puestos de trabajo (brutos o netos) creados o mantenidos se deben de cuantificar, al menos, dos años después de concluida la operación.*

CUADRO 4.42. PROPUESTA DE INDICADORES PARA LAS MEDIDAS FEDER DEL EJE 6

MEDIDAS	REALIZACIONES	RESULTADOS	IMPACTOS
6.1		533 Inversión en medidas de corrección ambiental por Km Euros/Km 663 Tiempo ahorrado por nº de usuarios Horas/año	696 Disminución del nº de accidentes al año %
6.3	112 Actuación pasos a nivel N° 134 Mejora de infraestructura. Puntos tratados N°	663 Tiempo ahorrado por nº de usuarios Horas/año	723 Incremento de carga (Tn. mercancías año) %
6.4	69 Material de relleno m ³ 70 Material de cantera Tn 72 Metros cúbicos de hormigón m ³		
6.6	105 Instalaciones de estaciones de autobuses interurbanas creadas o acondicionadas N° 438 Terminales construidos o mejorados N° 50 Centros multimodales N° 710 Paradas de autobuses N°	1002 Volumen de mercancías atendido Miles Tm/año 472 Empresas o comercios instalados en la zona N° 592 Usuarios N° 658 Vehículos que pueden utilizar los centros de transporte N°	739 Incremento del tráfico de mercancías al año % 743 Incremento del tráfico de pasajeros al año %
6.8	1012 Red de transporte y distribución de gas construida Kms. 1018 Red de transporte de energía eléctrica construida Km 103 Grandes terminales N° 27 Cables/tuberías nuevas o mejoradas Km 368 Plantas de gas natural licuado nuevas o mejoradas N° 416 Posiciones de subestación construida N° 418 Posiciones de subestación mejorada N° 419 Redes suministro eléctrico mejoradas o construidas m 687 Turbocompresores N° 716 Centros de transformación N°	493 Incremento capacidad mejorada de fuentes de energía Km/Mw 495 Incremento capacidad nueva de fuentes de energía Km/Mw 515 Incremento en el consumo industrial de gas Mm3/año 516 Incremento en el consumo doméstico/comercial de gas Mm3/año 643 Población beneficiada por mejora red gas (hab.) N° 688 Ampliación de potencia KW	689 Reducción de la contaminación (CO ₂ , SO ₂ , Nox) % 699 Empleo creado en fase de mantenimiento N° 772 Empleos mantenidos N°
6.9	1018 Red de transporte de energía eléctrica construida Km. 109 Instalaciones públicas con sistema de alumbrado de alta eficiencia energética N° 1103 Paneles solares fotovoltaicos KWp 317 Nuevas centrales Biomasa N° 320 Nuevas centrales Eólicas N° 323 Nuevas centrales Fotovoltaicas N° 326 Nuevas centrales Mini-hidráulicas N° 329 Nuevas centrales Solares N° 357 Paneles solares m ² 367 Plantas de cogeneración N° 383 Proyectos de sustitución de fuel a otro carburante N° 416 Posiciones de subestación construida N° 418 Posiciones de subestación mejorada N° 419 Redes suministro eléctrico mejoradas o construidas m 62 Consumos térmicos en renovables TEP	496 Incremento consumo de energía renovable por habitantes (ktep/año) (%) 548 Inversión privada inducida Euros 560 Mejora de la capacidad de producción de energía. Potencia instalada % 661 Sustitución por fuentes renovables Ktep/año	728 Incremento de participación en la oferta (% y Ktep/año) % 772 Empleos mantenidos N° 804 Reducción de consumos energéticos Euros/TEP
6.10	266 Proyectos de reducción de emisiones aprobados N° 280 Empresas beneficiarias N° 383 Proyectos de sustitución de fuel a otro carburante N°	558 KWh de energía renovable producidos Kwh 560 Mejora de la capacidad de producción de energía. Potencia instalada %	803 TEP reducidas en consumos energéticos TEP

Eje 7

Los agentes ejecutores de este eje valoran de forma muy positiva tanto los indicadores de realizaciones como de resultados pues un 88.9% los valora como buenos o muy buenos en el primer caso, porcentaje que sube al 100% si incluimos aquellos que los califican como regulares, estos porcentajes son idénticos para los indicadores de resultados. La misma valoración se obtiene para los indicadores de impacto. El resultado es ligeramente peor para los indicadores de seguimiento de las operaciones, que disminuye al 66.7% en la valoración de bueno y un 22.2% como regular. Estos resultados son mejores, en todos los casos, que los obtenidos para el total del FEOGA y para el POIA en su conjunto.

Esta valoración de conjunto puede ser matizada por las sugerencias que han realizado algunos gestores encuestados respecto a la dificultad de definir algunos indicadores de impacto (como por ejemplo el empleo mantenido) y en general, el carácter excesivamente abstracto de este tipo de indicadores, que son los que, en definitiva, parece que presentan mayores dificultades en cuanto a su pertinencia.

En lo respecta a los aspectos que podrían mejorarse, los agentes encuestados coinciden en que deberían perfeccionarse o implementarse indicadores relacionados con el medio ambiente y la sociedad de la información, seguidos de los vinculados con el desarrollo local y urbano e igualdad de oportunidades.

4.3.4. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA

En el Cuadro 4.43 se resumen las opiniones de los gestores-coordinadores entrevistados. Puede observarse que el 77,8% de las respuestas avalan la adecuación de la actual composición del Comité de Seguimiento del Programa; en cambio, desciende hasta un 61,9% los que manifiestan su acuerdo con su funcionamiento, y sólo un 38% responde que existe equilibrio entre hombres y mujeres. No obstante, esta última apreciación aparece matizada en la mayoría de las respuestas.

CUADRO 4.43. VALORACIÓN DE LA COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO DEL PROGRAMA

	SI	NO	NS/NC	Total (N)
AMBAS ADMINISTRACIONES				
Composición	76,2	14,2	9,5	(21)
Funcionamiento	61,9	23,8	14,2	(21)
Equilibrio entre hombres y mujeres	38,0	23,8	38,0	(21)
ADMINISTRACIÓN CENTRAL				
Composición	83,3	16,7	0,0	(6)
Funcionamiento	66,7	33,3	0,0	(6)
Equilibrio entre hombres y mujeres	16,7	16,7	66,6	(6)
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA				
Composición	73,4	13,3	13,3	(15)
Funcionamiento	60,0	20,0	20,0	(15)
Equilibrio entre hombres y mujeres	46,6	26,7	26,7	(15)

Fuente: Encuesta a gestores-coordinadores (I Fase)

Según las administraciones, la valoración de la composición y seguimiento es más positiva entre los entrevistados adscritos a la Administración Central; en cambio, los gestores-coordinadores de la Junta de Andalucía tienen una perspectiva más favorable sobre el equilibrio entre hombres y mujeres.

La composición del Comité de Seguimiento genera un desacuerdo entre los entrevistados. Para algunos, su número es excesivo y para otros se debería ampliar incluyendo a los agentes económicos y sociales como miembros de pleno derecho y no como meros observadores.

Respecto al funcionamiento, los entrevistados han realizado las siguientes críticas y sugerencias:

- Primera, aún cuando el funcionamiento previsto en el Reglamento Interno del Comité se considere adecuado, de hecho sucede que las intervenciones de los representantes de la Comisión Europea, en determinadas circunstancias ralentizan decisiones competencia del Comité de Seguimiento.
- Segunda, ya que la Comisión está suficientemente representada en el Comité, todos los acuerdos que se alcancen en él deberían entenderse aprobados desde ese mismo momento, sin necesidad de elaborar un documento recopilatorio de las decisiones adoptadas en dicho Comité para someterlo previamente a la aprobación de la Comisión.
- Tercera, se argumenta también que la calidad de la información ofrecida sobre actuaciones ambientales de la Administración del Estado es muy pobre en los informes 2000 y 2001.
- Finalmente, un cuarto entrevistado argumenta que tanto los procedimientos como el funcionamiento del Comité son tediosos, quizás debido a la propia naturaleza de la política comunitaria.

A juicio del equipo evaluador, la integración de los agentes económicos y sociales como miembros de pleno derecho no se considera procedente; ya que la participación en la configuración de las prioridades del Programa y sus posibles modificaciones se considera distinta de la gestión del mismo. Por ello, es conveniente separar las consecuencias de decisiones respecto a prioridades de política económica y social de la ejecución de los fondos comunitarios una vez diseñadas las prioridades. Asimismo, el equipo evaluador comparte la sugerencia respecto a la necesidad de que los acuerdos adoptados en el Comité de seguimiento se consideren aprobados en el momento de su adopción, para evitar retrasos innecesarios.

Finalmente, el reducido porcentaje de entrevistados que consideran adecuado el equilibrio entre hombres y mujeres en el Comité, debe interpretarse teniendo en cuenta que:

- Primero, dicho equilibrio es difícil de obtener plenamente ya que muchos organismos sólo tienen un único representante. Incluso en el caso de disponer de más de un representante, es difícil conseguir paridad, pues, dependerá en cada momento de las personas que ocupen los cargos.
- Segundo, se considera que el equilibrio no es tanto numérico como de que no exista discriminación. En este sentido, ningún entrevistado ha puesto de manifiesto la existencia de discriminación.

Quizás, los argumentos anteriores y la dificultad de responder sin ambigüedad a esta pregunta explique el elevado porcentaje de entrevistados que se han abstenido de responder. Con el objetivo de completar las observaciones de los entrevistados se ha elaborado el Cuadro 4.44.

CUADRO 4.44. COMPOSICIÓN SEGÚN GÉNEROS DE COMITÉ DE SEGUIMIENTO DE POIA 2000-2006

ÁMBITO INSTITUCIONAL	MUJERES	VARONES	Total(N)
ACTA 23/ MARZO/2001			
Total	29,2	70,8	100,0 (48)
Comisión Europea	33,3	66,7	100,0 (3)
Administración Central	42,8	57,1	100,0 (7)
Administración autonómica	33,3	66,7	100,0 (27)
Otros(*)	27,3	72,7	100,0 (11)
ACTA 7/ JULIO/ 2002			
Total	36,2	63,8	100,0 (47)
Comisión Europea	20,0	80,0	100,0 (5)
Administración Central	43,7	56,3	100,0 (16)
Administración autonómica	43,5	56,5	100,0 (23)
Otros(**)	0,0	100,0	100,0 (3)

(*) Administración local y agentes económicos y sociales.

(**) Agentes económicos y sociales. No asisten representantes de la Administración Local

Fuente: Relación de asistentes a las sesiones del Comité de Seguimiento del POIA 2000-2006 celebrados el 23 de Marzo de 2001 y el 7 de Julio de 2002.

Puede observarse que:

- La composición según géneros varía entre sucesivas sesiones del Comité y depende en cada momento de las personas que ocupan los cargos.
- La menor presencia de mujeres se observa entre los representantes de la Comisión Europea y los agentes económicos y sociales.

El equipo evaluador considera que el equilibrio antes que numérico debe consistir en la ausencia de cualquier tipo de discriminación según géneros; avanzar más implicaría el compromiso de las administraciones de reservar una cuota mínima para las mujeres entre los altos cargos.

4.3.5. SISTEMA DE INFORMACIÓN, DIFUSIÓN Y PUBLICIDAD

4.3.5.1. NIVEL II. LA PERSPECTIVA DE LOS GESTORES-COORDINADORES

En el texto del POIA 2000-2006, Capítulo 5, epígrafe 8, se explicitan, a grandes rasgos, los objetivos que se debe alcanzar respecto a la información y comunicación. Así, se dispone que:

- Se preverán los medios adecuados de difusión de la información relativa al presente Programa Operativo, utilizando en particular las nuevas tecnologías de información y comunicación con objeto de aumentar la visibilidad de las acciones comunitarias, sensibilizando a la opinión pública del papel que desarrollan los diferentes Fondos Estructurales.
- La Autoridad de Gestión y los beneficiarios finales garantizarán el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Reglamento de la Comisión 1159/2000 de 30 de mayo, sobre información y publicidad de las intervenciones cofinanciadas por Fondos Estructurales.

- Cada informe anual de ejecución detallará las acciones ejecutadas de acuerdo con el plan de comunicación así como las modificaciones que se hayan introducido en dicho plan en función de los resultados obtenidos y de la demanda percibida.

Por su parte y de acuerdo con el art. 18.3 del Reglamento (CE) 1260/99, el Complemento del Programa describe el "Plan de Acciones de Información y Publicidad" (CPOIA 2000-2006, capítulo 9, pp. 602-608). Este Plan consta de los siguientes apartados:

- Objetivos y destinatarios del Plan.
- Contenido y estrategia de las actividades de comunicación e información.
- Evaluación de las actividades del Plan.
- Presupuesto indicativo.
- Servicios administrativos u organismos responsables de la ejecución del Plan.

Con la realización del Plan de Acciones de Información y Publicidad se pretende conseguir los siguientes objetivos:

- Garantizar la transparencia en la ejecución.
- Proporcionar información sobre el Programa y sobre la participación de los Fondos Estructurales en el mismo.
- Difundir la información que haga posible un correcto uso de las disponibilidades financieras.
- Informar a la Opinión Pública sobre el papel de la Política Regional Europea.

Una vez mencionadas las disposiciones de aplicación del Programa Operativo, se procede a analizar el nivel de información que ponen los gestores-coordinadores sobre la normativa comunitaria, sobre exigencias de publicidad y a constatar la posible existencia de planes de comunicación.

Respecto a la primera cuestión, la respuesta es unánime. A este nivel, todos los entrevistados manifiestan poseer información suficiente. Además, en muchos casos, los organismos implicados en la gestión de Fondos conocen el Reglamento (CE) nº 1159/2000 de la Comisión, de 30 de mayo, sobre las actividades de información y publicidad que deben llevar a cabo los Estados miembros en relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales.

Por su parte, desde la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía, se ha indicado al evaluador que los responsables del tramo regional del Programa Operativo han participado activamente en el Seminario desarrollado en marzo de 2002 en Bruselas sobre información y publicidad; igualmente, que se van a integrar en la plataforma informática creada por la Comisión en el ámbito del grupo informal para información y comunicación sobre los fondos estructurales, SFIT (Structural Funds Information Team).

Respecto a la segunda cuestión, las respuestas difieren ligeramente entre los entrevistados de ambas administraciones; en la administración regional se constata una mayor presencia de Planes de comunicación a favor del adecuado conocimiento y percepción de la acción comunitaria entre la opinión pública y agentes económicos y sociales (Cuadro 4.45).

Entre las medidas adoptadas, consignadas en los cuestionarios, caben destacar las siguientes:

- a) La Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda ha contratado por concurso una Asistencia Técnica para la elaboración y ejecución de un Plan de Información y Publicidad del Programa Operativo Integrado de Andalucía donde tendrán cabida todas las acciones previstas en el Plan de Acciones de Información y Publicidad. El mencionado contrato se encuentra informado favorablemente por el Gabinete Jurídico, intervenido favorablemente por la Intervención competente y publicado en DOCE, BOE y BOJA, para su publicidad. La empresa adjudicataria, con fecha 11 de abril de 2003, ha sido "Ipunto Publicidad, S.A." por un importe de 1.077.112,80 euros.

CUADRO 4.45. ADOPCIÓN DE PLANES DE COMUNICACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES DONDE SE INSCRIBEN LOS ENTREVISTADOS

		Porcentajes
AMBAS ADMINISTRACIONES	SI	80,9
	NO	4,7
	NS/NC	14,2
	Total	100,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	SI	66,6
	NO	0,0
	NS/NC	33,3
	Total	100,0
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	SI	86,6
	NO	6,6
	NS/NC	6,6
	Total	100,0

Fuente: Encuesta a gestores-coordinadores (I Fase)

Este Plan de Acciones de Información y Publicidad desarrollará las siguientes actividades:

- Desarrollo del Plan de Información y Publicidad. (*)
- Publicación y difusión del Manual de información y publicidad. (*)
- Elaboración, publicación y difusión de un documento descriptivo del Programa Operativo Integrado de Andalucía.
- Elaboración del apartado de “información y publicidad” de los informes anuales.
- Información, si procede, a los medios de comunicación con ocasión de los Comités de seguimiento, sobre el avance del Programa. (*)
- Seguimiento y comprobación del adecuado cumplimiento de las normas de información y publicidad que llevan a cabo los órganos gestores, así como asesoramiento a los mismos.
- Puesta en marcha y mantenimiento de un apartado específico de información y publicidad en la página web de la Consejería de Economía y Hacienda, donde se incluyan normativa, modelos de buenas prácticas, otras experiencias españolas o de la Unión Europea, etc. Igualmente se recogerán estos aspectos en soporte papel.
- Servicio de información y publicidad al ciudadano.
- Asesoramiento para realizar comunicados de prensa, artículos en periódicos y revistas, etc...
- Realización de anuncios, si procediera.
- Elaboración de una publicación periódica que informe sobre el avance del programa y sobre temas generales relativos a los Fondos Europeos. (*)
- Realización de folletos, hojas informativas, etc...
- Dar publicidad a los resultados de la evaluación intermedia.

(*): Estas actividades ya están realizadas.

- Organización de seminarios, jornadas y conferencias.
- Elaboración de un vídeo con los aspectos más relevantes del programa.
- Elaboración de una publicación con idéntico objetivo.
- Facilitar la información correspondiente al evaluador del Programa Operativo Integrado de Andalucía sobre el Plan de Acciones de Información y Publicidad.
- Creación de una base de datos de noticias publicadas en prensa sobre proyectos financiados con fondos europeos y su gestión en Andalucía.

El alcance del contenido de los trabajos realizados mediante el Plan de Acciones de Información y Publicidad comprenderá todas las actuaciones que en la ejecución del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2002-2006 se realicen por la Junta de Andalucía, cofinanciadas con el FEDER, FSE y FEOGA (Sección Orientación).

- b) Por su parte, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía señala que da publicidad de todas las actuaciones cofinanciadas con Fondos Europeos.
- c) Los gestores-coordinadores de las actuaciones realizados por RENFE, de acuerdo con lo indicado en el Reglamento (CE) 1159/2000 de 30 de mayo, relativo las actividades de información y publicidad colocan carteles informativos de aquellos proyectos que superan los 3 millones de Euros, ya que se tratan de actuaciones de infraestructura.
- d) La Subdirección General de Administración del FEDER indica la existencia del diseño de un Plan de Publicidad realizado por la Administración General del Estado en coordinación con las Comunidades Autónomas.
- e) Finalmente, desde la Unidad Administradora del FSE (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) se ha puesto de manifiesto la existencia de una página web de la Unidad con abundante publicidad y la elaboración y distribución de documentos de diverso contenido (Recopilaciones normativas, manuales, publicaciones, trípticos, ...).

A pesar de que, en ambas administraciones se constata la existencia de planes de difusión y publicidad, el nivel de conocimientos sobre los aspectos de que tratan dichos planes varía sensiblemente entre ambas administraciones. Como puede observarse en el Cuadro 4.46, mientras en la Junta de Andalucía el nivel de conocimiento de los entrevistados es muy elevado, ocurre exactamente lo contrario en la Administración Central. Entre estos encuestados figuran, todos los adscritos a la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda y las Consejerías de Medio Ambiente y Agricultura y Pesca. En cambio, los encuestados pertenecientes a la Administración del Estado manifiestan desconocer las medidas que en estas materias se puedan estar adoptando a nivel general.

A juicio del equipo evaluador, en los aspectos tratados en este epígrafe, la administración regional está en vanguardia respecto a otras administraciones; este hecho se constata, además de por el contenido de los cuestionarios cumplimentados, por el interés y nivel de conocimiento sobre la realización en estas materias mostradas por los entrevistados.

4.3.5.2. NIVEL III. LA PERSPECTIVA DE LOS AGENTES EJECUTORES

La inmensa mayoría de los órganos ejecutores disponen de un sistema de información y publicidad. Así lo afirman la mayor parte de los agentes ejecutores del POIA consultados (ver Cuadro 4.47). Incluso, entre aquellos agentes ejecutores que afirman que en su organismo no existe tal sistema podría matizarse la información que transmiten, por cuanto otros agentes ejecutores de otras medidas del mismo organismo si conocen su existencia.

CUADRO 4.46. ASPECTOS QUE TRATAN LAS TAREAS INFORMATIVAS (PORCENTAJES)

Aspectos	SI	NO	NS/NC	Total
AMBAS ADMINISTRACIONES				
Mecanismos de gestión de expedientes	61,9	0,0	38,1	100,0
Criterios de selección de las licitaciones	57,1	0,0	42,8	100,0
Mecanismos de evaluación	57,1	0,0	42,8	100,0
Criterios de subvencionalidad	61,9	0,0	38,1	100,0
Objetivos y publico destinatario	57,1	0,0	42,8	100,0
Presupuesto indicativo	47,6	4,7	47,6	100,0
Servicios administrativos u organismos responsables de su ejecución	57,1	0,0	42,8	100,0
Otras	57,1	0,0	42,8	100,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL				
Mecanismos de gestión de expedientes	0,0	0,0	100,0	100,0
Criterios de selección de las licitaciones	0,0	0,0	100,0	100,0
Mecanismos de evaluación	0,0	0,0	100,0	100,0
Criterios de subvencionalidad	0,0	0,0	100,0	100,0
Objetivos y publico destinatario	0,0	0,0	100,0	100,0
Presupuesto indicativo	0,0	0,0	100,0	100,0
Servicios administrativos u organismos responsables de su ejecución	0,0	0,0	100,0	100,0
Otras	16,6	0,0	83,3	100,0
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA				
Mecanismos de gestión de expedientes	86,6	0,0	13,3	100,0
Criterios de selección de las licitaciones	80,0	0,0	20,0	100,0
Mecanismos de evaluación	80,0	0,0	20,0	100,0
Criterios de subvencionalidad	86,6	0,0	13,3	100,0
Objetivos y publico destinatario	80,0	0,0	20,0	100,0
Presupuesto indicativo	66,6	6,6	26,6	100,0
Servicios administrativos u organismos responsables de su ejecución	80,0	0,0	20,0	100,0
Otras	73,3	0,0	26,6	100,0

Fuente: Encuesta a gestores-coordinadores (I Fase)

En el cuestionario que se les facilitó a los agentes ejecutores se les indicaban tres aspectos que podrían incluirse en el sistema de difusión de la información, los cuales se recogen en el Cuadro 4.48:

- Información sobre tramites administrativos y mecanismos de gestión de los expedientes.
- Información sobre mecanismos de evaluación.
- Nombres o puntos de contacto para informar sobre el funcionamiento de las intervenciones y la subvencionalidad.

CUADRO 4.47. ¿EXISTE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LAS OPERACIONES RESPONSABILIDAD DEL ÓRGANO EJECUTOR?

	Si	No	NS/NC	Total	Nº Casos
EJE					
1.-Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	82,4	17,6	0,0	100,0	17
2.-Sociedad del conocimiento	69,6	26,1	4,3	100,0	25
3.-Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	72,2	22,2	5,6	100,0	18
4.-Desarrollo de los recursos humanos	89,2	10,8	0,0	100,0	37
5.-Desarrollo local y urbano	66,7	22,2	11,1	100,0	18
6.-Redes de transporte y energía	90,9	9,1	0,0	100,0	11
7.-Agricultura y desarrollo rural	70,0	30,0	0,0	100,0	9
9.-Asistencia técnica	66,7	33,3	0,0	100,0	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN					
Central	71,4	21,4	7,1	100,0	14
Autonómica	78,9	18,7	2,4	100,0	124
CLASIFICACIÓN POR FONDO					
FEDER	72,9	22,4	4,7	100,0	86
FEOGA	76,9	23,1	0,0	100,0	13
FSE	89,7	10,3	0,0	100,0	39
Total	78,1	19,0	2,9	100,0	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Eje 1

Los agentes ejecutores entrevistados para el eje 1 reconocen en un 82% de los casos la existencia de un sistema de difusión de la información por parte de los Órganos ejecutores. Para las medidas 1.3, 1.6, 1.7 y SGA-FEDER. Los aspectos en los que se fundamenta dicho sistema de difusión de la información son los siguientes:

- Información sobre trámites administrativos y mecanismos de gestión de los expedientes (40,6%).
- Funcionamiento de las intervenciones y la subvencionalidad (34,4%).
- Información sobre los mecanismos de evaluación (21,9%).

Eje 2

El primero de los aspectos del sistema de información sobre el que se preguntó a los agentes ejecutores se recoge en el 39,5% de los sistemas de los órganos beneficiarios del Ejes 2 que respondieron a esta cuestión, aunque uno de los agentes ejecutores no podía precisar sus respuestas. La información sobre los mecanismos de evaluación está menos presente ya que se señala en el 23,7% de los casos; finalmente el tercer aspecto se halla presente en el 26,3% de los casos. Las diferencias entre las medidas dentro del eje, cuando existen, no son significativas.

Eje 3

En 7 de las 10 medidas del Eje 3 hay establecido un sistema de difusión de la información.

Solamente no existe un sistema organizado de difusión de la información en las medidas 3.4, 3.7 y 3.8 todas ellas gestionadas exclusivamente por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía; sin embargo en otras medidas que gestiona este mismo órgano ejecutor (3.6, 3.9 y 3.10) si se tiene establecido un sistema de difusión de la información. Los datos anteriores son escasamente inferiores a la media del POIA, donde en conjunto en la gran mayoría de los casos existe un sistema de difusión de la información a los interlocutores y sociedad, en general, de las operaciones que se gestionan. Al igual que en el conjunto del POIA, la información sobre trámites administrativos y mecanismos de gestión de expedientes constituyen la modalidad más utilizada dentro del Eje 3 para materializar la difusión de la información. En mucha menor medida se manifiesta mediante el establecimiento de puntos de contacto para informar sobre el funcionamiento de las intervenciones y, finalmente, solo en tres casos hay establecido un sistema de información sobre mecanismos de evaluación. Las medidas 3.1, 3.2 y 3.3 son las que concentran la mayor difusión de la información.

Eje 4

En el eje 4, el 89,2% de los agentes ejecutores encuestados responden afirmativamente a la existencia de un sistema de información dirigida a los interlocutores y beneficiarios finales. Este porcentaje cercano al 90% pone de manifiesto la importancia y relevancia que tiene para los agentes ejecutores implicados en el eje 4 la puesta en funcionamiento de sistemas de información adecuados. Este porcentaje es 11,1 puntos porcentuales superior al que existe para la totalidad del POIA 2000-2006, el cual se sitúa en el 78.1%. Dentro del eje 4, las medidas que no incorporan este sistema de información a los destinatarios finales son la 4A.1, 4A.12, 4A.14 y 4A.15, todas ellas desarrolladas por la Consejería de Educación y Ciencia.

Los aspectos incluidos en estos sistemas de difusión de la información (cuando existe) por orden de importancia en términos de mayor utilización dentro del eje 4 son: Información sobre trámites administrativos (en el 30,2% de los casos); información sobre el funcionamiento de las intervenciones y la subvencionalidad (en el 29,2% de los casos); información sobre mecanismos de evaluación (en el 26% de los casos) y; otros medios de información como por ejemplo, la oferta de cursos en la página web y periódicos por parte de la Dirección General de Formación Profesional Ocupacional de la Consejería de Empleo y Desarrollo tecnológico (en el 14,6 % de los casos). Si se comparan estos porcentajes obtenidos para cada tipo de información suministrada dentro del eje 4 con los obtenidos con respecto al total del POIA 2000-2006 se aprecian algunas diferencias significativas. Por ejemplo, la información sobre mecanismos de evaluación es utilizada en el POIA 2000-2006 en el 21,4% de los casos, mientras que en el eje 4 este porcentaje se sitúa en el 26%. Por el contrario en el POIA 2000-2006, la información sobre trámites administrativos es utilizada en el 36,6% de los casos, es decir, 6,4 puntos porcentuales por encima del porcentaje existente para el eje 4.

Eje 5

En relación con el Eje 5, los órganos ejecutores que tienen establecido un sistema de difusión de la información destinado a los interlocutores y beneficiarios finales está por debajo de la media del POIA. Ahora bien, si analizamos qué organismos o empresas son los destinatarios últimos de las operaciones de cada medida, consideramos que los que necesitan ese sistema, de una u otra manera sí lo tienen establecido. Entre los mecanismos utilizados se señalan: convocatorias realizadas a través del BOJA donde se informa tanto de los trámites administrativos como de los mecanismos y criterios de baremación (medidas 5.1, 5.2, 5.4, 5.7 y 5.9); establecimientos de puntos de contactos para informar (medidas 5.1, 5.6, 5.7 y 5.9) y realización de jornadas de difusión (medida 5.1).

No obstante, considera este evaluador que debería estar más generalizada su implantación y no excluir la utilización de sistemas de difusión que utilicen la combinación de varios de los mecanismos señalados a la vez.

Eje 6

El 91% de los entrevistados en el eje 6 reconocen que los Órganos ejecutores tienen establecidos sistemas de difusión de la información. Estos sistemas consisten en un 44,4% de los casos en información sobre trámites administrativos y un tercio de los entrevistados reconocen que dichos sistemas informan sobre el funcionamiento de las intervenciones y subvencionalidad y sobre mecanismos de evaluación. Cabe indicar que sólo en el caso de las medidas 6.8, 6.9 y 6.10 (dependientes de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (CEDT)) los entrevistados reconocen que el sistema de información integra estos dos últimos aspectos señalados.

CUADRO 4.48. ASPECTOS QUE SE INCLUYEN EN EL SISTEMA DE DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN. PORCENTAJE DE LOS ENTREVISTADOS EN CADA EJE QUE SEÑALAN CADA ASPECTO

EJE	Información sobre trámites administrativos	Información sobre mecanismos de evaluación	Puntos de contacto para informar funcionamiento y subvencionalidad		N° de Casos	
			Otros	Total		
1.-Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	40,6	21,9	34,4	3,1	100,0	32
2.-Sociedad del conocimiento	39,5	23,7	26,3	10,5	100,0	38
3.-Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	42,9	14,3	23,8	19,0	100,0	21
4.-Desarrollo de los recursos humanos	30,2	26,0	29,2	14,6	100,0	96
5.-Desarrollo local y urbano	40,0	15,0	35,0	10,0	100,0	20
6.-Redes de transporte y energía	44,4	16,7	16,7	22,2	100,0	18
7.-Agricultura y desarrollo rural	40,0	10,0	30,0	20,0	100,0	10
9.-Asistencia técnica	33,3	0,0	33,3	33,3	100,0	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN						
Central	27,3	9,1	18,2	45,5	100,0	11
Autonómica	37,0	22,0	29,1	11,9	100,0	227
CLASIFICACIÓN POR FONDO						
FEDER	40,3	20,2	27,4	12,1	100,0	124
FEOGA	50,0	12,5	25,0	12,5	100,0	16
FSE	29,6	24,5	30,6	15,3	100,0	98
Total	36,6	21,4	28,6	13,4	100,0	238

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Eje 7

El 70% de los gestores de programas correspondientes al eje 7 manifiestan que disponen de un sistema de difusión de la información destinada a los beneficiarios. No obstante, algunos gestores responsables de actuaciones englobadas en las medidas 7.2 y 7.8 señalan que no disponen de un sistema de información. En cuanto a los aspectos que se incluyen en el sistema de difusión de la información, básicamente se informa a los beneficiarios sobre los trámites administrativos y los mecanismos de gestión de expedientes. La medida 7.5 destaca por disponer de un sistema de información muy completo, que además de los mecanismos generales anteriormente citados, incluye puntos de contacto en los distintos Grupos de Desarrollo Rural, las páginas web de la Consejería y de los Grupos de Desarrollo Rural y las publicaciones del PRODER de Andalucía.

4.4. GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL POIA 2000-2006

4.4.1. VALORACIÓN DE LA AGILIDAD DE LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA

En el Cuadro 4.49 se recoge la valoración realizada por los agentes ejecutores acerca de la agilidad en la tramitación administrativa de sus operaciones.

CUADRO 4.49. VALORACIÓN DE LA AGILIDAD EN LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS OPERACIONES. DATOS PRIMARIOS CLASIFICADOS POR EJES, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y FONDOS (PORCENTAJES)

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	NS/NC	TOTAL	Nº de casos
EJE								
1.	11.80	41.20	41.20	0.00	0.00	5.90	100.00	17
2.	8.00	32.00	24.00	12.00	16.00	8.00	100.00	25
3.	5.60	44.40	44.40	0.00	0.00	5.60	100.00	18
4.	43.20	43.20	10.80	0.00	0.00	2.70	100.00	37
5.	5.60	66.70	27.80	0.00	0.00	0.00	100.00	18
6.	0.00	54.50	27.30	0.00	0.00	18.20	100.00	11
7.	11.10	33.30	33.30	11.10	0.00	11.10	100.00	9
9.	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN								
CENTRAL	7.10	42.90	28.60	0.00	0.00	21.40	100.00	14
AUTÓNOMICA	17.70	46.00	25.80	3.20	3.20	4.00	100.00	124
CLASIFICACIÓN POR FONDO								
FEDER	8.10	46.50	32.60	3.50	3.50	5.80	100.00	86
FSE	38.50	46.20	10.30	0.00	2.60	2.60	100.00	39
FEOGA-O	7.70	38.50	30.80	7.70	0.00	15.40	100.00	13
Total POIA	16.70	45.70	26.10	2.90	2.90	5.80	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Eje 1

Dentro del eje 1, la valoración que realizan los agentes ejecutores de la agilidad en la tramitación administrativa de las operaciones resulta buena o muy buena en el 53% de los casos, ligeramente inferior al 62% que es la media del POIA. En el análisis por medidas se pone de manifiesto que *los posibles obstáculos en la tramitación administrativa de las operaciones se encuentran de nuevo en el Nivel IV de las relaciones de los agentes. Concretamente, son las medidas en las que participa la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico donde se identifican la peor valoración en este sentido, señalando los entrevistados que la escasez de recursos humanos en las Delegaciones Provinciales representa una posible fuente de ralentización en el seguimiento administrativo de las operaciones.*

Eje 2

La visión que tienen los agentes ejecutores sobre la agilidad en los trámites administrativos es diversa y no demasiado positiva. Así, en el conjunto del Programa solo tienen una opinión favorable el 62,4% de los agentes ejecutores encuestados. En el Eje 2 este porcentaje disminuye al 41,6%, y donde una de cada tres encuestas considera “Mala” o “Muy Mala” la tramitación de los expedientes. Con respecto a este eje solo sus homólogos del Eje 7 ofrecen una menor valoración.

En el Eje 2 hay opiniones para todos los gustos. Nuevamente, vuelve a darse la circunstancia de que dentro del mismo órgano beneficiario se dan opiniones extraordinariamente diferentes: los cuatro cuestionarios que señalaron como “Muy Mala” la tramitación administrativa fueron realizados por dos agentes ejecutores pertenecientes a la misma Consejería y servicio, en tanto que un tercer agente ejecutor de la misma Consejería y diferente servicio, ejecutor en la medida 2.7, fue uno de los dos que señaló como “Muy Bueno” el sistema de seguimiento y control, lo que, a juicio del evaluador, matizaría en buena medida la opinión de los dos primeros.

Todo proceso administrativo es mejorable y en este sentido se han manifestado diversas opiniones de los agentes ejecutores. Todas ellas podrían sintetizarse en las siguientes:

- Una mejor dotación en medios humanos, tanto en cantidad como debidamente formados, que facilite el trabajo administrativo.
- Reducción de las operaciones internas de demanda de documentación, a veces innecesaria por su duplicidad, que facilitaría las funciones entre los diferentes departamentos de un mismo órgano beneficiario.
- En la concesión de ayudas o subvenciones, un mayor énfasis en la selección previa de los proyectos lo que limitaría el nivel de incumplimientos, así como ser más rigurosos a la hora de conceder prorrogas o aplazamientos a los destinatarios últimos de las ayudas.
- Cambios en la normativa que posibiliten tratar los convenios con empresas públicas como transferencias de fondos y no como subvenciones, lo que aligeraría notablemente el proceso administrativo sin pérdida de rigor.
- Finalmente, un uso intensivo de las nuevas tecnologías tanto en la confección de la documentación como en su tramitación reduciría costes económicos y tiempos de espera, además de contribuir a facilitar una mayor información dentro del órgano ejecutor y desde o hacia los beneficiarios finales.

Eje 3

La tramitación administrativa de las operaciones en el Eje 3 puede y ha de mejorarse considerablemente. El equipo de evaluación intermedia comparte la opinión de buena parte de los agentes ejecutores en esta línea, ya que la encuesta realizada pone de manifiesto que solo en la mitad exacta de los casos puede considerarse buena o muy buena, esto último únicamente ocurre en la medida 3.6, y en concreto en los proyectos gestionados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana. La lentitud es superior en este Eje a la media del Programa.

La agilidad es buena en las medidas 3.5 gestionadas por la Dirección General de Costas, en las medidas FEOGA (3.9 y 3.10) ejecutadas por la Consejería de Medio Ambiente, así como en parte de las medidas 3.2, 3.3 y 3.6. Por el contrario, la tramitación administrativa es menos ágil en las medidas 3.3, 3.4, 3.7 y 3.8 ejecutadas por la Consejería de Medio Ambiente, así como también en la 3.1.

Tras el examen de las encuestas realizadas y las reuniones mantenidas con los órganos y los agentes ejecutores del Eje 3, el equipo evaluador propone que se tengan en cuenta, para mejorar y agilizar la tramitación administrativa de las operaciones del Eje Medio Ambiente, las siguientes recomendaciones:

- Incremento de los medios materiales y recursos humanos para la gestión de los Fondos.
- En especial la tramitación ambiental tendría que mejorarse para ser más ágil. Los proyectos sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental sufren un retraso considerable en su puesta en marcha.
- Establecer al comienzo de cada ejercicio un calendario para los órganos ejecutores, en donde se reflejen actividades, documentación asociada a las mismas y plazos de entrega.
- Mayor continuidad administrativa en la ejecución presupuestaria entre sucesivos ejercicios
- Normalización, y en algunos casos disminución, de la demanda de datos por las diversas administraciones.
- Simplificación y racionalización de los controles y trámites administrativos internos, evitando duplicidades en su caso.
- Incorporación de presupuestos y gestión de órdenes de pago.

Eje 4

En el eje 4, el 43.2% de los agentes ejecutores considera "muy buena" la tramitación administrativa de las operaciones. Este mismo porcentaje se obtiene para la categoría "buena", mientras que el 10.8% la considera "regular". Comparativamente con el POIA 2000-2006, los resultados para el eje 4 son significativamente mejores. Por ejemplo, sólo el 16.7% de la totalidad de agentes ejecutores considera "muy buena" la tramitación administrativa, porcentaje muy inferior al del eje 4, el 43.2%. Por medidas, la tramitación es considerada "regular" en aquellas medidas del eje 4 gestionadas por la Consejería de Agricultura y Pesca (medidas 4A.12, 4A.16 y 4C.3). El agente de esta Consejería considera que sería necesario realizar las incorporaciones de crédito lo antes posible para así facilitar y agilizar la tramitación administrativa. En el otro extremo, consideramos que merece la pena destacar al Instituto Andaluz de la Mujer por la obtención del Certificado de Calidad ISO 2000 gracias a la agilidad y fluidez en la tramitación de las operaciones que realiza, justificado en parte, como los mismos agentes comentan, al reducido tamaño del Instituto.

Si bien la tramitación administrativa puede globalmente considerarse de relativamente rápida y bastante ágil y dentro de la normativa aplicable (p.e Ley 30/1992 de 26 de diciembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), en algunos casos se han detectado problemas de excesiva burocracia, como, por ejemplo, en el caso de las solicitudes de subvenciones o ayudas (se produce una saturación de trabajo en el momento de la convocatoria de las mismas) y de escasez de recursos humanos implicados en la tramitación.

Eje 5

En el Eje 5, se produce un nivel de satisfacción en relación con la agilidad en la tramitación administrativa por encima de la media del POIA, aunque el porcentaje de los agentes ejecutores entrevistados que manifiestan reservas al respecto supera el 25%. No obstante, consideramos que entre los que manifiestan una valoración positiva de dicha tramitación se produce más "conformismo" que satisfacción propiamente dicha. Para la mayoría de estos agentes ejecutores la necesaria intervención de varios niveles de administración, autonómica, local y/o provincial, como se produce en gran parte de las operaciones incluidas en este Eje, lleva consigo plazos y trámites "ineludibles", por la reglamentación de los procesos administrativos. Un elemento que se propone desde un agente ejecutor perteneciente a

la Consejería de Salud, compartido por este evaluador; para ayudar a reducir documentación y plazos es el acceso a la administración electrónica en los procedimientos administrativos de contratación.

Eje 6

Para el 55% de los entrevistados en el eje 6 la tramitación administrativa de las operaciones es buena. En las medidas cuyo Organismo Beneficiario es la CEDT (medidas 6.8, 6.9 y 6.10) en donde se detecta la menor valoración de este ítem dentro de este eje. De nuevo se señala que *el origen de la menor agilidad en los trámites administrativos radica en la escasez de los recursos humanos en las Delegaciones Provinciales y en las necesidades de mayor información y formación a los funcionarios sobre los contenidos de la normativa y prioridades comunitarias.*

Eje 7

El 44,4% de los gestores de medidas correspondientes al eje 7 consideran que la agilidad de la tramitación administrativa puede ser considerada buena o muy buena. Lo que coincide prácticamente con la valoración media del POIA. Con respecto a los aspectos que los gestores piensan que pueden ser mejorados podemos señalar la falta de personal y la motivación insuficiente de algunos, la necesidad de adaptación de los técnicos de las OCAs al nuevo marco del MCA, la ralentización de algunas inversiones por la necesidad de seguir los trámites propios de las normas jurídicas que regulan la contratación de la Administración Pública, especialmente en lo referente a la adquisición de equipamientos. También se incide en la idea de que una cosa es la tramitación administrativa del procedimiento y otra cuestión es la tramitación final del expediente de pago, señalando los gestores que lo que a ellos compete, en general el proceso es ágil. Se sugiere también la informatización del procedimiento para que el beneficiario pueda proceder a realizar algunos trámites a través de servidores propios ahorrando desplazamientos y tiempo de espera. En este sentido se han señalado distintos ritmos de adaptación a estas novedades telemáticas.

4.4.2. ADECUACIÓN DE LOS CIRCUITOS FINANCIEROS

4.4.2.1. NIVEL II. LA PERSPECTIVA DE LOS GESTORES-COORDINADORES

El Reglamento (CE) 1260/1999 del Consejo establece en su artículo 9, apartado o) la definición de autoridad pagadora como “una o varias autoridades nacionales, regionales o locales, organismos designados por el Estado miembro para elaborar y presentar solicitudes de pago y recibir pagos de la Comisión”.

La autoridad pagadora podrá ser la autoridad de gestión del programa u otra autoridad u organismo diferente, según se señala en el apartado n) del artículo 9 del Reglamento (CE) 1260/1999.

En este Programa Operativo Integrado las funciones de autoridad pagadora serán ejercidas por cada una de las tres Unidades Administradoras de los Fondos Estructurales de los Ministerios de Hacienda, Trabajo y Asuntos Sociales y Agricultura, Pesca y Alimentación.

Las autoridades pagadoras dispondrán de un sistema informatizado de seguimiento de flujos financieros que, para el presente Programa Operativo, proporcionará, en base a documentos justificativos sometidos a verificación, información sobre:

- la participación de los Fondos Estructurales en los términos fijados en la Decisión,
- los pagos realizados a los beneficiarios finales,
- la conformidad con los compromisos y pagos comunitarios,
- la coherencia de la ejecución de las medidas con lo indicado en el Programa Operativo,
- el registro de los importes recuperados como consecuencia de las irregularidades detectadas.

Las autoridades pagadoras del Programa Operativo Integrado de Andalucía recibirán de la Comisión Europea al efectuar el primer compromiso, tal como dispone el Reglamento (CE) 1260/1999 en el apartado segundo de su artículo 32, un anticipo del 7% de la participación de los Fondos en la intervención. En función de las disponibilidades presupuestarias este anticipo se podrá fraccionar, como mucho, en dos ejercicios.

Como se puede apreciar las etapas del circuito financiero de los recursos comunitarios aparecen, en general, bien definidas y expresamente recogidas en el Programa Operativo, y en este sentido se pronuncian la mayoría de los gestores que han respondido a esta cuestión en la encuesta institucional (ver Cuadro 4.50).

CUADRO 4.50. ¿CONSIDERA QUE SE HALLAN BIEN DEFINIDAS LAS ETAPAS DEL CIRCUITO FINANCIERO QUE SIGUEN LOS RECURSOS COMUNITARIOS ANTES DE LLEGAR A SU PO?

	Nº respuestas	% respuestas totales	% respuestas reales
TOTAL SI	11	52,38	73,33
TOTAL NO	4	19,04	26,67
BLANCOS	7	33,33	
Totales	21	100,00	100,00

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

No obstante conviene resaltar algunas cuestiones particulares que se han puesto de manifiesto, tales como las siguientes:

- Se podría considerarse la posibilidad de abonar directamente a la Autoridad Regional el anticipo del 7% en vez de a la Administración General del Estado.
- Se podría suprimir o bien simplificar algunos de los pasos del circuito financiero con la finalidad de recortar el tiempo que tarda en llegar el retorno de las certificaciones.
- Los responsables del Fondo Social Europeo del Programa Operativo consideran que al menos para este Fondo, donde toda la cofinanciación es regional, la autoridad pagadora debería ser la Junta de Andalucía, lo que incrementaría sustancialmente la agilidad del sistema en su conjunto.

Existe un alto grado de coincidencia entre todos los gestores en cuanto a la claridad de la normativa y a la agilidad de la tramitación administrativa (ver Cuadros 4.51 y 4.52).

También se detectan algunos aspectos complejos en la normativa en lo relativo a los datos ambientales exigidos de forma vinculante por la aplicación de Fondos 2000 y, a la aplicación de la regla n+2 del apartado 2 del artículo 31 del reglamento 1260/1999.

CUADRO 4.51. ¿ESTA RESULTANDO ÁGIL LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS PROYECTOS?

	Nº respuestas	% respuestas totales	% respuestas reales
TOTAL SI	15	71,42	93,75
TOTAL NO	1	4,76	6,25
BLANCO	5	23,82	
Totales	21	100,00	100,00

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

CUADRO 4.52. ¿ES SUFICIENTEMENTE CLARA LA NORMATIVA APLICABLE?

	Nº respuestas	% respuestas totales	% respuestas reales
TOTAL SI	15	71,74	88,24
TOTAL NO	2	9,52	11,76
BLANCO	4	19,04	
Total	21	100,00	100

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (I Fase)

Por lo que respecta a la cuestión de si las respectivas Administraciones Públicas que cofinancian las actuaciones aportan puntualmente el pago de sus compromisos, todos los gestores-coordinadores coinciden en que tras algunas dificultades iniciales la situación se ha normalizado y se ha observado una notable mejora respecto al periodo anterior. Así mismo, señalar que La Junta de Andalucía siempre adelanta los fondos de sus propios recursos y no se resarce hasta que efectúa las certificaciones y obtiene el retorno de las mismas. O sea, la queja debe ser interpretada como un deseo de mejora y agilización del circuito interno y una reducción de los tiempos, ya que el circuito general de gestión de fondos europeos funciona perfectamente y se hace transparente al órgano gestor.

Por último, en relación a las posibilidades de mejora en la agilidad de los flujos financieros, se plantean las siguientes posibilidades:

- a) Como ya se ha apuntado anteriormente que la Autoridad de Gestión y las Autoridades de Pago estuvieran en el ámbito de la administración de la Comunidad Autónoma, o en todo caso, tener acceso al anticipo del 7% de la programación.
- b) Recortar los retrasos temporales que se producen desde la certificación de los pagos por la autoridad intermedia hasta la recepción de los retornos de los Fondos.
- c) En relación al FEOGA, adelantar los pagos por parte de la Junta de Andalucía, hasta el límite del período.

4.4.2.2. NIVEL III. LA PERSPECTIVA DE LOS AGENTES EJECUTORES

Desde el punto de vista de los agentes ejecutores, los procedimientos de los circuitos financieros de los Fondos son valorados tal como se muestra en el Cuadro 4.53.

Eje I

La valoración de los agentes ejecutores del eje I sobre el circuito financiero en su nivel de responsabilidad (Niveles III y IV) es buena o muy buena para la totalidad de los entrevistados que se han pronunciado (el 12% no ha ofrecido ninguna valoración). Como se puede comprobar, esta proporción es sensiblemente superior a la media del Programa. Además, en el caso de los órganos ejecutores pertenecientes a la Junta de Andalucía, la definición de las envolventes de los Fondos Estructurales es responsabilidad de la Consejería de Economía y Hacienda, concretamente de la Dirección General de Fondos Europeos, que habilita de esta forma los créditos vinculados a la programación de gasto aprobada con cargo a los Fondos Estructurales. En consecuencia, dichas envolventes de gasto se integran anualmente en el ejercicio presupuestario de los distintos órganos ejecutores, estando los circuitos financieros que vinculan a éstos con el órganos intermedio y con terceros regulados mediante la Instrucción Conjunta de 1 de julio de 2002.

CUADRO 4.53. VALORACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DEL CIRCUITO FINANCIERO DE LOS FONDOS. DATOS PRIMARIOS CLASIFICADOS POR EJES, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y FONDOS (PORCENTAJES)

	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala	NS/NC	TOTAL	Nº de casos
EJE								
1.	11.80	76.50	0.00	0.00	0.00	11.80	100.00	17
2.	4.00	52.00	16.00	16.00	0.00	12.00	100.00	25
3.	16.70	44.40	11.10	0.00	0.00	27.80	100.00	18
4.	24.30	59.50	10.80	0.00	0.00	5.40	100.00	37
5.	5.60	83.30	5.60	0.00	0.00	5.60	100.00	18
6.	0.00	54.50	27.30	0.00	0.00	18.20	100.00	11
7.	22.20	11.10	11.10	22.20	0.00	33.30	100.00	9
9.	0.00	66.70	0.00	0.00	0.00	33.30	100.00	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN								
CENTRAL	7.10	57.10	14.30	0.00	0.00	21.40	100.00	14
AUTÓNOMICA	13.70	58.10	10.50	4.80	0.00	12.90	100.00	124
CLASIFICACIÓN POR FONDO								
FEDER	5.80	62.80	10.50	4.70	0.00	16.30	100.00	86
FSE	28.20	56.40	12.80	0.00	0.00	2.60	100.00	39
FEOGA-O	15.40	30.80	7.70	15.40	0.00	30.80	100.00	13
Total POIA	13.00	58.00	10.90	4.30	0.00	13.80	100.00	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Las principales dificultades en los circuitos financieros pueden tener su origen, como ya se ha apuntado anteriormente, en los trámites administrativos que se establecen en el Nivel IV (Consejerías – Delegaciones Provinciales – Empresas Públicas) que afectan al proceso de certificación de pagos. Con relación al Nivel III, los agentes ejecutores entrevistados no han puesto de manifiesto la existencia de dificultades en el circuito financiero ni en el caso de que el órgano ejecutor pertenezca a la Junta de Andalucía ni cuando pertenece a la Administración General del Estado.

Eje 2

La percepción del evaluador es que el conocimiento de los circuitos financieros por parte de los agentes ejecutores del Eje 2 es, en general, bajo presentando diferencias en función del servicio al que estén adscritos. Es el caso, por poner solo algún ejemplo, de los agentes ejecutores del Servicio Andaluz de Salud en la medida 2.7, o los agentes ejecutores de la Consejería de Agricultura y Pesca en las medidas del Eje 2. De entre los que lo conocen, la mayoría lo considera "Bueno" o "Muy Bueno" (56,4%) aunque mejorable.

Pueden considerarse cuatro casos diferentes de circuitos financieros en estas medidas:

- Operaciones en las que el beneficiario final es ejecutor por sí mismo de las realizaciones físicas. En este caso hay que distinguir si se ejecuta directamente o a través de Delegaciones Territoriales como, por ejemplo, las operaciones de la medida 2.7 dependientes de la DG del Catastro del Ministerio de Economía y Hacienda.
- Operaciones en las que el beneficiario final encarga su realización completa a una empresa pública no dependiente del mismo o a una empresa privada. Es el caso, por ejemplo, de alguna operación de la medida 2.7 de

la Consejería de Agricultura y Pesca y de algunas operaciones de las medidas 2.2. y 2.5 de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico.

- Operaciones en las que el beneficiario final es o acaba siendo una empresa pública dependiente del propio organismo. Por ejemplo, la Campaña de Promoción Turística de Andalucía, en la medida 1.10, se ha transferido completamente desde la Consejería de Turismo y Deportes hacia la Empresa Pública de Turismo de Andalucía, mediante Convenio; en esta situación se encuentra también la operación de la medida 2.7 "AM20020717002-Atención extra-hospitalaria y telemedicina" que gestiona la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias (EPES) por transferencia de la Consejería de Salud.
- Operaciones que consisten básicamente en la concesión de ayudas o subvenciones a particulares o empresas privadas. Este es el caso de las operaciones encuadradas en las medidas 2.1, 2.2, 2.4 en la Consejería de Educación y Ciencia.

Todas las operaciones se realizan en base al proceso de certificaciones establecido en la Instrucción Conjunta de 1 de Julio de 2002 y con el procedimiento habitual en contabilidad pública, no presentando en este sentido más dificultades en cuanto a su eficiencia y fiabilidad. Si se plantean, en términos de cumplimiento de la programación, algunas dificultades en el último de los casos planteados por cuanto el proceso de certificación no puede concluir hasta que no se haya realizado completamente la justificación de facturas y gastos por parte del destinatario último a través del beneficiario final y realizada la correspondiente resolución de la justificación. Dado que en esta fase el destinatario último puede solicitar aplazamientos y prorrogas que pueden retrasar hasta en seis meses adicionales el proceso, el periodo transcurrido entre el documento de autorización y disposición de compromiso de gastos (documento AD) y la propuesta del documento "J" a la Intervención pueden transcurrir hasta 18 meses.

Es de señalar que, de acuerdo con lo señalado por los agentes ejecutores de la medida 2.7 de la Consejería de Salud, a partir del año 2003 los acuerdos con EPES para la realización del proyecto citado deben tramitarse como subvenciones y no como transferencias. De ser así, el proceso incurriría en parecidos retrasos a los señalados en el párrafo anterior.

Eje 3

En el Eje 3 los agentes ejecutores valoran positivamente los procedimientos establecidos en los circuitos financieros que permiten transferir recursos desde los Fondos Estructurales a los beneficiarios finales. Hay que resaltar la calificación de "muy buena" establecida por la Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía que gestiona operaciones en las medidas 3.1, 3.2 y 3.3. En el resto se considera "buena" en la mayor parte de los casos, tanto en órganos dependientes de la Administración Central, tales como la Dirección General de Costas (medida 3.5) y la Dirección General de Obras Hidráulicas (medidas 3.1, 3.2 y 3.6) del Ministerio de Medio Ambiente, como en la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, especialmente en las medida FEOGA 9.1 y 9.10. La excepción la constituyen la Confederación Hidrográfica del Guadiana (medida 3.6) y Aguas de la Cuenca del Sur (medida 3.1) donde los procedimientos de agilidad financiera pueden calificarse como de regular. No obstante hay que destacar también que en una cuarta parte de los casos los agentes ejecutores desconocen los circuitos financieros establecidos en las transferencias de recursos financieros desde los Fondos Europeos hasta los beneficiarios finales.

Para agilizar la transferencia de Fondos a los beneficiarios finales la Administración Autonómica ha establecido anticipos de caja fija, así como también se han diseñado mecanismos y procedimientos para facilitar la gestión y el pleno aprovechamiento de los Fondos Estructurales, Fondos de Cohesión y demás instrumentos financieros comunitarios plasmados en la instrucción conjunta de 1 de julio de 2002 de la Dirección General de Presupuestos, de la Dirección General de Planificación, de la Dirección General de Tesorería y Política Financiera, de la Dirección General de Fondos Europeos, de la Intervención General de la Junta de Andalucía y de la Dirección General de Sistemas de Información Económica y Financiera por la que se establecen reglas para la gestión y coordinación de las intervenciones financiadas con Fondos Europeos en el ámbito de la Junta de Andalucía.

No existe en el Eje 3 ningún circuito financiero de carácter especial o diferente al normal establecido en la administración autonómica. Tampoco en lo que se refiere a los órganos dependientes de la Administración Central hay establecidos mecanismos especiales que doten de mayor eficiencia la transmisión de los flujos financieros desde el Ministerio de Medio Ambiente y el órgano ejecutor; ya sean las Direcciones Generales, las Confederaciones Hidrográficas o las Sociedades Públicas Mercantiles vinculadas a las anteriores y al propio Ministerio.

Eje 4

El 24.3% de los agentes ejecutores del eje 4 consideran de “muy buenos” los procedimientos establecidos en los circuitos financieros. Cerca del 60% los consideran “buenos” y el 10.8% “regulares”. Estos resultados no distan mucho con respecto a los resultados obtenidos para el POIA 2000-2006, excepto para la respuesta “muy buenos”, en la cual el porcentaje de respuestas cae al 13% en este último. El porcentaje de respuestas “no sabe/no contesta” es inferior en el eje 4 que en el POIA 2000-2006 (un 5.6% frente a un 13.8%).

Una percepción general del equipo evaluador a la hora de preguntar a los agentes ejecutores sobre los circuitos financieros es que éstos poseen un conocimiento muy bajo y poco preciso de los mismos, ya que como muchos comentan, se sitúan al margen de la gestión de los Fondos Estructurales (FSE). Esto se ve justificado por el hecho de que en la inmensa mayoría de los casos los agentes disponen desde el principio del tramo comunitario (carácter prioritario en la gestión administrativa y la gestión económico presupuestaria de los Fondos Estructurales) y no tienen que esperar la llegada de los fondos desde la Comisión. El procedimiento de agilización se lleva a cabo con el adelanto de los fondos por parte de la Consejería de Economía y Hacienda.

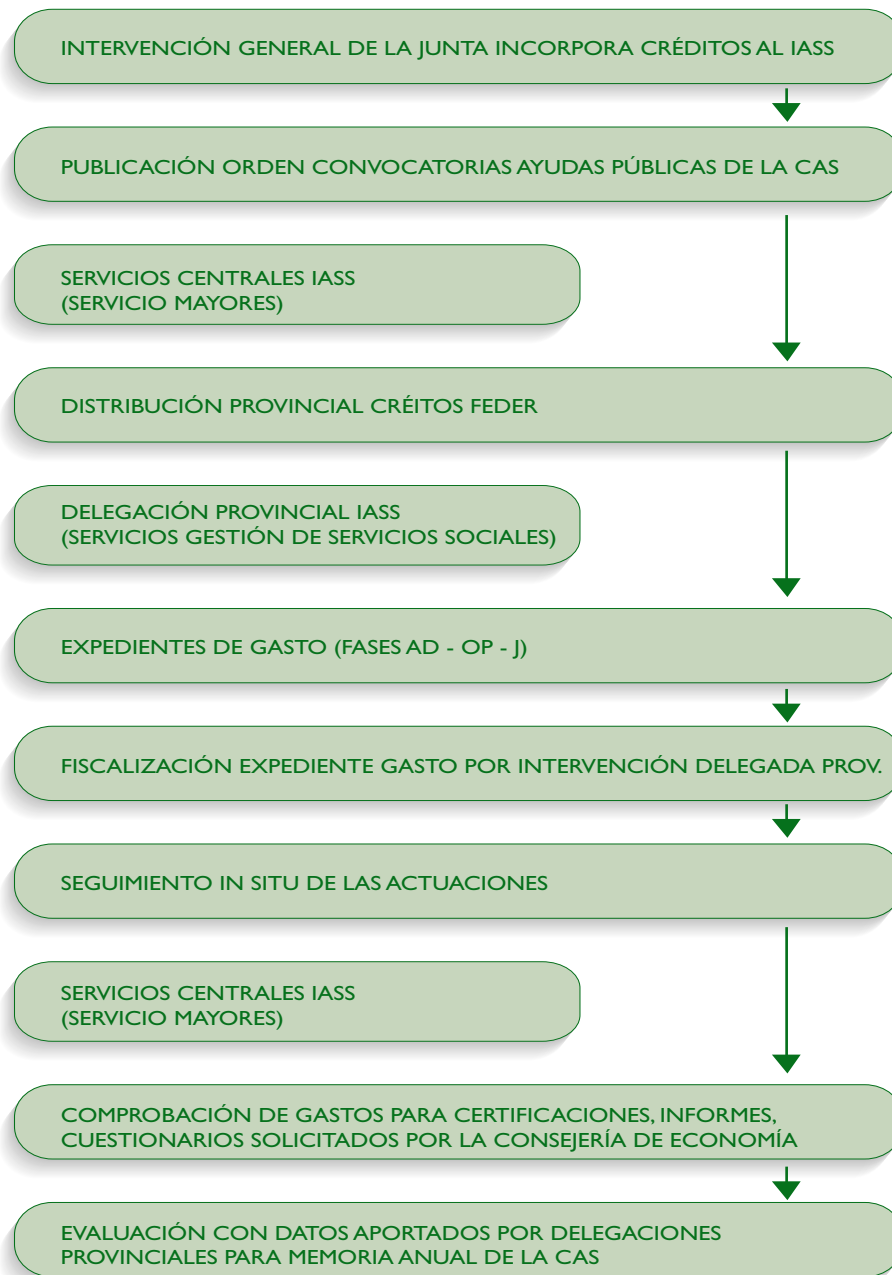
A pesar del carácter prioritario de los fondos, la inmensa mayoría de los agentes se quejan de la distancia temporal tan elevada que existe entre la emisión de los documentos AD y OP y, finalmente, el documento J. En algunos casos la justificación del gasto ocurre un año y medio (p.e. en la D.G. de Empleo e Inserción de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico) a partir de la aprobación del gasto. Esto provoca, por ejemplo para el caso de los proyectos plurianuales, que la ejecución financiera en los primeros años suela ser más baja de lo que realmente es.

Eje 5

En relación con el Eje 5, la valoración que realizan los agentes ejecutores de los circuitos financieros es claramente más positiva que la que realiza la media del conjunto del POIA, siendo un sólo agente, de la Consejería de Cultura, responsable de la ejecución de operaciones incluidas en la medida 5.8, el que realiza una valoración inferior; aunque no justifica su postura. Existe en este aspecto, como en el caso de los trámites administrativos, un cierto grado de “conformismo” porque la intervención de varios niveles de la administración, no permite reducir plazos. No obstante, del análisis de las distintas fases de relaciones financieras y administrativas para la canalización de los créditos FEDER a partir del Nivel III descrito en Cuadro 2.1, podría deducirse que algunos aspectos de ese circuito financiero pueden afectar negativamente al indicador de eficacia financiera. Exponemos a continuación un esquema de circuito financiero proporcionado por un agente ejecutor entrevistado⁵³.

53. D. J. Miguel García Borja Jefe de Departamento del Servicio de Mayores del IASS (Instituto Andaluz de Asuntos Sociales), organismo autónomo con rango de dirección general de la CAS (Consejería de Asuntos Sociales), con responsabilidad en la gestión de operaciones incluidas en la medida 5.9.

FIGURA 4.2. FASES CONTABLES Y ADMINISTRATIVAS. NIVELES III Y IV



Este procedimiento, en opinión del equipo evaluador sí puede afectar a la eficacia financiera en términos de tiempo aunque no a la fiabilidad de los datos suministrados. No obstante la descentralización territorial que se produce al llevar la responsabilidad de la ejecución a las delegaciones provinciales sí plantea un problema de disposición de los datos del coste total de cada actuación financiada, ya que desde esas delegaciones provinciales sólo se justifica la ayuda aportada en el marco del POIA, sin ofrecer datos de la financiación local que se produce en todos los casos. Algo que dificulta el cálculo de los costes unitarios, ya que es necesario acudir a cada uno de los expedientes para su obtención y estos se encuentran en esas delegaciones provinciales, una dificultad subsanable si estos estuviesen informatizados.

Si no se produce esa descentralización territorial señalada, como es el caso del Servicio de Personas con Discapacidad perteneciente también al IASS, la adjudicación de las ayudas, las propuesta de documentos AD y OP a la intervención, así como la fiscalización del gasto y de los documentos, y la propuesta de documento J se realiza todo desde los servicios centrales del IASS. Pero, al consistir las intervenciones de este órgano ejecutor en ayudas a los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales, se añade el problema de la actuación de dos ámbitos de intervención, autonómica y/o local y provincial, que afecta tanto a la primera etapa del expediente como al final del mismo. Como explicó el agente ejecutor al evaluador, por un lado el interventor local o provincial no inicia ningún trámite hasta que no tiene transferido los fondos; y por otro lado, en la etapa final, para justificar el gasto ambos ámbitos de intervención necesitan el mismo documento justificativo, de manera que los ayuntamientos o diputaciones se resisten a desprenderse del documento original y remiten una fotocopia debidamente sellada, o el original sellado para que no pueda ser utilizado de nuevo con el compromiso de su reintegro. De hecho en este órgano ejecutor desde que se inicia un expediente hasta que se certifica un gasto pueden transcurrir 2,5 años por término medio.

En ambos casos, en opinión del equipo evaluador, se ve afectada la eficacia financiera en términos de tiempo, como se ha señalado más arriba, porque aunque los pagos se han realizado, no son certificados hasta que en el sistema público de contabilidad Júpiter no se incorpora el documento J. Por tanto, el indicador de eficacia financiera, como se mide en Fondos 2000, es siempre inferior al real. Este problema es extensible al resto de las medidas e intervenciones integradas en este eje.

Eje 6

Para los agentes ejecutores del eje 6 entrevistados, el 67% de los que valoran los circuitos financieros los consideran buenos (55% del total). En el análisis por medidas, se pone de manifiesto que es precisamente en la CEDT donde la valoración de estos circuitos es regular. *La razón de esta inferior valoración puede radicar en la peculiar problemática administrativa de la Delegaciones Provinciales y sus relaciones con los órganos centrales de la Consejería correspondiente. Además en el caso de las empresas públicas, se señala por algunos de los agentes ejecutores entrevistados la pertinencia de establecer mecanismos ágiles de certificación de pagos combinada con dichas empresas públicas.*

Eje 7

Un 33,3% de los gestores de las medias del eje 7 entrevistados responden que desconocen la adecuación de los procedimientos establecidos que permiten transferir los recursos hasta los beneficiarios finales (Titulares de explotaciones agrarias, industrias agrarias y entes locales). Este porcentaje es muy superior a la media del conjunto del POIA (13,80%). Por el contrario, los gestores que manifiestan conocer estos procedimientos los valoran como muy buenos o buenos en un 33,3% en lo que compete a sus responsabilidades. No obstante, los evaluadores creemos en consonancia con la opinión de algunos gestores que podrían mejorarse simplificando las vías de pago, coordinado las entidades pagadoras, etc.

En términos generales, los evaluadores consideramos que los gestores entrevistados piensan que los circuitos financieros constituyen en definitiva una cuestión ajena a la Consejería de Agricultura y Pesca. En general, los gestores coinciden en que el circuito financiero no funciona lo adecuadamente que ellos quisieran, pues se caracteriza por un retraso entre la finalización del expediente que ellos tramitan y el pago final a los beneficiarios. Sin embargo, habría que indicar que la Junta de Andalucía siempre adelanta los fondos de sus propios recursos y no se resarce hasta que efectúa las certificaciones y obtiene el retorno de las mismas. En este sentido podemos interpretar las sugerencias de los gestores entrevistados como un deseo de mejora y agilización del circuito interno, ya que el circuito general de gestión de fondos europeos funciona perfectamente.

4.4.3. CONSIDERACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA COMUNITARIA

A) Publicidad

En el Reglamento CE nº 1159/2000 de 30 de mayo, las actividades de información y publicidad en relación a las intervenciones de los fondos estructurales corresponde a la autoridad de gestión, aunque también se recoge en dicho Reglamento que las autoridades nacionales y regionales competentes deben adoptar todas las medidas administrativas necesarias para cumplir dicha normativa. Asimismo, en el Anexo I al capítulo V del POIA 2000-2006 y en virtud al Reglamento anteriormente reseñado, se especifica que los organismos ejecutores deben garantizar, en las actuaciones de su competencia, el adecuado cumplimiento de la normativa de publicidad e información, dirigida a la opinión pública en general, a las entidades beneficiarias y a los beneficiarios finales de las operaciones.

CUADRO 4.54. SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y PUBLICIDAD SOBRE EL PAPEL DE LA UE ADOPTADOS POR LOS ÓRGANOS EJECUTORES. PORCENTAJE DE GESTORES DENTRO DE CADA EJE QUE SEÑALAN CADA SISTEMA

	Vallas	Placas permanentes	Impresos	Otros	Total	Nº de Casos
EJE						
1.-Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	16,1	9,7	41,9	32,3	100,0	31
2.-Sociedad del conocimiento	19,6	6,5	30,4	43,5	100,0	46
3.-Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	39,1	13,0	28,3	19,6	100,0	46
4.-Desarrollo de los recursos humanos	10,0	15,0	37,5	37,5	100,0	80
5.-Desarrollo local y urbano	36,7	10,0	20,0	33,3	100,0	30
6.-Redes de transporte y energía	35,0	15,0	30,0	20,0	100,0	20
7.-Agricultura y desarrollo rural	18,2	9,1	18,2	54,5	100,0	11
9.-Asistencia técnica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN						
Central	44,8	10,3	34,5	10,3	100,0	29
Autonómica	19,7	11,8	31,1	37,4	100,0	238
CLASIFICACIÓN POR FONDO						
FEDER	30,2	11,1	29,0	29,6	100,0	162
FEOGA	25,0	5,0	20,0	50,0	100,0	20
FSE	7,1	14,1	38,8	40,0	100,0	85
Total	22,5	11,6	31,5	34,5	100,0	267

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

En el Cuadro 4.54 se recogen las valoraciones realizadas por los agentes ejecutores por ejes, acerca de los sistemas de información y publicidad utilizados por los órganos ejecutores a este respecto.

Eje I

Los entrevistados dentro del eje I ponen de manifiesto que los sistemas de información y publicidad que preferentemente adoptan los órganos ejecutores son, los impresos y, lógicamente en menor medida dada la naturaleza de las operaciones que con mayor frecuencia se desarrollan dentro de este eje, las vallas informativas. Las placas

conmemorativas es el recurso publicitario que con menor frecuencia se utiliza según los agentes ejecutores entrevistados. Además de estos medios difusión, la mayoría de los órganos ejecutores consultados utilizan las páginas WEB de las respectivas instituciones como medio de difusión de la contribución de los Fondos Estructurales al desarrollo de sus programas de inversiones (en este sentido es ejemplar la página WEB del IFA o de la empresa pública GIASA). A partir de las entrevistas mantenidas con los agentes ejecutores (nivel III) se pone de manifiesto la sensibilización de estos con los requerimientos informativos que implica la gestión de los fondos estructurales, a pesar de haberse detectado algunos pequeños problemas en determinados gestores. Con el pleno desarrollo del Plan de Acciones de información y publicidad realizado en 2003, el órgano intermedio ha dispuesto los mecanismos oportunos para solucionar estos casos.

Eje 2

Los mecanismos de información dirigidos al público en general sobre el papel de la UE en las operaciones desarrolladas son muy extensos y diversos. Así, esta circunstancia se hace constar en el 100% de los impresos que se hacen llegar a los ciudadanos en el conjunto del POIA y, por tanto, en el conjunto de las medidas del Eje 2. En función de las características de las operaciones se utilizan medios diferentes y en muchos casos combinaciones de varios: en las obras en curso son frecuentes las vallas informativas; en las obras terminadas, las placas conmemorativas permanentes; en algunas subvenciones, por ejemplo las que concede la Consejería de Economía y Hacienda, el beneficiario se compromete a su vez a difundir el papel de la UE en esa ayuda; en la licitación pública o anuncios en medios de comunicación u oficiales, mediante la mención en el texto o inclusión del logotipo europeo; en la adquisición de equipos, mediante la colocación de pegatinas o grabado al fuego del logotipo institucional; en el caso de muchas medidas del Eje 2 y otras de otros ejes, mediante la inclusión de dicho logotipo en la página web correspondiente; finalmente, en los folletos divulgativos, publicaciones, audiovisuales y CD-Roms, inserciones publicitarias, notas de prensa o exposiciones públicas se hace constar de forma expresa la financiación con Fondos Estructurales.

No todos los agentes ejecutores tienen el mismo celo a la hora de cumplir con la normativa de publicidad. Para no ser exhaustivo, debe destacarse el enorme interés en cumplir con estos aspectos que se constata por el evaluador en las Consejerías de Medio Ambiente, lo que contrasta con el desinterés encontrado, también en este apartado, en el Servicio Andaluz de Salud.

Eje 3

En la totalidad de las medidas del Eje 3 se verifica el cumplimiento de la normativa comunitaria de dar publicidad de la financiación con Fondos FEDER en las distintas operaciones en que participan los agentes ejecutores del Eje de Medio Ambiente. En todos los casos se ha adoptado las vallas informativas como principal sistema de información y publicidad. La difusión de la publicidad mediante impresos ha sido también muy utilizada, excepto en las medidas 3.5 y 3.8, su uso es general en el resto de las medidas.

Eje 4

En las medidas del eje 4, el 40% de los agentes ejecutores encuestados afirman utilizar vallas informativas para hacer publicidad del desarrollo de sus actuaciones, cifra ésta muy inferior a la que muestra el conjunto de agentes del POIA 2000-2006 (75%). Por otra parte, el 60% de los agentes afirman no utilizar este medio en el eje 4, porcentaje que se sitúa en el 23,8% para el conjunto del POIA 2000-2006. En el caso de las placas conmemorativas permanentes, los porcentajes son muy similares entre ambos ámbitos, alcanzando la respuesta afirmativa un 54,5% para el eje 4 y un 57,4% para el POIA 2000-2006. La respuesta negativa alcanza un 45,5% y un 40,7% respectivamente. La correspondencia de estos porcentajes con los recogidos en el Cuadro 4.54 no es inmediata. En el citado cuadro se mide el grado de utilización de cada sistema de información y publicidad dentro de cada eje; por ejemplo, para el caso de las vallas publicitarias, el 10% significa que del total de sistemas de información y publicidad utilizados en el Eje 4, un 10% se concentran en vallas publicitarias. Estos mismos comentarios son pertinentes para las placas permanentes, impresos y otros.

Los porcentajes del 40% y del 54,5% de agentes que utilizan estos dos sistemas de publicidad en el eje 4 son relativamente elevados por cuanto que, según el Reglamento CE nº 1159/2000 de 30 de mayo, sólo se exige la utilización de

vallas informativas y placas conmemorativas permanentes cuando las actuaciones se refieran a inversiones en infraestructuras cuyo coste supere los tres millones de euros. En este eje, la medida 4A.1 es la única medida en la que se desarrollan actuaciones susceptibles de este requisito, dado que tiene como objetivo básico la construcción, reforma y equipamiento de centros educativos. Concretamente el 100% de los agentes encuestados en esta medida verifican el cumplimiento de esta normativa en lo referente a las vallas informativas. Esta información ha sido constatada por el equipo evaluador en la entrevista personal. Sin embargo, curiosamente y en contra de lo que se podría pensar a raíz de los elevados porcentajes de respuestas afirmativas dentro del eje 4, el agente encuestado para la medida 4A.1 perteneciente a la Consejería de Educación y Ciencia, no cumple con la normativa correspondiente a la colocación de placas conmemorativas permanentes cuando la inversión así lo requiere. Esto no ocurre con la D.G. de Formación Profesional Ocupacional que sí utiliza placas conmemorativas permanentes en la construcción de centros y escuelas consorcios.

Por lo que respecta a los impresos y carteles utilizados, el 85,7% de los agentes encuestados en el eje 4 reconocen utilizar este medio como sistema de publicidad, frente al 88,4% que lo hacen para el conjunto del POIA 2000-2006. Según el Cuadro 4.54, el grado de utilización de los impresos y carteles es del 37,5% (el mayor de todos junto con "Otros"). En la mayoría de las medidas dentro del eje 4 lo utilizan todos los agentes encuestados (100%); sin embargo, en la mayoría de las medidas del subeje 4A su utilización es más escasa. *No obstante, desde el punto de vista del equipo evaluador esta situación no es preocupante para la medida 4A.1, dado que la normativa comunitaria para este tipo de actuaciones hace hincapié, como anteriormente se ha comentado, en las vallas informativas y en las placas conmemorativas. No obstante, en las resoluciones de concesión de ayudas se especifica el porcentaje de financiación de Fondos Estructurales y la obligatoriedad de que en el desarrollo de la acción subvencionada se visualice esta participación*

Según el Reglamento CE nº 1159/2000 de 30 de mayo cuando las medidas se refieren a acciones de formación y empleo, como es el caso de las medidas que nos ocupan, los requisitos de información deben estar destinados a los beneficiarios de las actividades de formación sobre su participación en una medida financiada por el FSE. Asimismo, los requisitos de publicidad deben ir dirigidos hacia la realización de campañas de sensibilización de la sociedad hacia el papel de Europa en relación con las actuaciones de formación profesional, de empleo y de desarrollo de los recursos humanos.

Ha podido ser constatado por parte del equipo evaluador los mecanismos de publicidad que han adoptado la D.G. de Formación Profesional Ocupacional, la D.G. de Empleo e Inserción, el IAM, el IASS, la Consejería de Medio Ambiente, la Consejería de Educación y Ciencia y la Consejería de Asuntos Sociales, fundamentalmente a través de publicaciones, informes, carteles, folletos informativos sobre las actuaciones desarrolladas, y a través de Internet en las propias páginas web de las Consejerías (esta última representa un 37,5% sobre el total de medios utilizados).

Eje 5

En relación con el Eje 5, se ha podido comprobar la utilización de diversos sistemas de información y publicidad dirigidos al público sobre el papel de la UE en la financiación de las operaciones realizadas y que dan cumplimiento a lo establecido en el Reglamento (CE) nº 1159/2000 de la Comisión:

- | | |
|-------------------------|-----------------------------|
| • Vallas informativas | Medidas 5.1,5,3,5,7,5,8,5,9 |
| • Placas conmemorativas | Medidas 5.6,5,7,5,9 |
| • Impresos | Medidas 5.1,5,6,5,7,5,9 |

No obstante, también se han comprobado algunos incumplimientos que, en opinión del evaluador deberían subsanarse: instalación de vallas informativas y placas conmemorativas sin reseñar en ellas la participación comunitaria, como recoge el párrafo 3º del punto 6.2 del citado reglamento, esto ocurre en las medidas 5.9, en operaciones de responsabilidad del Servicio Andaluz de Salud y 5.7 en operaciones de responsabilidad de la Consejería de Cultura. Así mismo en las medidas 5.3, en operaciones de responsabilidad de la Consejería de Cultura y 5.4 en operaciones de responsabilidad de la Consejería de Asuntos Sociales, se comprueba por el equipo evaluador que se publican convocatorias de ayudas a entidades sin ánimo de lucro o corporaciones públicas donde se hace referencia a la financiación de la Junta de Andalucía, pero no a la participación comunitaria.

Eje 6

Con relación al eje 6, los resultados de las entrevistas revelan que el recurso informativo y publicitario más empleado son las vallas publicitarias, especialmente en las medidas 6.1, 6.3, 6.4 y 6.7. que integran operaciones de inversión en infraestructuras de carreteras, ferrocarril y puertos en las que empleo de este recurso publicitario y, por otra parte, el cumplimiento de la normativa de publicidad es total. En cambio, en el caso de las medidas relacionadas con las redes de energía (medidas 6.8, 6.9 y 6.10), los medios utilizados con carácter general son los impresos y los folletos divulgativos. Resulta lógico que sean estos los medios utilizados para el cumplimiento de la normativa dado que las operaciones desarrolladas dentro de esta medida consisten mayoritariamente en inversiones en las empresas. *También se puede afirmar con carácter general para los órganos ejecutores de este eje que el equipo evaluador ha percibido claramente la sensibilización de los agentes ejecutores con relación a los requerimientos informativos que implica la gestión de Fondos Estructurales.*

Eje 7

En lo relativo a los sistemas de información y publicidad dirigidos al público sobre el papel de la UE, los gestores encuestados coinciden en que son muy variados los mecanismos que se utilizan. En primer lugar señalan a las resoluciones y las convocatorias de los Boletines oficiales (BOE, DOCE, BOJA) con los medios de información más habituales. En un segundo nivel, se mencionan las vallas publicitarias, los folletos, las pancartas o la web de la propia Consejería.

En general, los evaluadores creemos que salvo algunas medidas concretas (7.5 o partes de la 7.2 y 7.8) la información es mejorable en opinión de los gestores. No obstante creemos percibir una mayor concienciación por parte de algunos gestores que señalan que se han puesto en marcha algunas iniciativas para corregir esta deficiencia y que su efecto podrá apreciarse en la segunda parte del horizonte temporal del POIA para el que se está realizando un plan específico encaminado al sector agrario.

B) Contratación pública

CUADRO 4.55. EXISTENCIA DE OPERACIONES RESPONSABILIDAD DEL ÓRGANO EJECUTOR OBJETO DE LICITACIÓN PÚBLICA EN EL DOCE.

	Si	No	NS/NC	No procede	Total	Nº Casos
EJE						
1.-Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	5,9	52,9	5,9	35,3	100,0	17
2.-Sociedad del conocimiento	20,8	70,8	0,0	8,3	100,0	25
3.-Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	50,0	44,4	5,6	0,0	100,0	18
4.-Desarrollo de los recursos humanos	2,7	0,0	0,0	97,3	100,0	37
5.-Desarrollo local y urbano	33,3	50,0	11,1	5,6	100,0	18
6.-Redes de transporte y energía	63,6	9,1	0,0	27,3	100,0	11
7.-Agricultura y desarrollo rural	10,0	70,0	10,0	10,0	100,0	9
9.-Asistencia técnica	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN						
Central	78,6	14,3	7,1	0,0	100,0	14
Autonómica	17,7	39,5	3,2	39,5	100,0	124
Clasificación por fondo						
FEDER	36,0	46,5	4,7	12,8	100,0	86
FEOGA	7,7	76,9	7,7	7,7	100,0	13
FSE	2,6	2,6	0,0	94,9	100,0	39
Total	23,9	37,0	3,6	35,5	100,0	138

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Eje 1

El cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa comunitaria con relación a la necesidad de licitación pública de los contratos es general en el caso de las medidas del eje 1. Concretamente, dentro de este eje, tan sólo algunas de las operaciones desarrolladas dentro de la medida 1.3. están obligadas a licitación pública en el DOCE, requisito que los agentes ejecutores manifiestan cumplir.

Eje 2

Son pocas las operaciones que deben ser objeto de licitación al objeto de cumplir con la normativa comunitaria sobre contratación pública. En su conjunto, poco más de un tercio de las operaciones del Programa. En el Eje 2, se da en una de cada cinco operaciones y se sitúan todas ellas en la medida 2.7: dos de ellas pertenecientes a la Consejería de Salud, una a la Consejería de Gobernación, una a la Consejería de Medio Ambiente, y finalmente otra del Servicio Andaluz de Salud. En este último caso, aunque se dispone de un solo cuestionario en él se detallan tres operaciones diferentes. Todas ellas han cumplido con el requisito de su publicación, aunque el agente ejecutor de una de ellas no supo precisar la referencia del anuncio.

Eje 3

En materia de contratación pública la mitad de los agentes ejecutores en las distintas medidas del Eje 3 han ejecutado obras por importe igual o superior a los umbrales establecidos por la legislación, de modo que han sido objeto de licitación pública en el DOCE, verificándose el cumplimiento de esta normativa. Por la propia naturaleza de las operaciones, en las medidas FEOGA 3.9 y 3.10 no ha sido preciso licitar en el DOCE ningún proyecto de los ejecutados, igual ocurre con la totalidad de actuaciones de las medidas 3.5, 3.4 y 3.8. Por el contrario dentro de la medida 3.1 se concentran las principales obras de infraestructura hidráulica, grandes proyectos en algunos casos, que han sido publicadas en el DOCE. Las medidas 3.2, 3.3, 3.6 y 3.7 también han cumplido con la normativa comunitaria en este sentido, ya que algunos de sus proyectos superaban los umbrales establecidos por la legislación de Contratos de la Administración Pública.

El equipo de evaluación intermedia recomienda insistir más en la necesidad y obligación que tienen los agentes y órganos ejecutores de proyectos cofinanciados, en dar publicidad en la licitación en el DOCE de la subvención europea en los proyectos publicados en dicho diario oficial. Pese a lo anterior, se aprecia que en los proyectos más recientes el cumplimiento de dicha publicidad se encuentra mucho más generalizado.

Eje 4

Para el eje 4, sólo existe una medida donde se superan los umbrales fijados por la legislación y obligación de publicación pública en el DOCE. Es la medida 4A.1 gestionada por la D.G. de Formación Profesional Ocupacional de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico para la operación "Construcción del Consorcio de Mijas" (DOCE 2202/5153-121709). Esta operación representa el 2,7% con respecto al total de las operaciones del POIA 2000-2006 que superan el umbral fijado legalmente para contratos de obra.

Eje 5

En materia de contratación pública los agentes ejecutores que gestionan operaciones, contenidas en este Eje 5, cuyo coste es igual o superior a los umbrales fijados para ser objeto de licitación pública señalan el DOCE en que se ha publicado, o han manifestado la realización de trámites para su publicación.

Eje 6

En el caso del eje 6, están obligadas al cumplimiento de los requerimientos de licitación pública en el DOCE operaciones dentro de las medidas 6.1, 6.3, 6.6 y 6.7. *Este requisito normativo, desde la perspectiva del equipo evaluador, se cumple en la totalidad de los casos en este eje 6.*

Eje 7

En concreto, las operaciones que han sido objeto de publicación en el DOCE en este período son las siguientes:

- CM200702160008 – Laboratorios agroalimentarios; FECHA: VII/2000
- CM200702160008 – Laboratorios agroalimentarios; FECHA: VIII/2000
- CM200702160008 – Laboratorios agroalimentarios; FECHA: VII/2001
- CM200702160008 – Laboratorios agroalimentarios; FECHA: X/2002
- CM200702160007 – Centros de Apoyo a la producción agraria; FECHA: V/2003.

C) Competencia

En el periodo transcurrido de ejecución del POIA 2000-2006 se ha tramitado la aprobación de Ayudas de Estado para aquellas medidas que contienen operaciones de subvenciones en empresas. Toda esta información está contenida en el Complemento de Programa (versión 0-3), incluyendo la ayuda de que se trata, la fecha de notificación y aprobación, la referencia, nº de ayuda y el periodo. También figura en el Complemento de Programa si se trata de ayudas exentas de la obligatoriedad de notificación a la Comisión por acogerse al Régimen de *Minimis* o están cubiertas por algún Régimen de Exención. Además, en relación con este punto es importante destacar la aprobación de un único marco regulador para las ayudas a las empresas que la administración de la Junta de Andalucía, sus Organismos Autónomos y empresas puedan conceder en el ámbito de sus respectivas competencias. Este marco regulador se ha estructurado en el siguiente cuerpo normativo:

- Decreto 23/2001 de 13 de febrero en el que se regula el Régimen de Ayudas a favor del medio ambiente (Aprobado por la Comisión mediante Decisión de 28 de noviembre de 2000, ayuda N 538/2000).
- Decreto 24/2001 de 13 de febrero en el que se regula el Régimen de Ayudas de finalidad regional y en favor de las PYMES (Aprobado por la Comisión mediante Decisión de 31 de enero de 2001, ayuda N 507/2000).
- Decreto 116/2002 de 2 de abril en el que se regula el Régimen de Ayudas a la investigación y desarrollo tecnológico e innovación (Aprobado por la Comisión mediante Decisión de 8 de junio de 2001, ayuda N 187/2001).
- FEOGA ORIENTACIÓN. Artículo 52 Reglamento 1257/99.

Conviene poner de manifiesto que de acuerdo con el Decreto 116/2002, podrían ser beneficiarios de ayudas empresas incluidas en el Anexo I del Tratado constitutivo de la Unión Europea, empresas que están excluidas como potenciales beneficiarios de la SGA. En consecuencia, podría modificarse el texto de la SGA con objeto de permitir que empresas incluidas en dicho Anexo puedan ser beneficiarias de estas ayudas.

Además, mediante Orden de 25 de febrero de 2002 (BOJA nº 28 de 7 de marzo 2002), se crea por la Consejería de Economía y Hacienda una base de datos de subvenciones y ayudas públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía adscrita a la Intervención General de la Junta de Andalucía. Esta base de datos queda incorporada mediante esta Orden al sistema integrado de gestión presupuestaria, contable y financiera de la Administración de la Junta de Andalucía. El objetivo de esta base de datos es evitar la concesión de subvenciones incompatibles con el mercado común o de ayudas que, aun siendo compatibles, al acumularse con otras, rebasen los límites permitidos. De esta forma, se establece un sistema propio de información que permite el intercambio de datos con la Intervención General de la Administración del estado sobre las ayudas concedidas en todo el ámbito nacional que se recoge en la base de datos nacional que con este propósito se creó mediante Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 13 de enero de 2000. Este mecanismo de control de las ayudas se ha alimentado con las ayudas tramitadas desde el 1 de enero de 2000 con la entrada en vigor del nuevo MAC.

Ninguna de las operaciones bajo responsabilidad de los órganos ejecutores del eje 4 implican ayudas públicas a empresas que puedan afectar a la competencia como consecuencia del propio carácter de dichas ayudas que están relacionadas con el desarrollo de los recursos humanos. Concretamente, según el Reglamento CE nº 994/98 entre las ayudas horizontales compatibles con el mercado común se encuentran las ayudas al empleo y a la formación⁵⁴.

En definitiva, el marco regulador expuesto junto con los sistemas de control de las ayudas a las empresas establecidos que se han descrito anteriormente, permiten afirmar que, desde la perspectiva del equipo evaluador, queda garantizado que los órganos ejecutores cumplan la normativa comunitaria en materia de competencia.

D) Medio Ambiente

El cumplimiento de la normativa en materia de medio ambiente se analiza en el epígrafe 7.2.

4.5. EVOLUCIÓN DE LA CULTURA DE LA EVALUABILIDAD DESDE EL POA 1994-1999. UNA SÍNTESIS

4.5.1. INTRODUCCIÓN

En este epígrafe se presenta un síntesis de los trabajos de campo realizados para conocer el grado de implementación de los sistemas de seguimiento y evaluación, el nivel de formación de los diferentes actores que intervienen en la ejecución de fondos estructurales y la perspectiva de dichos actores acerca de la evaluación.

Los datos presentados proceden de dos trabajos independientes: el primero realizado por el Área de Evaluación de Políticas Públicas del Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla dentro de un proyecto más amplio que consistía en “valorar la competencia del diseño, el sistema de seguimiento previsto y la conceptualización del P.O. de Andalucía (1994-1999) y del P.O. Doñana (1994-1999); el segundo, se ha realizado como una parte adicional del proceso de evaluación intermedia del POIA 2000-2006. En este segundo trabajo, se ha tratado de seguir la misma metodología del primero hasta donde ha sido posible; y el objeto es analizar los cambios experimentados desde el inicio del POA 1994-1999 en los procesos de seguimiento y evaluación hasta la actualidad. Por ello, es imprescindible utilizar una metodología similar, que incluya el mismo cuestionario y el diseño de una muestra con las mismas características en ambos estudios. Estos requisitos se han tratado de cumplir a partir de las consideraciones expuestas en el “Informe preliminar del Análisis de la Encuesta en el marco de la Evaluación Ex-ante del P.O. Andalucía y Doñana. II Fase 1994-1999”, (citado como Informe Preliminar, en el resto del texto y cuadros) elaborado por el I.D.R. de la Universidad de Sevilla y suministrado a los evaluadores del POIA 2000-2006 por la Dirección General de Fondos Europeos (Junta de Andalucía). A partir de este Informe se han seleccionado las cuestiones más relevantes para las que es posible realizar un análisis comparativo. Así pues, no se ha replicado el estudio realizado para el POA 1994-1999 en su totalidad. Además, el cuestionario utilizado en esta evaluación intermedia, denominado “Cuestionario-entrevista a gestores del POIA 2000-2006. Cultura de la evaluabilidad”, se ha realizado utilizando la información contenida en el Informe Preliminar antes mencionado.

En los subepígrafes siguientes se presenta brevemente la metodología utilizada, se exponen los resultados obtenidos y se concluye con unas consideraciones finales.

54. Estas ayudas al empleo y a la formación se encuentran reguladas en las Directrices 95/C 334/04 y el Reglamento CE nº 68/2001.

4.5.2. METODOLOGÍA

Los objetivos de ambos trabajos son los siguientes:

- Valoración del conocimiento de los diferentes agentes ejecutores y gestores-coordinadores acerca de la evaluación y sus tipos.
- Análisis del nivel de implantación de los sistemas de seguimiento y evaluación.
- Estudio de los elementos que influyen en las tareas de seguimiento y evaluación

En todos los casos se trata de valorar los progresos realizados en la última década; es decir, la evolución de cada objetivo desde los trabajos preparatorios del POA 1994-1999 hasta la actual evaluación intermedia.

La población objeto de la encuesta se ha compuesto en ambos trabajos de varias subpoblaciones:

- Directores y Subdirectores Generales responsables de la coordinación y el seguimiento físico y financiero de las operaciones del POA 1994-1999 y POIA 2000-2006 (gestores-coordinadores).
- Coordinadores de diferentes organismos con tareas encomendadas de seguimiento y evaluación (gestores-coordinadores).
- Jefes de Servicio responsables de la ejecución de las tareas de seguimiento físico y financiero (agentes-ejecutores).
- Técnicos que llevan tareas de seguimiento. Este último colectivo actúa, generalmente, por delegación de jefes de servicio (agentes ejecutores).

La encuesta dirigida a estos cuatro colectivos ha tenido en la actual evaluación intermedia el mismo contenido; en el trabajo previo al POA 1994-1999 el cuestionario, salvo pequeños matices, también fue idéntico. El uso de un mismo cuestionario permite contrastar las perspectivas tanto de gestores-coordinadores como de agentes ejecutores sobre las tareas de seguimiento y evaluación y establecer unas valoraciones generales sobre la evolución de todos los aspectos y elementos que intervienen en este proceso. De esta forma, en ambos trabajos (POA 1994-1999 y POIA 2000-2006) el tamaño de la muestra ha estado compuesto por 30 personas:

- 4 Directores y Subdirectores Generales
- 2 Coordinadores
- 18 Jefes de Servicio
- 6 Técnicos

En el POIA 2000-2006, el tamaño de la muestra se ha mantenido exactamente igual que el del Programa Operativo precedente; no obstante, en esta evaluación intermedia esta decisión no ha dependido de la colaboración de los entrevistados, sino de la necesidad de comparar los datos en ambos estudios. Es decir, a diferencia del trabajo realizado para el POA 1994-1999, donde la muestra final dependió de las reticencias a colaborar de los entrevistados, en la actual evaluación intermedia, salvo excepciones muy limitadas, los evaluadores no han encontrado reticencias a ser entrevistados entre gestores-coordinadores y agentes ejecutores pertenecientes a la Administración Autónoma.

Finalmente, dado que se trata de un análisis comparativo de la evolución de la Cultura de la Evaluabilidad entre dos Programas Operativos sucesivos en el tiempo, solo ha sido posible realizarlo para la Administración (Junta de Andalucía, en este caso) que dispone de los datos correspondientes para ambos Programas.

4.5.3. RESULTADOS

4.5.3.1. CONOCIMIENTO ACERCA DE LA EVALUACIÓN

En este apartado se describen las diferencias existentes en los procesos evaluativos en los que han podido participar los entrevistados; así mismo, se trata de detectar el cambio experimentado en el nivel de conocimiento e importancia que se le atribuye a la evaluación y el seguimiento en la Administración Regional

Para facilitar la exposición se diferencian tres aspectos en las respuestas de los entrevistados:

- Participación en tareas de seguimiento y evaluación.
- Valoración de los diferentes tipos de evaluación.
- Conceptos de evaluación y seguimiento.

a) Participación en tareas de seguimiento y evaluación

En el Cuadro 4.56 se presentan los porcentajes de respuestas afirmativas de los entrevistados de ambos Programas Operativos respecto a su **familiarización** con las tareas de seguimiento y evaluación y a la posible colaboración en la evaluación de programas, medidas y /u operaciones.

Respecto a la primera cuestión, resalta el elevado porcentaje de entrevistados en el estudio realizado para el POA 1994-1999 que afirmaban estar familiarizados con las tareas de seguimiento y evaluación. En el Informe Preliminar realizado para el POA 1994-1999 se tomaba este elevado porcentaje (95,0%) con bastante escepticismo, ya que no se veía corroborado por los conocimientos mostrados por los entrevistados acerca de los procesos de seguimiento y evaluación.

CUADRO 4.56. EVALUACIÓN DE LA FAMILIARIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LAS TAREAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LOS ENTREVISTADOS

CONCEPTO	PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Está Vd. familiarizado con las tareas de seguimiento y control?	95,0	86,7	-8,3
¿Ha colaborado Vd. en la evaluación de programas, medidas y/u operaciones?	25,0	76,7	51,7

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

En el POIA 2000-2006, el porcentaje de entrevistados que dice estar familiarizado con las tareas de seguimiento y evaluación es ligeramente inferior (86,7%); sin embargo, como a continuación se expone, el nivel de conocimiento sobre estos aspectos es bastante elevado.

Por otra parte, como puede observarse en el cuadro citado, ha aumentado de forma radical la proporción de entrevistados que han colaborado en la evaluación de programas, medidas y/u operaciones hasta alcanzar el 76,6%. Este porcentaje triplica el observado en el estudio referente al POA 1994-1999.

Asimismo, destaca el aumento del porcentaje de encuestados que afirman que su organismo ha realizado alguna evaluación del conjunto de sus actividades; dicho porcentaje que era del 30% en el POA 1994-1999, alcanza en la actualidad más del 60,0%.

CUADRO 4.57. INSTRUMENTOS UTILIZADOS EN LAS EVALUACIONES EN LOS QUE LOS INSTRUMENTOS HAN PARTICIPADO

CONCEPTO	PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Se utilizaron indicadores en dicha evaluación?	71,0	91,7	20,7
¿Se utilizaron métodos experimentales?	0,0	29,4	29,4
¿Se utilizaron modelos de simulación?	0,0	23,5	23,5
¿Se utilizaron encuestas?	57,0	95,2	38,2
¿Se utilizaron entrevistas?	28,0	85,0	57,0
¿Se procedió a la observación directa?	28,0	66,7	38,7
¿Se utilizó el análisis coste-beneficio?	28,0	47,4	19,4

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

Por último, en el Cuadro 4.57 se presenta la relación de instrumentos utilizados en las evaluaciones en los que han participado los entrevistados; puede observarse cómo ha aumentado bastante el porcentaje de respuestas afirmativas otorgadas a cada instrumento. No obstante, los instrumentos más utilizados siguen siendo, según la opinión de los entrevistados, los mismos:

- Indicadores
- Encuestas
- Observación directa

b) Valoración de los diferentes tipos de evaluación

Según los datos que se presentan en el Cuadro 4.58, la evaluación posterior es la que tiene más relevancia según los entrevistados en ambos Programas Operativos; además, el porcentaje de entrevistados que le otorga "muchísima importancia" ha aumentado en 8 puntos porcentuales desde el POA 1994-1999. En cambio, se ha reducido en 18,7 puntos porcentuales el porcentaje de entrevistados que concede "muchísima importancia" a la evaluación inicial y en 2,0 puntos porcentuales los que se la conceden a la evaluación intermedia. No obstante, a la evaluación intermedia le conceden "muchísima" o "bastante" importancia más del 93,0% de los entrevistados en ambos Programas Operativos.

c) Conceptos de evaluación y seguimiento

Dado que este epígrafe se basa, en parte, en un trabajo (**Informe Preliminar**) realizado por el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, parece lógico partir de la definición de Evaluación que siguen en su manual⁵⁵. En este manual se prefiere el concepto de evaluación presentado por Rossi y Freeman (1993)⁵⁶; según estos autores, la evaluación consiste "en la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad, de los programas de intervención social".

Se trata, pues, de una definición amplia que puede integrar bastantes tipos de evaluaciones, entre ellas las directamente relacionadas con el trabajo actual: evaluaciones inicial, intermedia y final.

55. Instituto de Desarrollo regional (2000): Guía para la evaluación de Políticas Públicas, Sevilla.

56. Rossi, P.Y Freeman, H. (1993): Evaluation: a systematic approach, Sage Publications.

CUADRO 4.58. VALORACIÓN DE LA EVALUACIÓN Y SUS TIPOS

CONCEPTO	PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN INICIAL			
Mucha importancia	72,0	53,3	-18,7
Bastante importancia	9,0	43,4	34,4
Poca importancia	0,0	0,0	0,0
Ninguna importancia	9,0	0,0	-9,0
NS/NC	10,0	3,3	-6,7
IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA			
Mucha importancia	72,0	70,0	-2,0
Bastante importancia	28,0	23,3	-4,7
Poca importancia	0,0	3,3	3,3
Ninguna importancia	0,0	0,0	0,0
NS/NC	0,0	3,4	3,4
IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN POSTERIOR			
Mucha importancia	82,0	90,0	8,0
Bastante importancia	18,0	3,3	-14,7
Poca importancia	0,0	0,0	0,0
Ninguna importancia	0,0	0,0	0,0
NS/NC	0,0	6,7	6,7

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

Bajo el supuesto de que se partiera de esta definición de evaluación y si se comparan las respuestas de los entrevistados, se obtendría para el POA 1994-1999 que:

- El 31,0% de los entrevistados consideraba la evaluación como evaluación de resultados, señalando su importancia para conocer la realización del Programa y sus resultados.
- Para el 14,0% de los entrevistados, la importancia de la evaluación residía en un solo hecho: es una exigencia europea.
- El 9,0% afirmaba que el valor de la evaluación residía en la necesidad de conocer el impacto logrado por el Programa.
- El 4,5% señalaba como finalidad de la evaluación su capacidad para analizar la eficacia de las actuaciones públicas.
- Otro 4,5% entendía que la evaluación no es un paso más en el proceso de planificación pública, sino una filosofía y una práctica que incluye todo el proceso, en el que la evaluación, planificación y programación son actividades intrínsecamente unidas.
- Las respuestas del restante 37,0% de entrevistados no constan en el **Informe Preliminar**.

Así pues, en el momento de celebrarse el POA se observaba –según los autores del **Informe Preliminar**– una concepción positiva de la evaluación, poniendo énfasis en aspectos como la eficacia; no obstante, no se menciona la eficiencia y un porcentaje considerable de los entrevistados tenía una concepción estrictamente administrativa de la evaluación, ya que para ellos, la importancia de la evaluación derivaba de ser una exigencia europea.

En las entrevistas realizadas durante la evaluación intermedia del POIA 2000-2006 las respuestas de los entrevistados se pueden clasificar como sigue:

- Un 37,0% considera la evaluación como evaluación de resultados, porcentaje ligeramente superior al observado en el Programa Operativo anterior.
- Un 30,0% proporciona una definición adecuada, a juicio del evaluador y a tenor de la definición proporcionada por Rossi y Freeman (1993); incluyen la conceptualización y el diseño, la gestión y la ejecución y la utilidad social. Así mismo, mencionan de forma explícita la necesidad de medir la eficacia y la eficiencia.
- Un 10,0% se refiere con el término evaluación a los contenidos de las evaluaciones intermedias y final.
- Por último, el resto de entrevistados proporcionan definiciones muy parciales, en el 17,0% de los casos identifican, en ocasiones, evaluación con seguimiento o bien se abstienen de proporcionar su definición de evaluación (6,0%).

Así pues, la percepción que entre los gestores-coordinadores y agentes ejecutores se tiene de la evaluación, ha cambiado mucho entre ambos Programas Operativos. En la actualidad ningún entrevistado considera ya la evaluación únicamente como una exigencia comunitaria; además incluyen como aspectos muy relevantes el análisis de eficiencia y es muy reducido (6,0%) el porcentaje de entrevistados que no contesta esta cuestión. Así pues, parece razonable concluir que en esta cuestión se han producido avances muy significativos desde el POA 1994-1999, ya que según el **Informe Preliminar** citado en esa ocasión, se concluía que en la Administración Regional la evaluación se consideraba "como un procedimiento excepcional dirigido a establecer un juicio a posteriori, y no como una herramienta indispensable a la hora de formular la propia acción, de proceder a su ejecución y de mejorarla" (pág. 22).

Con relación a las respuestas que los entrevistados emitieron en el POA 1994-1999 respecto al concepto de seguimiento, los autores del **Informe Preliminar** concluyeron que:

- El seguimiento de los programas, medidas y acciones no se concebía como un proceso interno y normalizado por el que se obtuviera información de forma periódica sobre los programas.
- El seguimiento se demandaba por Agentes Externos sin una periodicidad concreta.
- Existía una falta de coordinación entre la Dirección General de Planificación y los Organismos "enlaces" (aquellos que tienen una comunicación directa en materia de seguimiento con dicha Dirección).
- La falta de estandarización y normalización del seguimiento en los centros Directivos suponía que la realización de dichas tareas generara una importante cantidad de trabajo.
- Se desconocía el objeto final del seguimiento de las acciones, medidas y programas, lo que perjudicaba las tareas de seguimiento para la posterior evaluación.

En el actual Programa Operativo Integrado de Andalucía, las respuestas de los entrevistados se pueden clasificar en los siguientes grupos:

- Aquellos que consideran de forma acertada, a nuestro juicio, el seguimiento como un examen exhaustivo y regular de los recursos, realizaciones, resultados e impactos de las intervenciones públicas. Para este grupo, el seguimiento debe sustentarse en un sistema coherente de información que incluye informes, análisis, datos de ejecución financiera, indicadores, ... Este grupo representa el 47,0% de los entrevistados.
- Los que definen el seguimiento como una evaluación continua que garantiza que la ejecución del Programa se mantiene en la senda previamente definida (13,0% de los entrevistados).
- Un tercer grupo de entrevistados identifican el seguimiento con la recopilación de información de realizaciones y resultados (10,0% de los entrevistados).

- Finalmente, los restantes entrevistados, difíciles de agrupar, identifican el seguimiento con: la comprobación del gasto comprometido y materializado, la verificación del incumplimiento de los objetivos marcados, la preparación para una evaluación posterior; ...

Así pues, de las respuestas emitidas por los gestores-coordinadores y agentes ejecutores del POIA entrevistados se observa que la mayoría conciben el seguimiento como un proceso interno, normalizado y periódico de recogida de información. Así mismo, la mayoría de los entrevistados tiene una concepción definida y clara de los objetivos que se persiguen con las tareas de seguimiento.

4.5.3.2. GRADO DE IMPLANTACIÓN DEL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN.

En el Cuadro 4.59 se presentan los datos referentes a la evolución del grado de implantación del seguimiento y la evaluación desde la perspectiva de los entrevistados.

CUADRO 4.59. GRADO DE IMPLANTACIÓN DEL SEGUIMIENTO Y CONTROL

CONCEPTO	PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
Muy implantado	21,0	10,0	-11,0
Bastante implantado	10,0	46,7	36,7
Poco implantado	5,0	26,7	21,7
Muy poco implantado	21,0	13,3	-7,7
Nada implantado	43,0	3,3	-39,7

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

Puede observarse que se han producido cambios sustanciales entre los dos Programas que se están comparando; en el POA 1994-1999 tan sólo un 31,0% de los entrevistados definía el grado de implantación del seguimiento y la evaluación como "Muy y bastante importante"; en el actual Programa Operativo, dicho porcentaje se eleva hasta el 56,7%. Además, el porcentaje de los entrevistados que opinaba que las tareas de seguimiento y evaluación están "Nada implantadas" se ha reducido en 39,7 puntos porcentuales. También se ha reducido la proporción de respuestas clasificadas como "Muy poco implantado" en 7,7 puntos porcentuales.

Además de la cuestión anterior, en el cuestionario realizado sobre evaluabilidad se le introdujo la siguiente cuestión adicional, "¿En qué consiste el seguimiento físico de las operaciones (proyectos) y medidas de su organismo? Las respuestas se pueden agrupar en los siguientes apartados:

- Una proporción significativa (50,0% del total) ha respondido que el control físico de las operaciones se realiza mediante la comprobación de cumplimiento de los valores previstos de los indicadores de realización, resultados, impactos y ejecución financiera. Además, los incluidos en este grupo, también realizan, en muchos casos, el seguimiento físico de las operaciones mediante visitas a los proyectos de inversión (empresas subvencionadas) e inspección y controles mediante visitas técnicas de los técnicos a las Delegaciones Provinciales, cuando procede.
- Los entrevistados adscritos a la Dirección general de Fondos Europeos (6,7% del total de entrevistados) realizan el seguimiento de las operaciones comprobando que los indicadores facilitados por los distintos agentes ejecutores y gestores-coordinadores se corresponden con los establecidos para cada operación y han sido obtenidos con la calidad suficiente para garantizar su veracidad.

- Un 10,0% de los entrevistados limita el seguimiento físico de las operaciones al seguimiento presupuestario, únicamente.
- Así mismo, otro 10,0% de los entrevistados identifican el seguimiento físico de las operaciones con las visitas técnicas a las entidades subvencionadas.
- Finalmente, las respuestas de los restantes entrevistados no pueden agruparse. En este grupo, el seguimiento físico de las operaciones se realiza mediante:
 - Informes estadísticos sobre la gestión
 - Mediante estadísticas de carácter anual y memorias de resultados físicos.
 - Recuento de unidades definidas por los distintos indicadores.
 - Evaluación de los resultados obtenidos con respecto a los objetivos propuestos en el periodo analizado.

Analizando las respuestas obtenidas y a pesar de las limitaciones de los clasificados en c), d) y e), se puede concluir que en la actualidad en la mayoría de los organismos dependientes de la Junta de Andalucía, **la evaluación y el seguimiento es ya un proceso inmerso en la programación y gestión de los fondos estructurales.**

4.5.3.3. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO

En este apartado se comparan las perspectivas de los entrevistados respecto a la organización y funcionamiento interno.

CUADRO 4.60. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO

CONCEPTO	PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Considera que la organización existente en su Organismo, es la adecuada para realizar las tareas de seguimiento y evaluación?			
Si	29,4	40,0	10,6
No	64,7	50,0	-14,7
NS/NC	5,9	10,0	4,1
¿El que la organización no sea la adecuada, supone un obstáculo para la buena implantación del seguimiento y la evaluación?			
El más importante	9,0	16,0	7,0
Muy importante	36,0	56,0	20,0
Importante	55,0	28,0	-27,0
¿Cómo es la coordinación con la Dirección General de Fondos Europeos?			
Mucha	10,0	20,0	10,0
Bastante	15,0	33,3	18,3
Poca	5,0	30,0	25,0
Muy poca	20,0	6,7	-13,3
Ninguna	20,0	6,7	-13,3
NS/NC	30,0	3,3	-26,7
¿Cree que es necesaria dicha coordinación?			
Si	85,0	86,7	1,7
No	7,0	0,0	-7,0
NS/NC	8,0	13,3	5,3

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

De las respuestas de los entrevistados a las dos primeras cuestiones incluidas en el Cuadro 4.60 se comprueba que:

- La mayoría de los encuestados (64,7% en el POA 1994-1999 y 50,0% en el POIA 2000-2006) considera que la organización existente en su organismo no es la adecuada para realizar las tareas de seguimiento y evaluación. No obstante, entre ambos Programas Operativos ha aumentado en 10,6 puntos porcentuales las respuestas afirmativas y se han reducido en 14,7 puntos porcentuales las negativas.
- Todos los entrevistados manifiestan que la existencia de una organización adecuada es un aspecto importante. No obstante, la gradación de la importancia de una organización adecuada ha aumentado con el actual POIA 2000-2006 (ver cuadro 4.60).

Para solucionar los problemas de organización existentes, el 85,0% de la población encuestada en el POA 1994-1999 proponía modificar la Relación de Puestos de Trabajo, no tanto para incrementar la dotación de personal, sino para redistribuir de forma más eficiente los puestos de trabajo.

- En el actual POIA 2000-2006, el porcentaje de entrevistados que sitúa en los recursos humanos los problemas de organización sigue siendo bastante elevado (43,3%) del total de entrevistados. Sin embargo, las respuestas aluden tanto a la falta de personas, como a su escasa formación y elevada rotación en los diversos departamentos de la Administración Regional, hecho este último común a todos los organismos con independencia de que gestionen o no fondos estructurales. Algunas de las respuestas más representativas son las siguientes:
- No se trata de un problema de organización, sino de falta de recursos humanos para cubrir las tareas previstas. Así para tareas como el control de calidad de los datos (fundamental para que la fiabilidad de los indicadores) es imprescindible, en muchos organismos, ampliar los recursos humanos asignados incluyendo personas especializadas en la confección de los datos en origen.
- Se debe dotar a la organización de los recursos humanos necesarios y proporcionarles la información adecuada para acometer las tareas requeridas.
- Se deben de adoptar medidas que incentiven la estabilidad del personal, disminuyendo la rotación e implantar manuales de funcionamiento menos complicados.

Además, de estas respuestas que son comunes a la mayoría de los encuestados, las siguientes, aunque muy minoritarias, han sido consignadas para solucionar los problemas de organización:

- Se deben crear unidades específicas para el seguimiento de los proyectos involucrando a los responsables de las operaciones.
- Se debe utilizar la asistencia técnica del POIA, creando un equipo para estas funciones.
- Se debe crear una estructura de medios específicos para estas tareas.

La tercera cuestión incluida en el Cuadro 4.60, se refiere a la coordinación existente con la Dirección General de Fondos Europeos. Puede observarse que el porcentaje de encuestados que considera que la coordinación es "Mucha y bastante" ha pasado del 25,0% al 53,3%, aumentando 28,3 puntos porcentuales. Al mismo tiempo, ha disminuido en 26,6 puntos porcentuales los entrevistados que manifiestan que la coordinación es "Muy poca o Ninguna". No obstante, aún es elevada la proporción de encuestados que opina que la coordinación es "Poca". En la valoración de estas respuestas, se ha de tener en cuenta que muchos de los entrevistados (Jefes de Servicio y Técnicos) no necesitan mantener relación directa, dado su rango en la estructura administrativa, con la Dirección General de Fondos Europeos.

Las explicaciones respecto al contenido de la coordinación con la Dirección General de Planificación, en el POA 1994-1999, proporcionó a los autores del **Informe Preliminar** datos que demostraban una "escasa y pobre coordinación o

ausencia de ésta" (**Informe Preliminar**, pág. 39). En el documento citado las respuestas más representativas fueron las siguientes:

- “La coordinación con la Dirección General de Planificación consiste en responder y enviar la información que nos pide”. Item contestado por el 40,0% de los encuestados.
- “Consiste en rellenar fichas rápido y mal, además muchas veces nos solicitan la misma información 10 veces. Es una descoordinación total y este es el problema fundamental”. Respuesta aportada por el 20% de los interlocutores.

En el actual POIA 2000-2006 las respuestas son más variadas y menos pesimistas. Tan sólo un encuestado manifiesta que la coordinación con la Dirección General de Fondos Europeos se basa, en la mayoría de los casos, en imposiciones) y 16,7% manifiesta que dicha coordinación se limita a aportar la información requerida. Así, para la mayoría de los entrevistados que han respondido a esta encuesta en la actual evaluación intermedia:

- La coordinación entre el Órgano Ejecutor y la Dirección General de Fondos Europeos incluye tasas de asesoramiento, sistematización de la información, impulso a la ejecución de las operaciones, así como de los requerimientos normativos y de gestión aplicables a todos los gestores de la Junta de Andalucía.
- También incluye dicha coordinación reuniones al nivel de altos cargos para analizar el desarrollo del Programa. Consultas bidireccionales sobre dudas, cuestiones relacionadas con certificaciones e informes realizados.
- Por último, en algunos casos la coordinación incluye el desarrollo conjunto de medidas de asistencia técnica, la colaboración en el diseño de los indicadores y contactos directos bidireccionales permanentes.

Así pues, en la actualidad la coordinación entre los órganos ejecutores y la Dirección General de Fondos Europeos es más continua y abarca más aspectos, tales como asesoramiento y cooperación en el diseño de indicadores, que los observados en el POA 1994-1999. Además, según la información de la que dispone el equipo evaluador, se puede inferir que el nivel de satisfacción según se deduce de las respuestas emitidas por los encuestados es muy superior en la actualidad.

Finalmente, la última cuestión incluida en el Cuadro 4.60 hace referencia a la necesidad de coordinación entre la Dirección General de Fondos Europeos y los diferentes órganos ejecutores. Como puede observarse la inmensa mayoría de los encuestados (85,0% en el POA 1994-1999, 86,7% en el POIA 2000-2006) considera necesaria dicha coordinación.

4.5.3.4. ESTUDIOS NECESARIOS PREVIOS AL DISEÑO DE LAS OPERACIONES.

Dada la importancia de la realización de estudios previamente al diseño de las operaciones para el adecuado desarrollo y evaluación de las mismas, se han formulado varias cuestiones idénticas en ambos Programas Operativos para conocer si se realizan dichos estudios.

Las respuestas obtenidas se presentan en el Cuadro 4.61. Puede observarse que se han producido cambios significativos: así, el porcentaje de entrevistados que considera que los estudios se realizan siempre, se ha multiplicado por 7 (8,0% de el PO 1994-1999, frente al 56,7% en el actual POIA). Quizás este sea el cambio de percepción más interesante que se observa en las respuestas que se presentan en el referido cuadro y muestra la generalización de los estudios previos a la programación; además, en su interpretación se ha de tener en cuenta que muchos de los encuestados (Jefes de Servicio y Técnicos, sobre todo) no tiene necesariamente que estar informados ni participar en este tipo de actividades. A pesar de ello el porcentaje que responde que NS/NC se ha reducido en 15 puntos porcentuales, hasta situarse en el 10% de los entrevistados en el POIA 2000-2006.

CUADRO 4.61. ESTUDIOS NECESARIOS PREVIOS AL DISEÑO DE LAS OPERACIONES

CONCEPTO	PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Considera que se realizan los estudios necesarios previos al diseño de las operaciones?			
Siempre	8,0	56,7	48,7
Algunas veces	50,0	30,0	-20,0
Nunca	17,0	3,3	-13,7
NS/NC	25,0	10,0	-15,0
¿Qué tipo de estudios se llevan a cabo?			
Estudios de necesidades	33,0	35,1	2,1
Estudios de técnicos	33,0	28,1	-4,9
Planes generales	11,0	31,6	20,6
NS/NC	23,0	5,2	-17,8

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

Para completar la información anterior, también se preguntó a los entrevistados respecto al tipo de estudios que se llevan a cabo (Cuadro 4.61). En este caso, los cambios más sobresalientes que se observan son los siguientes:

- En el POIA 2000-2006 casi el 95,0% de los encuestados conoce que se está realizando algún tipo de estudio, frente al 77,0% del Programa anterior.
- Aumenta en 20,6 puntos porcentuales la proporción de encuestados que informan de la realización de Planes Generales.

4.5.3.5. RECURSOS HUMANOS

Este apartado ha sido tratado con anterioridad en este trabajo a partir de los datos obtenidos en las encuestas realizadas a gestores-coordinadores y a agentes ejecutores. En este caso, únicamente se valora la evolución que el problema que suscita la escasez de personal ha tenido entre el POA y el POIA.

Como puede observarse en el Cuadro 4.62, la situación respecto a la disponibilidad de personal, según la opinión de los entrevistados, ha empeorado ligeramente. En el POA 1994-1999 el 25,0% de los entrevistados aseguraba que su organismo disponía de personal suficiente; en el POIA 2000-2006 dicho porcentaje se ha reducido hasta el 20,0%. Dado que la proporción clasificada en NS/NC es similar en ambos Programas, el resultado que se recoge en este cuadro indica un aumento de 4,3 puntos porcentuales de los entrevistados que considera que el personal asignado a las tareas de seguimiento y evaluación es insuficiente.

También en el Cuadro 4.62 se presenta la valoración que realizan los entrevistados sobre la incidencia en las tareas de seguimiento y evaluación de la insuficiencia de personal. Puede observarse que ha aumentado en 6,3 y 30,3 puntos porcentuales, respectivamente, el porcentaje de entrevistados que considera un obstáculo "Muy importante" o "Bastante importante" las insuficiencias de personal. También, en este caso, se observa una reducción significativa de los que ha respondido NS/NC. En definitiva, pues, estos datos confirman los resultados obtenidos a través de las demás encuestas: **la escasez de personal para realizar las tareas de seguimiento y evaluación es un obstáculo importante en la mayoría de los órganos ejecutores de la Administración Autonómica.**

CUADRO 4.62. RECURSOS HUMANOS

CONCEPTO	PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Considera que su Organismo dispone del personal suficiente para la buena realización de las tareas de seguimiento y evaluación?			
Si	25,0	20,0	-5,0
No	69,0	73,3	4,3
NS/NC	6,0	6,7	0,7
¿Considera que el no disponer del personal suficiente para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de las operaciones es un obstáculo para el desarrollo de las mismas?			
El más importante	7,0	13,3	6,3
Muy importante	23,0	53,3	30,3
Importante	53,0	26,7	-26,3
Poco importante	0,0	0,0	0,0
Nada importante	0,0	3,3	3,3
NS/NC	17,0	3,4	-13,6

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

CUADRO 4.63. CONOCIMIENTO DE EVALUACIÓN

CONCEPTO	PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Considera que la evaluación de los programas requiere una formación específica?			
Si	93,0	100,0	7,0
No	7,0	0,0	-7,0
¿Dispone el personal de esa formación específica?			
Si	26,0	44,8	18,8
No	74,0	55,2	-18,8

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

Además de la existencia de personal suficiente para realizar las tareas de seguimiento y evaluación, en los dos trabajos que se están resumiendo en este epígrafe se ha preguntado a los entrevistados sobre la necesidad de formación específica del personal encargado de estas tareas. Puede observarse (Cuadro 4.63) que la totalidad de los entrevistados en el POIA afirma que es necesario formación específica; en el POA, el porcentaje era del 93,0%. Por tanto, ha aumentado la percepción de formación específica a los entrevistados. Además, ha aumentado en 18,8 puntos porcentuales, el porcentaje de entrevistados que aseguran que el personal dispone de la formación específica requerida. No obstante, aún la mayoría de los entrevistados (55,2% en el POIA 2000-2006 frente al 74,0% en el POA 1994-1999) opina que el personal carece de la formación específica necesaria.

Así pues, como ya se ha constatado en epígrafes anteriores, la dotación de más personal y la formación específica para tareas de gestión, seguimiento y evaluación de los fondos estructurales debe ser un objetivo prioritario de la Administración Regional.

4.5.3.6. RECURSOS ECONÓMICOS

En este apartado se expone la evolución que se ha observado en las entrevistas realizadas respecto a las limitaciones que podrían imponer la escasez de recursos económicos.

CUADRO 4.64. RECURSOS ECONÓMICOS

CONCEPTO	PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Disponen de recursos económicos para la realización de tareas de evaluación?			
Si	20,0	43,3	23,3
No	25,0	46,7	21,7
NS/NC	55,0	10,0	-45,0
¿Cree que el dinero que se destina a la evaluación sería más beneficioso si se empleara en otras fases del programa?			
Si	7,0	10,0	3,0
No	64,0	73,3	9,3
NS/NC	29,0	16,7	-12,3

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad.

De la información contenida en la primera cuestión incluida en el Cuadro 4.64, destaca la radical reducción del porcentaje de respuestas clasificadas como NS/NC. Este hecho explica que aumenten tanto el porcentaje de los entrevistados que opina que sus Centros disponen de recursos económicos como el de los que afirman lo contrario. No obstante, estos últimos son más en ambos Programas Operativos. Así pues, la insuficiencia de recursos económicos podría seguir obstaculizando la adecuada realización de tareas de seguimiento y evaluación según la perspectiva de los entrevistados.

Finalmente, en la segunda cuestión incluida en el Cuadro 4.64 puede observarse que la mayoría de los encuestados opina (64,0% en el POA 1994-1999, 73,3% en el POIA 2000-2006) que el dinero que se utiliza a la evaluación no sería más beneficioso si se empleara en otras fases del Programa.

4.5.3.7. RECURSOS MATERIALES

En el Cuadro 4.65 se presentan los datos relativos a la valoración de los entrevistados respecto a la disponibilidad de medios materiales.

CUADRO 4.65. RECURSOS MATERIALES

CONCEPTO	PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Cree que dispone de los medios materiales suficientes para la buena realización de las tareas de seguimiento y evaluación?			
Si	25,0	50,0	25,0
No	55,0	40,0	-15,0
NS/NC	20,0	10,0	-10,0
¿Ha constatado una evolución en esta área en los últimos años?			
Positiva	36,4	43,3	6,9
Positiva pero necesariamente lenta	45,5	43,3	-2,2
NS/NC	18,1	13,4	-4,7

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad.

Puede observarse que el porcentaje de respuestas afirmativas, es decir de los que consideran que disponen de los medios materiales necesarios para la buena realización de las tareas de seguimiento y evaluación, se ha duplicado hasta alcanzar el 50,0% en el POIA 2000-2006. No obstante, aún permanece un 40,0% de entrevistados que reclaman más medios materiales.

Entre las explicaciones aportadas para las respuestas negativas en el POA 1994-1999 se mencionaba la inexistencia de software para realizar el seguimiento físico y financiero que permitiera cruzar indicadores físicos y financieros. Además, se echaba en falta un manual sistematizado donde se informara de los pasos a seguir para el seguimiento y la evolución. Es obvio que ambos obstáculos se han resuelto en la actualidad, al menos desde la perspectiva de los evaluadores; tanto el sistema informático de gestión (FONDOS 2000) puesto en marcha por la Autoridad de Gestión, desde el momento de aprobación del POIA 2000-2006, como el subsistema informático EUROFON, integrado en el sistema Júpiter que funciona desde 1996 en la Administración Autonómica, eliminan el primero de los obstáculos señalados por los entrevistados en el POA 1994-1999. Además, para hacer frente al segundo obstáculo tanto la Administración Central como la Autonómica han publicado Manuales e Instrucciones destinados a facilitar las tareas de seguimiento y evaluación como en otras partes de este trabajo se ha puesto de manifiesto.

Finalmente, también en el Cuadro 4.65 se incluye la valoración de las entrevistados respecto a la resolución de las dificultades ocasionadas por la escasa disponibilidad de medios materiales. Como puede observarse, han aumentado en 6,9 puntos porcentuales los que opinan que se ha producido una evolución "Positiva" en la resolución de la escasez de medios materiales. No obstante, aún supera el 40,0% el porcentaje de entrevistados que consideran que la evolución es positiva pero excesivamente lenta".

4.5.3.8. INTERÉS POR EL PROCESO

En este apartado se pretende poner de manifiesto la evolución de la actitud de los gestores-coordinadores y agentes ejecutores entrevistados respecto al desarrollo de las tareas de seguimiento y evaluación.

En el Cuadro 4.66 se presentan los resultados obtenidos. Puede observarse que el porcentaje de los entrevistados que consideran que existe un interés general para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de las operaciones que se desarrollan en el organismo alcanza el 86,7% en el POIA 2000-2006, casi el doble del observado en el Programa Operativo precedente. También se ha reducido en más de la mitad el porcentaje de respuestas negativas.

CUADRO 4.66. INTERÉS POR EL PROCESO

CONCEPTO	PORCENTAJES DE RESPUESTAS AFIRMATIVAS		
	POIA 1994-1999(A)	POIA 2000-2006(B)	B-A
¿Considera que existe un interés general para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de las operaciones que se desarrollan en su Organismo?			
Si	45,0	86,7	41,7
No	25,0	10,0	-15,0
NS/NC	30,0	3,3	-26,7

Fuente: Informe preliminar y cuestionario-entrevista a gestores del POIA sobre la cultura de la evaluabilidad

Para una adecuada valoración del cambio de actitud que se observa en los datos presentados, a continuación se reproducen algunas de las explicaciones aportadas por los entrevistados para corroborar la existencia de interés general en sus organismos hacia las tareas de evaluación y seguimiento.

Así, algunos de los argumentos más representativos que se recogen en el **Informe Preliminar** (pág. 55) son los siguientes:

- “Existe mucho interés por parte del personal de la Administración para que se lleve a cabo esto, casi siempre estamos liados con el MAC, aunque puede que haya algún caso que no”.
- “No hay interés por parte del funcionariado, la Administración es muy reacia a los controles. A nadie le gusta ser evaluado. Hay muchas reticencias”.
- “La gente no ve la utilidad del seguimiento y la evaluación, hasta ahora es una carga adicional de trabajo. El interés se tiene que tramitar desde arriba, si tu Dirección General no tiene ese interés, aunque el Jefe de Servicio lo crea importante, no se puede hacer porque hay que hacer otras tareas”.
- “ Si lo hubiera habría más coordinación y se intentaría solucionar todos los problemas que hay”.
- “Porque no hay capacidad, cuando los resultados son positivos sí interesa”.
- “Hay ciertos recelos, por parte del funcionariado para llevar esto, y para esto es necesario todas las actividades de las personas”.
- “No obstante, no se dan las condiciones necesarias para hacer evaluación”.

Así pues, los entrevistados para el **Informe Preliminar**, aún habiendo afirmado que existe un interés general en sus organismos, las razones señaladas no lo avalan.

En cambio, los entrevistados en el proceso de realización de la evaluación intermedia del POIA 2000-2006, sí parecen presentar argumentos más convincentes que avalan el elevado porcentaje de respuestas afirmativas a la cuestión contenida en el cuadro 4.56. Algunos de los argumentos recogidos que explican el interés general del organismo donde están adscritos por las tareas de evaluación y seguimiento son los siguientes:

- “Existe interés para demostrar fundamentalmente la buena gestión y la coherencia que se persiguen en el Programa y para la obtención de la reserva de eficacia, que es tarea de todos los gestores implicados en la ejecución de las operaciones del POIA”.
- “Nuestra Consejería se nutre fundamentalmente de Fondos Europeos, por lo que existe una cierta tradición en la gestión y se es consciente de la importancia del seguimiento y control para la obtención de dichos Fondos.
- “Aspecto fundamental para el desarrollo de los objetivos de la organización, así como para una adecuada planificación y adopción de decisiones”.
- “El único medio de ir introduciendo mejoras en los programas que contribuyan a posibilitar una mayor igualdad de oportunidades para las mujeres es valorar y evaluar los procesos, así como los resultados de nuestras intervenciones”.
- “No se valora suficientemente la importancia que la evaluación (sobre todo la ex ante) tiene para planificar actuaciones”.
- “Es necesario tanto a nivel interno, para corregir desajustes y mejorar la eficacia, como a nivel externo, para satisfacer las cada vez mayores demandas de información”.

4.5.4. CONSIDERACIONES FINALES

En este epígrafe se ha tratado de realizar una síntesis de la evolución de la cultura de la evaluabilidad en el ámbito de la Junta de Andalucía. Los resultados obtenidos se han de valorar teniendo en cuenta al menos las dos limitaciones siguientes:

- Primera, se trata de comparar dos trabajos empíricos realizados por diferentes equipos de evaluación y en periodos alejados en el tiempo.
- Segunda, como es obvio los entrevistados son distintos en cada trabajo dado el tiempo transcurrido y la elevada rotación de personal que se observa en la Administración Autonómica. No obstante, se ha mantenido la misma composición según rangos administrativos de la muestra.

A juicio del equipo evaluador del POIA 2000-2006, a pesar de las limitaciones antes enumeradas, los datos presentados en las páginas precedentes permiten concluir que se ha avanzado significativamente en la eliminación de muchos obstáculos existentes en el POA 1994-1999, para realizar una adecuada labor de seguimiento y evaluación. No obstante, aún permanecen problemas por resolver. Así pues, del estudio comparativo realizado podría resaltar-se las siguientes consideraciones:

- Ha aumentado de forma radical la participación en tareas de seguimiento y evaluación entre los empleados de la Junta de Andalucía.
- La evaluación posterior es la considerada más relevante según la mayoría de los entrevistados. No obstante, también a la evaluación intermedia le conceden "mucho" o "bastante" importancia más del 93,0% de los entrevistados en ambos trabajos.
- Respecto a la concepción de la evaluación se ha producido avances significativos; frente a la consideración de la evaluación como un procedimiento excepcional o una exigencia europea en el POA 1994-1999, en la actualidad la evaluación se considera, por la mayoría de los entrevistados, como una herramienta indispensable para la conceptualización y el diseño, la gestión y la ejecución y el análisis de la utilidad social de las intervenciones. En la misma dirección se ha observado cambios respecto al concepto de seguimiento. De ser una actividad que no se concebía como un proceso interno y normalizado en el POA 1994-1999, ha pasado a ser considerada como un proceso interno, normalizado y periódico de recogida de información.
- En la actualidad, a diferencia de lo expuesto en el **Informe Preliminar**, la evaluación y el seguimiento es ya un proceso inmerso en la programación y gestión de los fondos estructurales.
- Aún subsisten importantes problemas que obstaculizan una adecuada organización de las tareas de seguimiento y evaluación. En concreto, se constata una vez más, la necesidad de modificar, en algunos casos, la Relación de Puestos de Trabajo para redistribuirlos de forma más eficiente. Además, se debería adoptar medidas que incentiven la estabilidad en cada puesto de trabajo, para reducir la excesiva rotación, problema común a todos los organismos de la Junta de Andalucía.
- La coordinación entre los órganos ejecutores y la Dirección de Fondos Europeos (en el POA con la Dirección general de Planificación) es más continua y abarca más aspectos, tales como asesoramiento y cooperación en el diseño de indicadores, que en el POA 1994-1999.
- Se ha observado una generalización de los estudios previos a la programación, con un incremento sustancial en la realización de Planes Generales.
- Respecto a los recursos humanos, sería importante mejorar la formación específica para tareas de gestión, seguimiento y evaluación de los fondos estructurales.

- La insuficiencia de recursos económicos y materiales, mitigada en los últimos años, podría seguir obstaculizando la adecuada realización de las tareas de seguimiento y evaluación.
- Finalmente, los argumentos dados por los encuestados que explican el interés general por el seguimiento y la evaluación son más convincentes en la actualidad que los expuestos en el estudio realizado para el POA 1994-1999. Así los encuestados en el POIA 2000-2006 consideran las tareas de seguimiento y evaluación como un medio para demostrar la buena gestión realizada, garantizar el cumplimiento de los criterios de reserva de eficacia, desarrollar objetivos de organización, planificación y adopción de decisiones, difundir e introducir mejoras para el cumplimiento del principio horizontal de igualdad de oportunidades, corregir desajustes y mejorar la eficacia y poder satisfacer la crecientes demandas de información.

CAPÍTULO 5

PRESENTACIÓN DE LA EJECUCIÓN FINANCIERA Y FÍSICA

5.1. / INTRODUCCIÓN

En este capítulo se ha dado cumplimiento a los siguientes contenidos del pliego de condiciones técnicas:

En primer lugar, se han clasificado las operaciones del POIA en función de las tipologías de gasto definidas en la Guía Metodológica desarrollada por los evaluadores del MCA. Se ha preferido, por considerarlo más ajustado a las normas de la Contabilidad Pública, mantener los conceptos contables de los documentos oficiales (gasto elegible, compromisos, pagos certificados, coste total) y no los introducidos por los evaluadores del MCA (QUASAR). No obstante, no solo se ha dado cumplimiento a todos los requerimientos de información de la evaluación intermedia según las indicaciones del evaluador del MCA, sino que se ha ampliado la información introduciendo el estudio según órganos ejecutores y tipos de administración. También se ha analizado por ejes y medidas la problemática específica de aquellas medidas que presentan niveles de ejecución financiera significativamente inferiores a la media del POIA y de las medidas correspondientes en el MCA. Este análisis de la ejecución financiera se ha completado con valoraciones sobre el ritmo con que se están desarrollando las diferentes medidas.

En segundo lugar, se ha procedido a la elaboración y análisis de los indicadores de eficacia de las realizaciones físicas y de los resultados, procediendo a su exposición en el mismo orden que el seguido para la eficacia financiera. El análisis comienza con una visión de conjunto del POIA para, posteriormente, realizar un estudio específico a nivel de cada eje y medida.

En tercer lugar, se ha afrontado la valoración de la eficiencia de las realizaciones físicas y de los resultados. En este caso, se presentan cuatro alternativas de análisis diferentes a partir de la información recabada de FONDOS 2000 y de la obtenida directamente de los agentes ejecutores.

5.2. / LA EJECUCIÓN DEL POIA 2000-2006

El propósito de este apartado es analizar el ritmo de ejecución, la eficacia y la eficiencia global del POIA tomando como base la evolución del gasto elegible y los pagos, así como las realizaciones y los resultados obtenidos de la ejecución del programa a 31 de diciembre de 2002. Este análisis sirve de introducción al estudio más detallado que se realiza en el ámbito de las medidas en el epígrafe siguiente. Con este fin se presentan a continuación los principales cuadros financieros y de ejecución física del programa elaborados a partir de la información contenida a día 8 de mayo de 2003 en FONDOS 2000 y de acuerdo con las propuestas de QUASAR que están contempladas la Guía Metodológica. Se puede comprobar que, además de los cuadros elaborados por el equipo evaluador del POIA, se incluyen algunos de los cuadros elaborados por QUASAR para el cálculo de la eficacia financiera y física bajo los criterios metodológicos que constan en la mencionada Guía. En este sentido cabe señalar que se han utilizado igualmente con finalidad comparativa los resultados que para el MCA han sido proporcionados por los evaluadores de

marco. Finalmente, además de FONDOS 2000 y de la información elaborada por QUASAR, se utiliza en este análisis contenidos de información primaria procedentes de las entrevistas institucionales realizadas a coordinadores-gestores de los Fondos y a agentes ejecutores, éstos últimos, concretamente, en el análisis de las medidas.

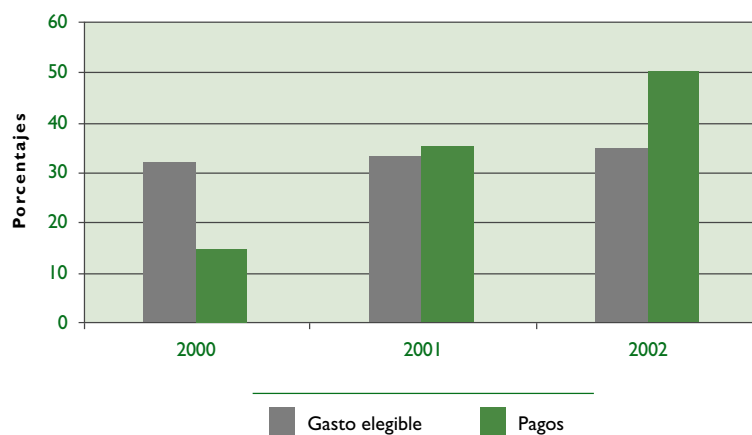
5.2.1. SENDA FINANCIERA. EJES, ÓRGANOS EJECUTORES, FONDOS Y ÁMBITOS OPERATIVOS

En el Cuadro 5.1 se muestra la programación por anualidades del gasto elegible del POIA clasificada por ejes, tipo de órgano ejecutor y fondo. Destaca el hecho de que, si se analiza la distribución del gasto elegible por ejes, se puede comprobar que el 88% del gasto elegible se concentra en cuatro de los ocho ejes del programa (ejes 1, 3, 4 y 6). Por tipo de institución, el gasto elegible se distribuye, prácticamente en su totalidad, a partes iguales entre la administración central y la autonómica: la participación relativa en el gasto elegible de otras instituciones es marginal.

En el Cuadro 5.1 también figura la distribución del gasto elegible por tipo de fondo. Se puede comprobar que el Fondo Estructural cuantitativamente más importante en el POIA es el FEDER, y a continuación, con niveles de gasto inferiores, se sitúan el FSE y el FEOGA-O. Respecto a la senda financiera programada se puede comprobar que los 11,389 Meuros de gasto elegible asignado al POIA en el periodo 2000-2006 se distribuyen temporalmente de acuerdo con un patrón estable. Así, en el trienio 2000-2002 se asignan en la programación a cada anualidad aproximadamente un tercio de los 4,868 Meuros correspondientes a este periodo. Sin embargo, el perfil temporal descrito por los pagos no se corresponde con este patrón estable. Como se muestra en el Cuadro 5.2, el 50% de los pagos certificados durante este periodo corresponden a la anualidad 2002.

La Figura 5.1 permite visualizar la falta de sincronización entre la programación del gasto y la ejecución financiera del POIA. La dispar evolución de estas dos magnitudes es atribuible a un conjunto de factores que contribuyeron a retrasar la ejecución del POIA en los años 2000 y 2001. En este sentido cabe señalar el retraso en la aprobación del POIA 2000-2006 (29/12/00) y del Complemento de Programa (18/10/01), así como la tardía aprobación por la Comisión de los regímenes de ayuda. Esta última circunstancia tuvo como consecuencia que durante el año 2000 y principios del 2001 sólo se concedieran ayudas a empresas en Régimen de *Minimis*. Asimismo, el hecho de que la tasa de cofinanciación de algunos grandes proyectos se comenzase a aprobar a partir de 2001, y que aún queden pendientes de aprobación alguno de ellos, contribuye a explicar la baja ejecución financiera del programa durante los dos primeros ejercicios.

FIGURA 5.1. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR ANUALIDAD DEL GASTO ELEGIBLE Y DE LOS PAGOS CORRESPONDIENTES AL PERIODO 2000-2002



Fuente: FONDOS 2000.

CUADRO 5.1. SENDA FINANCIERA DEL POJA. PROGRAMACIÓN DEL GASTO ELEGIBLE

EJE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total EJE	% Total POJA
1. Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo	165,097,494	174,337,772	182,890,611	185,027,998	169,726,328	172,586,072	175,355,809	1,225,022,084	10.8
2. Sociedad del conocimiento	32,455,581	51,681,527	52,636,542	53,591,556	49,739,696	50,670,318	51,665,629	342,440,849	3.0
3. Medio ambiente, entorno natural, y recursos hídricos	409,336,354	430,562,498	438,956,672	447,459,085	414,249,309	422,962,143	431,436,120	2,994,962,181	26.3
4. Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades	220,703,792	194,141,346	196,691,861	199,727,095	187,510,603	190,424,297	193,645,138	1,382,844,132	12.1
5. Desarrollo local y urbano	70,272,821	77,576,213	76,979,098	76,891,494	72,418,022	73,500,550	74,689,442	522,327,640	4.6
6. Redes de transporte y energía	603,563,408	618,446,509	667,580,877	681,417,680	642,263,805	615,898,592	604,141,704	4,433,312,575	38.9
7. Agricultura y desarrollo rural	57,829,675	62,831,473	63,850,982	65,258,593	60,205,240	61,498,421	62,858,919	434,333,303	3.8
9. Asistencia técnica	2,036,914	8,558,673	8,706,988	8,857,153	8,311,337	8,398,448	8,558,674	53,428,187	0.5
TIPO DE INSTITUCIÓN									
Autonómica	771,880,314	781,873,693	797,644,766	813,259,739	750,254,969	765,342,868	782,074,283	5,462,330,632	48.0
Central	829,550,116	888,596,865	904,970,915	854,169,371	830,595,973	820,277,152	591,298,979	519	
Local	4,660,202	0	0	0	0	0	9,246,340	0.1	
Otras	2,052,000	2,052,000	0	0	0	0	4,104,000	0.0	
TIPO DE FONDO									
FEDER	1,230,419,865	1,283,397,319	1,347,883,738	1,371,058,858	1,283,566,489	1,268,660,678	1,268,060,178	9,053,047,125	79.5
FSE	186,437,727	187,244,092	190,386,313	194,002,586	179,410,707	182,896,882	186,769,213	1,307,147,520	11.5
FEOGA	144,438,447	147,494,600	150,023,580	153,169,210	141,447,144	144,381,281	147,522,044	1,028,476,306	9.0
Total POJA	1,561,296,039	1,618,136,011	1,688,293,631	1,718,230,654	1,604,424,340	1,595,938,841	1,602,351,435	11,388,670,951	100.0

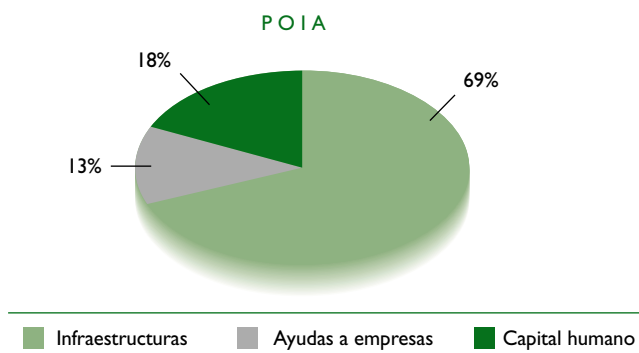
Fuente: FONDOS 2000.

CUADRO 5.2. SENDA FINANCIERA DEL POIA. EVOLUCIÓN DE LOS PAGOS CERTIFICADOS

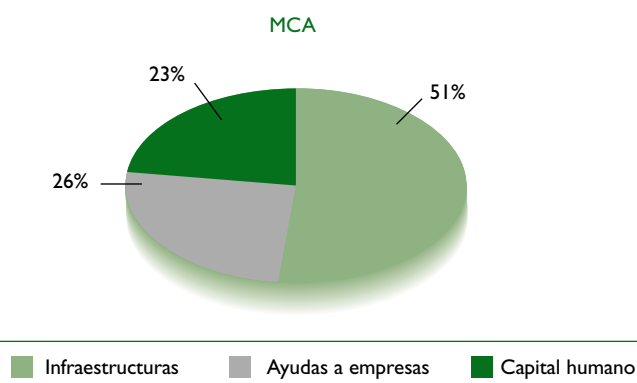
	2000	2001	2002	Total EJE	% Total POIA
EJE					
1. Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo	49,918,104	94,788,562	162,184,309	306,890,975	10.2
2. Sociedad del conocimiento	6,812,008	22,272,110	25,791,831	54,875,949	1.8
3. Medio ambiente, entorno natural, y recursos hídricos	59,492,589	197,650,473	221,176,553	478,319,615	15.9
4. Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades	114,957,303	148,666,323	247,558,652	511,182,277	17.0
5. Desarrollo local y urbano	27,479,202	64,531,650	60,788,037	152,798,889	5.1
6. Redes de transporte y energía	171,055,395	509,729,427	755,189,334	1,435,974,157	47.8
7. Agricultura y desarrollo rural	3,753,576	18,618,623	32,805,830	55,178,028	1.8
9. Asistencia técnica	1,070,475	3,562,519	5,545,885	10,178,879	0.3
TIPO DE INSTITUCIÓN					
Central	105,887,188	414,960,353	633,154,678	1,154,002,219	38.4
Autonómica	325,205,566	641,376,321	874,098,760	1,840,680,648	61.2
Empresas privadas	3,445,897	3,219,268	1,489,635	8,154,801	0.3
Local	0	263,744	2,297,359	2,561,103	0.1
TIPO DE FONDO					
FEDER	311,953,080	837,572,940	1,191,252,148	2,340,778,168	77.9
FSE	81,963,260	130,382,658	206,696,380	419,042,298	13.9
FEOGA	40,622,312	91,864,089	113,091,903	245,578,303	8.2
Total POIA	434,538,651	1,059,819,687	1,511,040,431	3,005,398,770	100.0

Fuente: FONDOS 2000.

La distribución por ámbitos operativos de la senda financiera de los pagos se presenta en el Cuadro 5.3. Las figuras 5.2 y 5.3 muestran la ejecución intermedia del POIA y del MCA según la propuesta de ámbitos operativos agregados de los evaluadores de marco. Estas figuras ponen de manifiesto que en la ejecución del POIA hasta diciembre de 2002 el 69% de los pagos se han destinado a financiar la inversión en infraestructuras, mientras que en el conjunto del MCA la inversión en infraestructuras ha absorbido el 51% de los pagos.

FIGURA 5.2. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PAGOS SEGÚN ÁMBITOS OPERATIVOS AGREGADOS

Fuente: FONDOS 2000.

FIGURA 5.3. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PAGOS SEGÚN ÁMBITOS OPERATIVOS AGREGADOS.

Fuente: QUASAR.

Este mayor énfasis en la inversión en infraestructuras en el POIA lógicamente se traduce en una menor participación de los otros dos ámbitos operativos agregados, pero con especial intensidad en las ayudas a las empresas. El peso de este componente de la inversión en el POIA (13%) es justamente la mitad del que tiene en el conjunto del MCA (26%).

CUADRO 5.3. SENDA FINANCIERA DEL POIA. EVOLUCIÓN DE LOS PAGOS POR ÁMBITOS OPERATIVOS

Código	Nombre ámbito	2000	2001	2002	Total
111	Inversiones en las explotaciones agrarias	0	243,854	911,292	1,155,146
114	Mejora en la transformación y comercialización de los productos agrícolas	24,694,263	38,386,701	38,183,564	101,264,528
121	Inversiones en silvicultura	1,376,055	5,420,048	8,101,494	14,897,597
125	Reconstitución del potencial de producción silvícola dañado por catástrofes naturales e introducción de mecanismos de prevención	7,399,660	22,172,481	21,512,393	51,084,534
126	Forestación de terrenos no agrícolas	689,381	842,706	671,712	2,203,799
127	Mejora y conservación de la estabilidad ecológica de los bosques protegidos	217,962	687,406	1,289,436	2,194,803
13 (*)	Promoción de la adaptación y el desarrollo de las zonas rurales	513,808	590,764	713,509	1,818,081
1304	Comercialización de productos agrícolas de calidad	2,055,169	8,915,497	8,828,563	19,799,229
1305	Servicios básicos para la economía y población rurales	287,870	1,117,932	4,377,811	5,783,613
1306	Renovación y desarrollo de pueblos y protección y conservación del patrimonio rural	0	500,294	1,283,974	1,784,268
1307	Diversificación de las actividades agrícolas y de actividades próximas a la agricultura, con el fin de crear actividades múltiples o ingresos adicionales	0	482,561	2,063,962	2,546,523
1308	Gestión de los recursos hídricos agrícolas	0	0	30,652	30,652
1309	Desarrollo y mejora de la infraestructura relacionada con el desarrollo de la agricultura	450,757	4,442,089	25,031,729	29,924,575

Continúa

Continuación

Código	Nombre ámbito	2000	2001	2002	Total
1312	Protección del medio ambiente en relación con el suelo, la silvicultura y la conservación del paisaje, así como la mejora del bienestar de los animales	1,594,458	6,391,568	10,789,554	18,775,580
151	Inversiones materiales (instalaciones y equipos)	1,203,910	4,859,582	15,149,996	21,213,488
153	Servicios de asesoría a las empresas (incluidas internacionalización, exportación y gestión medioambiental, adquisición de tecnología)	0	26,999	309,247	336,246
161	Inversiones materiales (instalaciones y equipos, cofinanciación de ayudas estatales)	854,240	13,925,924	57,065,111	71,845,276
162	Tecnologías ecológicas, tecnologías para energías limpias y económicas	0	0	479,407	479,407
163	Servicios de asesoría a las empresas (información, planes empresariales, servicios de asesoría, comercialización, gestión, diseño, internacionalización, exportación, gestión medioambiental y adquisición de tecnología)	39,849	1,663,819	2,699,173	4,402,840
164	Servicios comunes a las empresas (parques empresariales, viveros de empresas, animación, servicios de promoción, creación de redes, conferencias, ferias comerciales)	2,939,166	7,740,152	14,000,881	24,680,200
165	Ingeniería financiera	1,490,416	11,484,451	24,688,089	37,662,956
171	Inversiones materiales (centros de información, alojamientos, restauración e instalaciones)	632,441	8,480,814	18,561,295	27,674,550
173	Servicios comunes a las empresas del sector turístico (incluidas las actividades de promoción, creación de redes, conferencias y ferias comerciales)	17,187,492	11,683,857	726,847	29,598,196
181	Proyectos de investigación en universidades y centros de investigación	1,820,264	4,088,049	2,333,999	8,242,312
182	Innovación y transferencia de tecnología, creación de redes y asociaciones entre empresas y/o centros de investigación	0	406,591	2,856,505	3,263,096
183	Infraestructuras de I+DT+I	448,263	1,193,334	2,576,870	4,218,467
21	Políticas del mercado laboral	17,901,590	23,190,581	44,223,500	85,315,672
22	Integración social	3,727,349	3,706,387	6,360,473	13,794,209
23	Fomento de la educación y de la formación profesional no vinculadas a un sector específico (individuos, empresas)	51,324,074	80,667,670	123,407,785	255,399,529
24	Adaptabilidad, espíritu de empresa e innovación, nuevas tecnologías de la información y comunicación (individuos, empresas)	6,360,482	16,484,639	20,853,844	43,698,964
25	Medidas positivas en favor de las mujeres en el mercado laboral	2,649,765	6,154,460	9,219,891	18,024,116
311	Ferrocarril	20,741,842	89,534,731	317,777,807	428,054,380
312	Carreteras	54,683,406	213,717,284	163,073,240	431,473,930
3122	Carreteras Regionales/Locales	94,477,445	190,060,376	264,051,921	548,589,742
315	Puertos	938,036	9,730,973	3,045,113	13,714,122
317	Transportes urbanos	6,373,809	9,049,542	5,024,180	20,447,531

Continúa

Continuación

Código	Nombre ámbito	2000	2001	2002	Total
318	Transportes multimodales	0	1,007,104	2,673,540	3,680,644
322	Tecnologías de la información y de la comunicación (incluidas seguridad y prevención de riesgos)	2,096,255	1,773,503	3,233,122	7,102,879
323	Servicios y aplicaciones para el ciudadano (sanidad, administración, educación)	1,319,738	10,061,533	13,529,489	24,910,760
331	Electricidad, gas, derivados del petróleo y combustibles sólidos	59,995	1,091,942	2,058,297	3,210,233
332	Fuentes de energía renovables (solar, eólica, hidroeléctrica, biomasa, etc.)	135,801	2,870,718	1,265,321	4,271,840
333	Eficacia energética, producción combinada, control de la energía	18,870	1,716,299	1,244,095	2,979,265
34	Infraestructuras medioambientales	20,359,196	83,853,161	77,762,077	181,974,434
343	Residuos urbanos e industriales (incluidos los residuos clínicos y los peligrosos)		752,666	1,520,831	2,273,497
344	Agua potable (recogida, almacenamiento, tratamiento y distribución)	5,059,641	31,116,287	20,214,423	56,390,352
345	Aguas residuales, depuración	1,352,637	11,719,007	15,907,395	28,979,040
346	Otras infraestructuras hidráulicas.	994,595	1,836,137	0	2,830,732
351	Mejora y rehabilitación de zonas industriales y militares	1,511,147	1,240,612	940,117	3,691,876
352	Rehabilitación de zonas urbanas	5,498,491	8,501,155	8,684,468	22,684,114
353	Protección, mejora y regeneración del medio ambiente	18,040,900	32,273,836	50,451,323	100,766,059
354	Preservación y restauración de bienes culturales	933,789	7,145,228	8,551,245	16,630,262
36	Infraestructuras sociales y sanitarias	49,803,750	59,221,967	72,465,401	181,491,119
411	Preparación, ejecución, seguimiento, publicidad	497,532	1,491,075	2,926,949	4,915,556
412	Evaluación	0	5,710	0	5,710
413	Estudios	1,783,094	3,649,696	4,109,056	9,541,845
I	Entorno productivo		447,935	1,228,461	1,676,396
TOTAL POIA		434,538,651	1,059,819,687	1,511,040,431	3,005,398,770

(*) Los datos correspondientes al código 13 no resultan de sumar los ámbitos en los que se desagrega dicho código en cuatro dígitos (de 1304 a 1312). Este hecho se explica porque este código 13 se ha aplicado en FONDOS 2000 a proyectos de la medida FEOGA 7.8 para los que no se asigna una codificación de ámbito operativo en el nivel de cuatro dígitos, como ocurre con el resto de proyectos dentro de este ámbito operativo.

Fuente: FONDOS 2000 y QUASAR

Finalmente, el Cuadro 5.4 informa sobre las magnitudes que sirven para describir el cuadro financiero del programa según la participación en las mismas de los principales órganos ejecutores. Es destacable la elevada concentración del gasto elegible del periodo 2000-2002 desde la perspectiva de los órganos ejecutores. Así, a los diez órganos ejecutores con mayor participación en el gasto elegible le corresponden el 79% del total del gasto programado, y el 95% a los veinte primeros beneficiarios finales. Lógicamente, esta concentración del gasto en los órganos ejecutores está relacionada con su distribución según ámbitos operativos que ha sido comentada anteriormente.

CUADRO 5.4. CUADRO FINANCIERO DEL POIA POR PRINCIPALES ÓRGANOS EJECUTORES

Código	Nombre órgano ejecutor	GASTO ELEGIBLE	GASTO ELEGIBLE	COMPRO- MISOS	PAGOS
		2000-2006	2000-2002	2000-2002	2000-2002
204151	Consejería de Obras Públicas y Transportes (An)	1,434,768,241	631,380,286	984,810,671	729,233,307
101172	Dirección General de Carreteras (M.Fomento)	1,160,946,204	607,636,578	1,323,920,301	431,473,930
103008	Gestor de Infraestructura Ferroviaria (G.I.F.)	1,550,000,000	501,658,182	917,617,025	250,397,169
204131	Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (An)	1,066,711,872	458,215,087	534,364,818	192,199,883
204181	Consejería de Educación y Ciencia (An)	936,591,968	413,416,508	510,122,255	399,174,767
101231	D.G. de Obras Hidráulicas y Calidad de Aguas Mma)	551,928,061	347,506,440	134,428,572	109,314,101
104734	Aguas de la Cuenca del Sur (Mma)	656,992,140	238,867,837	149,205,300	96,912,121
204135	Instituto de Fomento de Andalucía (IFA)	431,124,655	194,380,765	122,793,125	87,875,151
102404	C.H. del Guadalquivir (Mma)	438,119,542	193,299,349	18,138,836	13,145,110
101171	D.G. Ferrocarriles (M. Fomento)	405,882,371	192,038,583	183,197,250	105,746,833
204201	Consejería de Medio Ambiente (An)	462,710,433	184,940,433	224,155,688	123,172,227
204161	Consejería de Agricultura y Pesca (An)	360,825,776	154,488,314	195,327,130	117,006,741
102403	Confederación Hidrográfica del Sur de España (Mma)	233,630,848	104,379,128	9,891,566	8,986,772
204141	Consejería de Turismo y Deporte (An)	175,898,217	76,587,234	119,848,530	76,311,708
204361	Servicio Andaluz de Salud (SAS)	141,372,074	60,980,233	62,402,807	42,411,326
101233	D.G. Conservación de la Naturaleza (Mma)	117,957,143	50,699,829	13,252,933	5,068,047
101214	Dirección General de Alimentación (MAPA)	100,811,434	43,338,823	0	26,101,340
103002	Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (Renfe)	100,000,000	42,960,000	63,448,188	47,780,937
204191	Consejería de Cultura (An)	71,944,141	28,397,528	20,487,871	12,632,031
204111	Consejería de Economía y Hacienda (An)	80,598,017	25,561,810	14,149,469	14,234,014
101210	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.	54,505,694	24,760,904	1,818,081	10,643,729
104733	Aguas del Guadalquivir (Mma)	189,645,715	24,461,428	0	0
101180	Gerencia de Infraestructura y Equipamiento (Mec)	54,435,494	24,424,668	85,256,803	10,627,434
101232	D.G. de Costas (Mma).	54,300,584	23,341,252	23,133,214	18,007,299
204311	Instituto Andaluz de la Mujer (IAM)	46,674,603	19,596,580	17,957,803	13,938,692
102407	Confederación Hidrográfica del Segura (Mma)	28,880,636	16,010,963	16,107,038	443,082
102405	Confederación Hidrográfica del Guadiana (Mma)	86,289,310	15,866,718	6,340,985	4,508,473
204211	Consejería de Asuntos Sociales.	34,666,380	14,599,189	12,241,603	4,974,619

Continúa

Continuación

Código	Nombre órgano ejecutor	GASTO ELEGIBLE	GASTO ELEGIBLE	COMPRO- MISOS	PAGOS
		2000-2006	2000-2002	2000-2002	2000-2002
103171	Sepes. Entidad Pública Empresarial del Suelo (Mf)	37,176,000	12,754,000	16,870,924	11,388,322
204391	Instituto Andaluz de Servicios Sociales (IASS)	28,001,151	11,311,535	9,416,485	4,481,995
204101	Consejería de Gobernación y Justicia (An)	29,816,208	10,472,237	9,114,651	7,130,281
311012	Ayuntamiento de Cádiz	9,246,340	9,246,340	9,246,340	8,154,801
204171	Consejería de Salud (An)	19,962,018	8,660,110	12,658,141	4,176,435
204341	Instituto de Estadística de Andalucía (IEA)	13,555,532	6,223,180	5,059,629	1,315,527
106002	Infraestructura de Tránsito (INTRASA)	14,285,714	4,808,571	0	0
102241	Turespaña. Instituto de Turismo de España (Me)	8,323,078	3,575,594	0	0
101154	D.G. del Catastro (Mh).	5,325,333	2,287,763	4,544,261	3,457,519
404001	Consortio Zona Franca de Cádiz	2,104,000	2,104,000	953,950	561,103
403174	Fundación E.O.I.	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000
(1) Total		11,198,006,927	4,787,237,979	5,834,282,244	2,994,986,826
(2) TOTAL POIA 2000-2002		11,388,670,951	4,867,725,681	5,846,812,909	3,005,398,770
(1)/(2) %		98.3	98.3	99.8	99.7

Fuente: FONDOS 2000.

Una vez expuesta la programación del gasto elegible por anualidades, ejes, órgano ejecutor y fondo se procede a continuación a sintetizar las respuestas consignadas por los gestores-coordinadores entrevistados respecto al volumen financiero inicialmente previsto por el programa. En el cuadro 5.5 se han recogido las respuestas de los gestores-coordinadores entrevistados.

CUADRO 5.5. ¿CONSIDERA QUE EL VOLUMEN FINANCIERO PREVISTA INICIALMENTE EN EL POIA (O EN SU ÁMBITO DE INTERVENCIÓN) ES EL ADECUADO PARA LA EFICAZ EJECUCIÓN DEL CONJUNTO DE INTERVENCIÓNES QUE DESARROLLA Y LA SUPERACIÓN DE LOS ESTRANGULAMIENTOS QUE PRESENTA LA REGIÓN?

	Escaso	Adecuado	Excesivo	NS/NC	Total
AMBAS ADMINISTRACIONES	66,7	19,0	0,0	14,3	100,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	33,3	33,3	0,0	33,3	100,0
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	80,0	13,3	0,0	6,7	100,0

Fuente: Encuestas a gestores-coordinadores (II Fase).

Puede observarse que los entrevistados pertenecientes a la Administración Autónoma valoran mayoritariamente (un 80% de respuestas) como escasos los fondos asignados al POIA. Según los entrevistados esta valoración se debe a que:

- En el caso de la Subvención Global de Andalucía - FEDER (SGA-FEDER) y de las actuaciones de infraestructuras de la medida 1.3 se considera insuficiente el volumen financiero previsto inicialmente. Por un lado, en la SGA, el nivel de compromisos actual –ayudas concedidas- es muy superior al previsto inicialmente. Por otra

parte, en la medida 1.3 se requieren recursos adicionales para desarrollar un programa de centros tecnológicos y de empresas cuyo importe excede de los recursos asignados por el programa a esta medida.

- Las exigencias comunitarias relativas a medidas de planificación y gestión en relación con la Red Natura no se han visto reflejadas en las dotaciones aprobadas, así como tampoco las necesarias para la prevención y extinción de incendios forestales.
- Escaso con relación a determinadas medidas y operaciones que son de actuación preferente para la Comunidad Autónoma de Andalucía, como pueden ser las destinadas a jóvenes, mejora del subsistema de la FPO y asistencia técnica del Programa Operativo.
- Escaso con relación a determinadas medidas y operaciones que son de actuación preferente para la Comunidad Autónoma de Andalucía, como pueden ser las ayudas al autoempleo y las ayudas a la contratación de desempleados jóvenes y mujeres.

Por su parte, se observa una gran disparidad entre las respuestas de los entrevistados adscritos a la Administración Central. En este caso, los que han respondido que el volumen de fondos asignados es adecuado no argumentan su valoración; en cambio, para otros encuestados el volumen escaso quizás se explique por el bajo peso que tienen las actuaciones que sus organismos desarrollan en el POIA; finalmente, el tercio restante de encuestados argumenta que no puede responder a esta cuestión dado que desconocen los estrangulamientos al crecimiento específicos de Andalucía.

5.2.2. EFICACIA FINANCIERA

En este apartado se analiza la ejecución financiera del programa, desde una perspectiva agregada, en función de los ejes, tipos de órganos ejecutores y fondos. El Cuadro 5.6 permite obtener una valoración de la ejecución financiera del POIA de acuerdo con los criterios señalados anteriormente. Con la información procedente de FONDOS 2000 a día 8 de mayo de 2003 se calcula en el 61,7% el ratio de eficacia financiera (proporción que representan los pagos sobre el gasto elegible) del POIA en el periodo 2000-2002, siendo éste un ratio de eficacia financiera relativamente alto, de acuerdo con los umbrales de eficacia financiera utilizados por los evaluadores del MCA, y superior al 60,3% correspondiente al conjunto del MCA (ver Cuadro 5.7). No obstante, el hecho de que la ejecución financiera no haya sido superior tiene su explicación en los factores que han propiciado el retraso en la puesta en marcha y ejecución del programa mencionados anteriormente. Los ejes 4, 5 y 6 presentan una eficacia financiera superior a la media del programa, siendo precisamente los ejes 4 y 6 los de mayor participación en el gasto elegible total del programa los que presentan ratios muy altos según los umbrales de eficiencia comentados anteriormente. Frente a éstos, hay que destacar la baja ejecución financiera de los ejes 2, 3 y 7. En el caso de este último, su ratio de eficacia financiera no alcanza el 30% a 31 de diciembre de 2002. Las razones que explican estos resultados dispares se pondrán de manifiesto en el estudio específico por ejes y medidas que se realiza en el apartado 5.3.

Sin embargo, si se compara la ejecución financiera del POIA con la del MCA resulta más visible la elevada eficacia financiera alcanzada por el eje 4 y la baja eficacia del eje 7 en el caso del POIA. En este sentido, el Cuadro 5.7 pone de manifiesto la existencia de una diferencia de casi 20 puntos porcentuales entre el ratio de ejecución financiera del eje 4 del POIA y el correspondiente al MCA. Asimismo, la ejecución financiera del eje 7 en el POIA es inferior en 26 puntos porcentuales a la alcanzada por este eje en el conjunto del MCA. Las diferencias señaladas obviamente repercuten en las cifras de ejecución financiera por fondos: queda patente en el Cuadro 5.7 que la ejecución financiera del FSE en el POIA es superior en 20 puntos porcentuales a la cifra correspondiente para el MCA.

CUADRO 5.6. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL POIA

	GASTO ELEGIBLE 2000-2002 (1)	COMPRO- MISOS 2000-2002 (2)	PAGOS 2000-2002 (3)	EFICACIA FINANCIERA (2)/(1) (3)/(1)	
EJE					
1. Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo	522,325,877	447,163,693	306,890,975	85.6	58.8
2. Sociedad del conocimiento	136,773,650	133,661,986	54,875,949	97.7	40.1
3. Medio ambiente, entorno natural, y recursos hídricos	1,278,855,524	770,209,327	478,319,615	60.2	37.4
4. Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades	611,536,999	826,038,932	511,182,277	135.1	83.6
5. Desarrollo local y urbano	224,828,132	399,679,783	152,798,889	177.8	68.0
6. Redes de transporte y energía	1,889,590,794	3,177,806,985	1,435,974,157	168.2	76.0
7. Agricultura y desarrollo rural	184,512,130	74,038,640	55,178,028	40.1	29.9
9. Asistencia técnica	19,302,575	18,213,563	10,178,879	94.4	52.7
TIPO DE INSTITUCIÓN					
Central	2,502,976,568	2,968,553,108	1,154,002,219	118.6	46.1
Autonómica	2,351,398,773	2,849,460,589	1,840,680,648	121.2	78.3
Local	4,104,000	2,953,950	2,561,103	72.0	62.4
Otras	9,246,340	9,246,340	8,154,801	100.0	88.2
TIPO DE FONDO					
FEDER	3,861,700,922	4,758,490,757	2,340,778,168	123.2	60.6
FSE	564,068,132	734,495,089	419,042,298	130.2	74.3
FEOGA	441,956,627	353,827,064	245,578,303	80.1	55.6
Total POIA	4,867,725,681	5,846,812,909	3,005,398,770	120.1	61.7

Fuente: FONDOS 2000.

Finalmente, si se estudia la ejecución financiera desde la perspectiva del tipo de institución ejecutora de las actuaciones, el Cuadro 5.7 pone de manifiesto que, tanto a nivel del POIA como a nivel del conjunto del MCA, la Administración Autónoma muestra resultados muy superiores a los resultantes para la Administración General del Estado (AGE). No obstante, estas diferencias tienden a desaparecer cuando se adopta como indicador de la ejecución financiera la cifra de compromisos sobre el gasto elegible.

Según los datos de la encuesta a gestores-coordinadores (II fase), el 42,9% de los entrevistados valoran como adecuada la ejecución financiera alcanzada hasta el momento para el conjunto del POIA; el porcentaje es ligeramente superior entre los entrevistados adscritos a la Administración Autónoma (46,7%) respecto a la Central (33,3%). En el cuadro 5.8 se presentan las incidencias que, según los entrevistados, han demorado el inicio o desarrollo de la ejecución financiera.

CUADRO 5.7. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL POIA Y DEL MCA

	EFICACIA FINANCIERA POIA		EFICACIA FINANCIERA MCA	
	(2)/(1)	(3)/(1)	(2)/(1)	(3)/(1)
EJE				
1. Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo	85.6	58.8	174.0	61.6
2. Sociedad del conocimiento	97.7	40.1	102.9	50.5
3. Medio ambiente, entorno natural, y recursos hídricos	60.2	37.4	77.1	43.8
4. Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades	135.1	83.6	209.8	64.0
5. Desarrollo local y urbano	177.8	68.0	172.7	58.1
6. Redes de transporte y energía	168.2	76.0	167.2	73.3
7. Agricultura y desarrollo rural	40.1	29.9	100.2	55.4
9. Asistencia técnica	94.4	52.7	146.1	44.9
TIPO DE INSTITUCIÓN				
Central	118.6	46.1	157.6	50.8
Autonómica	121.2	78.3	157.3	81.5
Local	72.0	62.4	17.7	4.9
Otras	100.0	88.2	88.5	61.4
TIPO DE FONDO				
FEDER	123.2	60.6	137.1	62.6
FSE	130.2	74.3	221.7	54.1
FEOGA	80.1	55.6	108.9	61.2
Total	120.1	61.7	150.0	60.3

Nota: (1) Gasto elegible 2000-2002. (2) Compromisos 2000-2002. (3) Pagos 2000-2002.

Fuente: FONDOS 2000. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR.

Según el contenido de los cuestionarios, las respuestas de los gestores-coordinadores se argumentan como sigue:

- Las incidencias que han demorado el inicio y desarrollo de la ejecución de los proyectos en 2000 y 2001 han sido la coincidencia en estos años de proyectos del MCA 1994-1999 que aún estaban ejecutándose y las mayores exigencias reglamentarias en cuanto a la evaluación del Impacto Ambiental y de las afecciones a la Red Natura 2000 de los proyectos incluidos en el POIA.
- El POIA se aprobó con un año de retraso respecto del inicio del MCA 2000-2006 lo que dificultó la ejecución financiera que en ese primer año se realizó sobre la base de una propuesta de Programa Operativo bastante diferente al que se aprobó definitivamente, lo que provocó un reajuste de la programación y ejecución de ese primer año del MCA 2000-2006.
- En el caso del Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) la principal incidencia ha sido la demora en la aprobación del régimen de ayudas, que obligó a instrumentar al inicio del periodo un régimen de mínimos. La demora en el inicio del programa también hizo que tuviera lugar un retardo en el inicio de las acciones y que, por tanto, en términos de pagos hubiera un desfase respecto a las anualidades previstas.

CUADRO 5.8. ¿HAN EXISTIDO INCIDENCIAS QUE HAYAN DEMORADO EL INICIO O DESARROLLO DE LA EJECUCIÓN FINANCIERA? ¿POR QUÉ MOTIVO? ¿EN QUÉ CONSISTÍAN? ¿SE PODÍAN HABER EVITADO?

	Alta	Media	Baja	NS/NC	Total
AMBAS ADMINISTRACIONES					
1. Problemas de aprobación y puesta en marcha del POIA	42,9	33,3	0,0	23,8	100,0
2. Trámites de puesta en marcha (evaluación medioambientales, etc.)	14,3	33,3	19,1	33,3	100,0
3. Insuficiente demanda por parte de los beneficiarios	0,0	4,8	57,1	38,1	100,0
4. Insuficiente capacidad de absorción financiera del órgano ejecutor	4,7	14,3	42,9	38,1	100,0
5. Elevado periodo de maduración de los proyectos	9,5	9,5	47,7	33,3	100,0
6. Demoras en los pagos a nivel de la Administración Central	9,5	9,5	28,6	52,4	100,0
7. Demoras en los pagos a nivel Comunitario	4,7	0,0	42,9	52,4	100,0
8. Otros	4,7	14,3	9,5	71,5	100,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL					
1. Problemas de aprobación y puesta en marcha del POIA	50,0	16,7	0,0	33,3	100,0
2. Trámites de puesta en marcha (evaluación medioambientales, etc.)	16,7	16,7	33,3	33,3	100,0
3. Insuficiente demanda por parte de los beneficiarios	0,0	0,0	33,3	66,7	100,0
4. Insuficiente capacidad de absorción financiera del órgano ejecutor	16,6	16,6	16,6	50,2	100,0
5. Elevado periodo de maduración de los proyectos	16,6	16,6	16,6	50,2	100,0
6. Demoras en los pagos a nivel de la Administración Central	0,0	0,0	50,0	50,0	100,0
7. Demoras en los pagos a nivel Comunitario	0,0	0,0	50,0	50,0	100,0
8. Otros	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA					
1. Problemas de aprobación y puesta en marcha del POIA	40,0	40,0	0,0	20,0	100,0
2. Trámites de puesta en marcha (evaluación medioambientales, etc.)	13,3	40,0	13,3	33,4	100,0
3. Insuficiente demanda por parte de los beneficiarios	0,0	6,7	66,7	26,6	100,0
4. Insuficiente capacidad de absorción financiera del órgano ejecutor	0,0	13,3	53,3	33,4	100,0
5. Elevado periodo de maduración de los proyectos	6,7	6,7	60,0	26,6	100,0
6. Demoras en los pagos a nivel de la Administración Central	13,3	13,3	20,0	53,4	100,0
7. Demoras en los pagos a nivel Comunitario	6,7	0,0	40,0	53,3	100,0
8. Otros	6,7	20,0	13,3	60,0	100,0

Fuente: Encuestas a gestores-coordinadores (II Fase).

- Ha habido una serie de problemas específicos de algunos órganos gestores que han demorado la ejecución de algunas actuaciones, tales como la reestructuración de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (CEDT), la tardía aprobación del V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, la implementación de nuevos sistemas informáticos de gestión.
- Respecto a la ejecución financiera de las medidas cofinanciadas por el FEOGA-O, se han presentado dificultades de coordinación entre la Administración Central y la Autónoma. Según los entrevistados pertenecientes a la Comunidad Autónoma, la Junta disponía de suficientes elementos de referencia para programar y planificar las medidas financiadas con FEOGA-O; también fue motivo de retraso el hecho de que hasta muy tarde no se supo con cuánta ayuda comunitaria iban a contar; lo que impidió presentar un escenario

financiero. En el caso de FEOGA-O, las competencias son exclusivas de la Junta de Andalucía; que la AGE se reserve una parte importante de este Fondo para participar en el POIA, a lo único que contribuye es a ralentizar todo el proceso. Por otra parte, la Junta de Andalucía ha de anticipar toda la aportación financiera. Los anticipos (FEOGA-O) de la ayuda correspondientes a las medidas de la Administración Autonómica se recibieron nueve meses después de la aprobación del Programa, los de las medidas de la AGE a los doce meses. Asimismo, la cadencia en el pago por certificaciones tampoco es ágil porque han de pasar el filtro de otra Administración. A pesar de los problemas apuntados, la Junta de Andalucía ha estado en disposición de presentar un documento de programación con tiempo suficiente y además ha mostrado a través de los créditos presupuestarios solvencia para hacer frente a la ayuda comunitaria y a la cofinanciación nacional en su totalidad. En conclusión, si toda la ayuda FEOGA se hubiera asignado a esta Administración y sin participación de la AGE (o al menos no en la medida en que lo hace), posiblemente la puesta en marcha del POIA se habría agilizado y la ejecución financiera también hubiera resultado más eficaz.

- Finalmente, en la Consejería de Asuntos Sociales la puesta en marcha del POIA se inicia con la publicación de la Orden de 11 de septiembre de 2000, por la que se regulan y convocan subvenciones dirigidas al fomento del empleo de drogodependientes en proceso de incorporación social, publicada en el BOJA nº 115 de 5 de octubre, que establece un plazo de presentación de solicitudes hasta el 20 de noviembre de ese mismo año, por lo que el inicio del programa se retrasa a finales de ese mismo año, obviamente con un nivel de ejecución bajo, en ese ejercicio, debido al corto tiempo de funcionamiento.

5.2.3. EFICACIA DE LAS REALIZACIONES Y RESULTADOS

El Cuadro 5.9 sintetiza la información sobre el valor programado, ejecutado a 31/12/02 y el ratio de eficacia de los indicadores de realizaciones del POIA según los datos procedentes de FONDOS 2000 proporcionados por QUASAR a fecha de 8 de mayo de 2003. Es importante tener en cuenta la fecha de lectura de FONDOS 2000, puesto que en el Complemento de Programa (versión 0-3-0) figuran indicadores de realizaciones y resultados que no están incluidos en la salida de FONDOS 2000 que nos ha sido proporcionada. Asimismo, los estados de ejecución a 31 de diciembre de 2002 de las medidas del POIA en el Informe de Ejecución Anual para el año 2002 permiten comprobar que los indicadores que no constaban en FONDOS 2000 a fecha 8 de mayo de 2003 y que figuran en el Complemento de Programa se les asigna un valor de realizaciones o resultados nulo para el 31 de diciembre de 2002. Estos hechos suponen que para la realización del informe de evaluación intermedia del POIA no se ha podido disponer por razones ajenas al equipo de evaluación de la misma información de ejecución a 31 de diciembre de 2002 que la que se ha dispuesto para completar los estados de ejecución de las medidas que figuran en el Informe Anual de Ejecución para el año 2002. En cualquier caso, estas omisiones han sido detectadas e incorporadas a los cuadros de ejecución que se presentan en este capítulo.

Se puede comprobar pues en dicho Cuadro la existencia de importantes disparidades en la eficacia de las realizaciones para los distintos indicadores. Así, el rango de variación se define con estos datos desde un máximo del 1200% para las actuaciones de recuperación de acuíferos, a un mínimo del 0% en el caso del número de presas construidas. Como se ha afirmado en apartados anteriores, en el análisis de la pertinencia de los indicadores, hay que tener en cuenta que los indicadores relacionados con las inversiones en infraestructuras, tal como están definidos en el programa, no permiten medir correctamente la ejecución de las realizaciones. Sería conveniente en este sentido, como es el caso de la construcción de presas, disponer de indicadores de realización parcial de la infraestructura si se quiere disponer de un sistema de indicadores que proporcione una imagen fiel de la ejecución del programa. Sin embargo, dada la variedad de los indicadores que figuran en el Cuadro 5.9, el análisis de la ejecución física del programa conviene realizarlo al nivel de las medidas. Este estudio se realiza a continuación en el epígrafe 5.3.

CUADRO 5.9. EFICACIA DE LAS REALIZACIONES DEL POIA

Código	Nombre Indicador	Programado 2000-2006	Ejecutado 2000-2002	Ratio Eficacia
198	Actuaciones de recuperación de acuíferos	1	12	1.200.0
905	Nº de inmigrantes	100	454	454.0
1004	Proyectos	60	240	400.0
3021	Puntos limpios	14	50	357.1
695	Proyectos clasificación, deslinde y amojonamiento vías pecuarias	20	57	285.0
210	Campañas de promoción e imagen de productos y servicios	50	139	278.0
2124	Contenedores de residuos sólidos	112	290	258.9
271	Redes creadas en las Administraciones Públicas	1.383	3.266	236.2
122	Redes de riego mejoradas/ renovadas	137	319	233.1
385	Creación o mejora de puerto pesquero o deportivo	10	22	220.0
127	Emisarios	5	11	216.2
712	Servicios apoyo a empresas y población rural	100	209	209.0
299	Evaluaciones realizadas	3	6	200.0
904	Nº de discapacitados e inmigrantes	18.865	36.270	192.3
2120	Estudios sectoriales	25	48	192.0
2112	Equipos instalados para ampliación de la red telemática de información ambiental	1.000	1.878	187.8
3029	Actuaciones realizadas.	428	774	180.8
3004	Infraestructuras de uso público construidas y/o mejoradas	127	229	180.3
2113	Servidores instalados para ampliación de la red telemática de información ambiental	12	21	175.0
106	Instalaciones de seguridad	3	5	166.7
258	Plantas potabilizadoras	2	3	150.0
721	Planes realizados	10	12	120.0
3012	Aplicaciones instaladas	160	189	118.1
213	Centros implicados	21	23	109.5
1037	Grupos creados de comercialización de productos agrícolas de la calidad	390	405	103.8
177	Actuaciones en edificios o monumentos	99	101	102.0
725	Puntos de control biológico	150	150	100.0
724	Estaciones RAIF mejoradas	47	47	100.0
330	Centros creados (centros tecnológicos, Universidades etc.)	1	1	100.0
63	Creación y recuperación zonas verdes	584.600	561.390	96.0
347	Plantas desaladoras	1	1	95.0
119	Redes de abastecimiento renovadas o mejoradas	28	26	94.5
175	Acciones	1.043	969	92.9
174	Accesos a parajes turísticos creados	197	180	91.4
907	Nº de personas que reciben acciones preventivas	39.125	35.075	89.6
301	Hospitales reformados	9	8	88.9

Continúa

Continuación

Código	Nombre Indicador	Programado 2000-2006	Ejecutado 2000-2002	Ratio Eficacia
3028	Longitud señalizada	4.590	4.051	88.3
118	Redes de abastecimiento nuevas y / o mejoradas a núcleos urbanos	246	213	86.5
2111	Grupos de investigación y unidades coordinadas financiadas	2.443	2.109	86.3
71	Dragados	500.000	430.781	86.2
222	Centros renovados (centros tecnológicos, Universidades etc.)	27	23	85.2
180	Alumnos	520.000	419.782	80.7
38	Carretera acondicionada	1.253	991	79.1
141	Superficie de playa recuperada o regenerada.	674.500	532.552	79.0
144	Parcelas actualizadas	662.659	504.487	76.1
902	Nº de alumnos en sociedad de la información	365.000	270.078	74.0
2121	Nuevas instalaciones	38	26	68.4
24	Autovía nueva	421	276	65.5
906	Nº de mujeres beneficiarias	548.724	348.122	63.4
350	Sistemas de previsión, vigilancia y medida del consumo de agua	8	5	62.5
94	Estaciones y apeaderos	16	10	62.5
166	Mejora de vías de ferrocarril convencional	150	93	61.7
908	Nº formadores formados	23.000	14.007	60.9
275	Vertederos sellados	50	30	60.0
221	Centros rehabilitados	114	66	57.9
703	Equipos o instalaciones	300	167	55.7
190	Centros de salud construidos y equipados	9	5	55.6
30	Caminos rurales construidos o mejorados.	2.000	1.098	54.9
3016	Actuaciones de eliminación de barreras	840	450	53.6
280	Empresas beneficiarias	10.816	5.776	53.4
691	Actuaciones en bosques privados y municipios gestión pública	250	127	50.8
305	Publicaciones y estudios financiados	285	135	47.4
304	Personas beneficiarias	763.768	360.246	47.2
298	Estudios realizados	342	160	46.8
3032	EDAR nuevas o ampliadas	45	21	46.7
41	Carretera nueva	158	72	45.5
443	Urbanización o acondicionamiento de zona portuaria	106.500	47.580	44.7
232	Empresas beneficiarias (PYMES)	12.350	5.471	44.3
215	Centros para la tercera edad financiados	30	13	43.3
2119	Equipos adquiridos	82	35	42.7
7	Actuaciones en medio urbano	53	22	41.5
56	Centros renovados	417	167	40.0
143	Superficie actualizada	2.954.574	1.136.656	38.5
197	Actuaciones de seguridad y prevención de avenidas	48	18	38.3

Continúa

Continuación

Código	Nombre Indicador	Programado 2000-2006	Ejecutado 2000-2002	Ratio Eficacia
53	Centros creados (o grandes ampliaciones).	131	50	38.2
723	Proyectos dotación de OCAS	59	21	35.6
185	Ayudas concedidas (Total)	9.356	3.290	35.2
2114	Licencias instaladas para ampliación de la red telemática de información ambiental	1.500	527	35.1
2116	Estudios y planes realizados	60	21	35.0
278	Dotaciones de equipamiento sanitario	44	15	34.1
722	Nuevas oficinas comarcales agrarias	3	1	33.3
217	Centros para personas discapacitadas	3	1	33.3
54	Centros creados de acogida y asistencia a distintos tipos de colectivos	12	4	33.3
2123	Longitud conservada	43.920	14.271	32.5
78	Edificios rehabilitados y / o conservados	114.362	35.343	30.9
286	Empresas beneficiarias (bonificación intereses)	7.000	2.131	30.4
331	Actuaciones de recuperación y regeneración	40	12	30.0
203	Ayudas a la modernización / ampliación	6.064	1.803	29.7
1027	Jornadas de asistencia técnica a los proyectos	200	58	29.0
16	Autoempleo generado	10.000	2.898	29.0
903	Nº de discapacitados	48.000	13.840	28.8
711	Construcción y bienes artísticos o culturales rehabilitados puestos en valor	300	83	27.7
436	Superficie restaurada	30.928	7.494	24.2
25	Autovía mejorada	66	15	23.3
427	Superficie acondicionada	7.057.540	1.621.732	23.0
359	Pasos a nivel suprimidos	9	2	22.2
256	Parajes rehabilitados o conservados	14	3	21.4
202	Ayudas a la creación	3.292	701	21.3
341	Campo dunar regenerado	2.064.750	418.238	20.3
3014	Núcleos turísticos y culturales mejorados	941	184	19.6
73	Edificios nuevos, conservados y/o rehabilitados (actividades sociales, culturales)	28	5	17.9
124	Colector (diámetro >= 1,2 metros)	95	17	17.6
172	Misiones comerciales	23	4	17.4
117	Redes de abastecimiento nuevas a actividades económicas	334	57	17.0
719	Demostraciones realizadas	36	6	16.7
14	Asistencia a ferias	56	9	16.1
85	Equipamientos de centros	10.687	1.670	15.6
283	Empresas beneficiarias (ayudas reembolsables)	205	31	15.1
386	Puertos y dársenas mejoradas	22	3	13.6
374	Producción eléctrica con fuentes renovables	5.310	675	12.7

Continúa

Continuación

Código	Nombre Indicador	Programado 2000-2006	Ejecutado 2000-2002	Ratio Eficacia
1032	Nuevas plazas de turismo	2.700	317	11.7
107	Instalaciones de transporte construidas	18	2	11.1
2110	Estudios de apoyo y difusión a PYMES	10	1	10.0
3015	Centros de servicios sociales comunitarios	51	5	9.8
3001	Acondicionamiento y/o limpieza de cauce	1.451	140	9.7
442	Unidades previstas adscripción	1.150	105	9.1
279	Edificios y otras infraestructuras turísticas y culturales construidas	547	36	6.6
1029	Establecimientos de agroturismo.	80	5	6.3
3003	Superficie reforestada o afectada en actuaciones de prevención, protección y regeneración	13.171	584	4.4
140	Superficie de costa recuperados	3.101.750	134.334	4.3
209	Campañas	348	14	4.0
139	Ribera mejorada	1.059	28	2.6
46	Encauzamiento	394	10	2.5
68	Dique nuevo o mejorado	780	14	1.8
45	Obra de corrección hidrológica	1.179.913	19.034	1.6
1030	Nuevos establecimientos de artesanía	800	11	1.4
694	Actuaciones restauración de ecosistemas degradados	90	1	1.1
262	Proyectos de I+D+I cofinanciados	12.042	86	0.7
445	Vías verdes	1.000.000	7.000	0.7
371	Potencia instalada en energías alternativas	1.744.000	10.466	0.6
720	Actos celebrados	120	0	0.0
690	Actuaciones en bosques privados y municipios gestión privada	800	0	0.0
349	Presas construidas	8	0	0.0

Fuente: FONDOS 2000.

Por su parte, los resultados que proporciona el análisis agregado de la información contenida en FONDOS 2000 relativa a los indicadores de resultados del POIA figura en el Cuadro 5.10 que se muestra a continuación.

CUADRO 5.10. EFICACIA DE LOS RESULTADOS DEL POIA

Código	Nombre Indicador	Programado 2000-2006	Realizado 2000-2002	Ratio Eficacia
3033	Capacidad de depuración	991	1.946.180	196.385.5
692	Superficie conservada	13.000	74.237	571.1
639	Población beneficiada por las redes de abastecimiento mejoradas	686.000	2.122.714	309.4
729	Superficie beneficiada	500.000	724.193	144.8
728	Explotaciones investigadas	20.000	23.942	119.7
704	Procedimientos acreditados	160	170	106.3

Continúa

Continuación

Código	Nombre Indicador	Programado 2000-2006	Realizado 2000-2002	Ratio Eficacia
3019	Espacio urbano liberado	80.000	80.000	100.0
730	Explotaciones acogidas / controladas	1.100	1.082	98.4
731	Cabezas acogidas / controladas	184.000	173.896	94.5
570	Centros beneficiados	21	19	90.5
648	Puestos de atraque nuevos	750	672	89.6
696	Superficie ordenada	150.000	133.354	88.9
579	Investigadores implicados.	20.430	17.477	85.5
642	Población beneficiada por mejora red energética (hab.)	171.000	132.649	77.6
619	Habitantes beneficiados por acondicionamientos / encauzamientos	557.174	426.001	76.5
3011	Contactos empresas / centros	5.840	4.417	75.6
641	Población beneficiada por las redes de distribución nuevas (habitantes)	2.283.000	1.649.790	72.3
1110	Vías pecuarias deslindadas y amojonadas.	2.000	1.393	69.7
606	Usuarios al año de las infraestructuras financiadas	409.200	272.400	66.6
678	Usuarios beneficiados de los centros creados	225	139	61.8
576	Empresas nuevas (o consolidadas)	216	123	56.9
1103	Superficie afectada	100.000	55.350	55.4
548	Inversión privada inducida	6.222.816.460	3.076.251.247	49.4
633	Población beneficiada directamente	140.000	60.000	42.9
675	Unidades Escolares creadas / adaptadas	1.570	654	41.7
689	Inversión inducida	59.500.000	21.909.696	36.8
572	Empresas ampliadas o reestructuradas	6.323	2.165	34.2
577	Empresas nuevas industriales	1.100	368	33.5
954	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	91.850	25.749	28.0
599	Intercambio de experiencias	58.870	16.500	28.0
607	Visitantes al año	7.781.852	2.151.295	27.6
588	PYMES que exportan por 1ª vez	265	64	24.2
950	Nº de empresas creadas que continúan activas a los doce meses (incluidos autoempleo)	6.100	1.427	23.4
3009	Disminución del número de puntos de riesgo	36	7	19.4
482	Hogares abastecidos por energías alternativas	45.000	7.717	17.1
595	Usuarios de las redes creadas	21.572.569	3.008.938	13.9
574	Empresas beneficiarias de servicios	4.608	631	13.7
957	Nº de personas que han mejorado su situación laboral en el mismo centro	8.000	1.037	13.0
3025	Incremento de la capacidad de agua embalsada	1.160	111	9.5
959	Nº de empresas creadas que continúan activas a los doce meses	2.900	215	7.4
3026	Aumento de la capacidad e estaciones de autobuses	14	1	7.1
955	Nº de personas que mantienen su empleo	77.500	5.093	6.6
3036	Red adaptada ambientalmente	1.201	20	1.7

Continúa

Continuación

Código	Nombre Indicador	Programado 2000-2006	Realizado 2000-2002	Ratio Eficacia
3024	Puntos de vigilancia y control	4.850	1	0.0
523	Incremento de agua tratada para abastecimiento (potabilizadoras, desalinizadoras)	97.500.000	0	0.0
732	Capacidad servicio nuevas OCAS (técnicos)	21	0	0.0
733	Capacidad ampliada OCAS (técnicos / OCA)	2	0	0.0
958	Nº de empresas que continúan activas a los doce meses	900	0	0.0

Fuente: FONDOS 2000.

El Cuadro 5.10 muestra que el rango de variación de los indicadores de resultados del programa es aún mayor que el correspondiente a los indicadores de realizaciones. Concretamente este rango se establece entre un máximo de 196.386% en el caso del indicador "Capacidad de depuración" a un mínimo del 0% como es el caso del indicador "Nº de empresas que continúan activas a los doce meses". Existe pues también desde la perspectiva de los indicadores de resultados del POIA una casuística que conviene analizar más detenidamente para cada medida estableciendo, en el caso que sea posible, comparaciones con las cifras que proporcionan estos indicadores para el conjunto del MCA.

5.3. EJECUCIÓN FINANCIERA Y FÍSICA POR EJES Y MEDIDAS

5.3.1. EJE 1 Y SUBVENCIÓN GLOBAL FEDER

En primer lugar, cabe señalar que el patrón de crecimiento descrito por la senda financiera para el eje 1 en los Cuadros 5.1 y 5.2 anteriores coincide en términos generales con el descrito por el conjunto del POIA: se ejecutaron en 2002 algo más del 50% de los pagos correspondientes a la tres primeras anualidades del programa. Respecto a la eficacia de la ejecución financiera de las medidas que componen el eje, el Cuadro 5.11 muestra resultados muy distintos. Así, las medidas 2, 3 y 10 presentan ratios de eficacia financiera muy elevados, superior a la media del POIA. Sin embargo, existen medidas dentro del eje 1 en las que el ratio de ejecución financiera resultante es muy bajo: éste es el caso de la medida 8 del FSE y de la medida 53 de la SGA-FEDER. Si se compara estos resultados de eficacia de la ejecución financiera con los obtenidos para el conjunto del MCA, se comprueba que también están alejados de los resultados correspondientes a las mismas medidas en el contexto global del MCA. De esta forma, el Cuadro 5.12 muestra que las medidas que destacan por una baja eficacia financiera respecto al MCA son, especialmente, las medidas 6, 8 y las correspondientes a la SGA-FEDER (51, 53 y 55).

En el caso de las medidas de la SGA, el retraso relativo en su ejecución se debe a que el Convenio de aplicación de la Subvención Global no fue aprobado hasta el 23/03/2001. Además, hasta el año 2002 no estuvo en pleno funcionamiento del régimen de ayudas de la Junta de Andalucía. Estos dos factores condicionaron decisivamente las posibilidades de ejecución de estas medidas. Así, el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), como organismo intermediario de la SGA, concedió ayudas durante el año 2000 solamente en concepto de *Minimis*,

con un criterio restrictivo además en cuanto a sectores y conceptos subvencionables con el propósito de asegurar la elegibilidad de las ayudas concedidas (ver Cuadro 5.13). No obstante, los agentes-ejecutores encuestados relacionados con estas medidas consideran que, dadas las circunstancias, la ejecución financiera alcanzada hasta diciembre de 2002 es buena y que además al final del periodo de aplicación del POIA se alcanzará el 100% de la ejecución financiera de la SGA. Sin embargo, dado que el nivel de compromisos de la medida 1.51 es relativamente elevado, se podrían destinar a esta medida recursos adicionales procedentes de otras medidas de la SGA con menor nivel de ejecución. En cambio, en el caso de la medida 6 los agentes ejecutores entrevistados no señalan la existencia de incidencias que hayan demorado el inicio o desarrollo de su ejecución financiera. Consideran dicha ejecución como buena y estiman que alcanzará el 100% al final del periodo de ejecución del programa.

CUADRO 5.11. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 1

	GASTO ELEGIBLE 2000-2006	GASTO ELEGIBLE 2000-2002	COMPRO- MISOS 2000-2002	PAGOS 2000-2002 (3)	EFICACIA FINANCIERA	
		(1)	(2)		(2)/(1)	(3)/(1)
1. Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios (FEDER)	250,099,164	93,868,200	94,776,859	44,946,448	101.0	47.9
2. Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas (FEOGA-O)	238,950,123	102,721,010	118,227,273	101,264,528	115.1	98.6
3. Apoyo a empresas relacionadas con la economía social (FEDER)	92,436,746	39,708,506	40,899,238	25,962,537	103.0	65.4
4. Mejora de las condiciones de financiación de las empresas (FEDER)	21,855,880	9,369,009	7,373,036	3,916,129	78.7	41.8
6. Apoyo a la internacionalización y promoción exterior (FEDER)	2,133,594	711,198	355,601	355,601	50.0	50.0
7. Promoción del capital organizativo de las empresas (FEDER)	6,118,307	2,621,647	3,758,433	1,098,003	143.4	41.9
8. Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo (FSE)	106,667,628	45,733,525	28,609,339	11,886,383	62.6	26.0
10. Desarrollo, promoción y servicios a las empresas turísticas (FEDER)	76,951,311	33,363,538	31,376,147	29,586,196	94.0	88.7
51. Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios (FEDER)	228,384,606	110,800,162	75,387,446	49,088,761	68.0	44.3
53. Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas (FEDER)	25,843,742	8,702,114	1,657,931	1,123,434	19.1	12.9
55. Mejora de las condiciones de financiación de las empresas (FEDER)	175,580,983	74,726,968	44,742,391	37,662,956	59.9	50.4
TOTAL EJE 1	1,225,022,084	522,325,877	447,163,693	306,890,975	85.6	58.8

Fuente: FONDOS 2000.

CUADRO 5.12. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 1 EN EL POIA Y EL MCA

	EFICACIA FINANCIERA POIA		EFICACIA FINANCIERA MCA	
	(2)/(1)	(3)/(1)	(2)/(1)	(3)/(1)
1. Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios (FEDER)	101.0	47.9	252.6	59.7
2. Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas (FEOGA-O)	115.1	98.6	107.0	63.7
3. Apoyo a empresas relacionadas con la economía social (FEDER)	103.0	65.4	113.3	69.4
4. Mejora de las condiciones de financiación de las empresas (FEDER)	78.7	41.8	188.8	48.9
6. Apoyo a la internacionalización y promoción exterior (FEDER)	50.0	50.0	95.7	67.0
7. Promoción del capital organizativo de las empresas (FEDER)	143.4	41.9	72.2	50.7
8. Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo (FSE)	62.6	26.0	206.2	49.0
10. Desarrollo, promoción y servicios a las empresas turísticas (FEDER)	94.0	88.7	79.5	74.8
51. Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios (FEDER)	68.0	44.3	84.5	69.1
53. Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas (FEDER)	19.1	12.9	25.1	20.9
55. Mejora de las condiciones de financiación de las empresas (FEDER)	59.9	50.4	75.9	61.0
TOTAL EJE I	85.6	58.8	174.0	61.6

Nota: (1) Gasto elegible 2000-2002. (2) Compromisos 2000-2002. (3) Pagos 2000-2002.

Fuente: FONDOS 2000. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR.

CUADRO 5.13. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 1 SEGÚN MEDIDAS Y ÓRGANOS EJECUTORES

Medida	Órgano ejecutor	Gasto elegible 2000-2006	Gasto elegible 2000-2002	Compromisos 2000-2002	Pagos 2000-2002	Eficacia financiera	
			(1)	(2)	(3)	(2)/(1)	(3)/(1)
1	204111. CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA (AN)	18,030,364	6,234,939	5,760,439	4,988,565	92.4	80.0
1	204131. CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN)	183,320,359	71,146,744	67,806,971	29,149,191	95.3	41.0
1	204141. CONSEJERIA DE TURISMO Y DEPORTE (AN)	26,666,907	8,978,748	18,282,629	9,315,984	203.6	103.8
1	204201. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	15,416,311	5,263,588	1,836,184	807,167	34.9	15.3
1	204311. INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER (IAM)	6,665,223	2,244,181	1,090,636	685,540	48.6	30.5
2	101214. DIRECCIÓN GENERAL DE ALIMENTACIÓN (MAPA)	100,811,434	43,338,823	N.D.	26,101,340	N.D.	60.2
2	204161. CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	135,415,353	58,215,043	118,227,273	75,163,187	203.1	129.1

Continúa

Continuación

Medida	Órgano ejecutor	Gasto elegible 2000-2006	Gasto elegible 2000-2002 (1)	Compromisos 2000-2002 (2)	Pagos 2000-2002 (3)	Eficacia financiera (2)/(1) (3)/(1)	
2	204201. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	2,723,336	1,167,144	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
3	103171. SEPES. ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL DEL SUELO (MF)	37,176,000	12,754,000	16,870,924	11,388,322	132.3	89.3
3	103174. FUNDACIÓN EOI	N.D.	N.D.	1,381,832	0	N.D.	N.D.
3	204111. CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA (AN)	24,040,486	8,094,432	1,676,396	1,676,396	20.7	20.7
3	204131. CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN).	27,116,260	14,756,074	18,016,135	10,336,716	122.1	70.1
3	403174. FUNDACIÓN E.O.I.	2,000,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	100.0	100.0
3	404001. CONSORCIO ZONA FRANCA DE CÁDIZ	2,104,000	2,104,000	953,950	561,103	45.3	26.7
4	204131. CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	21,855,880	9,369,009	7,373,036	3,916,129	78.7	41.8
6	204111. CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA (AN)	2,133,594	711,198	355,601	355,601	50.0	50.0
7	204131. CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	6,118,307	2,621,647	3,758,433	1,098,003	143.4	41.9
8	204131. CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	106,667,628	45,733,525	28,609,339	11,886,383	62.6	26.0
10	204141. CONSEJERIA DE TURISMO Y DEPORTE (AN)	76,951,311	33,363,538	31,376,147	29,586,196	94.0	88.7
51	204135. INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCIA (IFA)	228,384,606	110,800,162	75,387,446	49,088,761	68.0	44.3
53	204135. INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCIA (IFA)	25,843,742	8,702,114	1,657,931	1,123,434	19.1	12.9
55	204135. INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCIA (IFA)	175,580,983	74,726,968	44,742,391	37,662,956	59.9	50.4

Fuente: FONDOS 2000.

En cuanto a la eficacia de las realizaciones por medidas, el Cuadro 5.14 muestra la existencia de diferencias, en algunos casos importantes, respecto a los niveles de eficacia del MCA. Así, las medidas 6 y 51 presentan indicadores con un grado de ejecución física sensiblemente inferior a los valores medios para el MCA. Lógicamente, el diferencial comentado anteriormente con relación a la eficacia de la ejecución financiera tiene su reflejo en los indicadores de ejecución física. Así, en el caso de la medida 6, destaca que de las 56 asistencias a ferias previstas, tan sólo se ejecutaron 9; asimismo, de las 23 misiones comerciales programadas se han realizado 4. En el caso de las medidas de la SGA, los diferenciales con los ratios de ejecución física del MCA son menores, pero indican un grado de ejecución inferior al alcanzado en el conjunto del marco. Estas diferencias son más acusadas en el caso del indicador de "Ayudas a la creación" y "Ayudas a la modernización / ampliación". En este sentido, los agentes ejecutores de la Consejería de Economía y Hacienda de la medida 6 y del IFA para la SGA necesitan acelerar la implementación de sus intervenciones en el periodo que resta de programación si, como han declarado, pretenden alcanzar el 100% de eficacia en la ejecución de sus medidas al final del periodo.

CUADRO 5.14. EFICACIA DE LAS REALIZACIONES DEL EJE 1

Medida	Código	Nombre Indicador	Realizado	Programado	Ratio eficacia	
			2000-2002	2000-2006	POIA	MCA
1	185	Ayudas concedidas (Total)	2170	5108	42.5	25.4
1	202	Ayudas a la creación	417	2266	18.4	28.1
1	203	Ayudas a la modernización / ampliación	1456	2842	51.2	47.0
1	2110	Estudios de apoyo y difusión a PYMES	1	10	10.0	10.0
2	232	Empresas beneficiarias (PYMES)	770	1350	57.0	30.0
2	280	Empresas beneficiarias	815	1500	54.3	27.6
3	427	Superficie acondicionada	1621732	7057540	23.0	21.4
3	442	Unidades previstas adscripción	68	200	34.0	14.8
4	280	Empresas beneficiarias	174	384	45.3	22.5
6	14	Asistencia a ferias	9	56	16.1	606.5
6	172	Misiones comerciales	4	23	17.4	95.8
7	280	Empresas beneficiarias	86	160	53.8	45.1
8	16	Autoempleo generado	2898	10000	29.0	48.5
8	232	Empresas beneficiarias (PYMES)	2898	3000	96.6	42.6
8	280	Empresas beneficiarias	2898	772	375.4	43.3
10	209	Campañas	14	348	4.0	24.1
10	305	Publicaciones y estudios financiados	135	285	47.4	44.8
51	185	Ayudas concedidas (Total)	1120	4248	26.4	26.4
51	202	Ayudas a la creación	284	1026	27.7	35.8
51	203	Ayudas a la modernización /ampliación	347	3222	10.8	16.0
53	427	Superficie acondicionada	0	110.000	0.0	N.D.
53	442	Unidades previstas adscripción	37	950	3.9	3.9
55	283	Empresas beneficiarias (ayudas reembolsables)	31	205	15.1	15.1
55	286	Empresas beneficiarias (bonificación intereses)	2131	7000	30.4	30.4
55	289	Empresas beneficiarias (capital riesgo)	0	30	0.0	N.D.
55	292	Empresas beneficiarias (f. garantía)	0	40	0.0	N.D.
55	295	Empresas beneficiarias (préstamos)	0	850	0.0	N.D.

Fuente: FONDOS 2000 e Informe de Ejecución, Añualidad 2002. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR.

Finalmente, el Cuadro 5.15 presenta la eficacia de los resultados atribuibles a cada medida y su comparación con el grado de eficacia alcanzado por cada medida en el conjunto del MCA. Destacan de nuevo por su bajo grado de eficacia relativa los indicadores correspondientes a las medidas 6 y 51. En el caso de la medida 6, se programó como resultado de la medida hasta diciembre de 2002 que 265 empresas exportaran por 1ª vez; los resultados obtenidos arrojan una cifra para este indicador de 64 empresas (24% de lo programado). Estas cifras muestran una eficacia en los resultados muy inferior a la media del MCA, lo cual pone de manifiesto de nuevo que la existencia para esta medida de un ritmo de ejecución muy inferior al conseguido en el conjunto del MCA. También proporcionan ratios de eficacia inferiores significativamente a la media del marco las medidas 7 y 51. En estos casos, la inversión privada inducida alcanzada a diciembre de 2002 resulta muy inferior a la cifra programada.

En definitiva, las intervenciones cuantitativamente más relevantes dentro de este eje que presentan un grado de ejecución financiera y física significativamente inferior a lo programado y a la media del MCA son las correspondientes a la SGA-FEDER que ejecuta el IFA. Este retraso relativo en su ejecución se justifica por la demora en el inicio de la ejecución del programa y el establecimiento del régimen de ayudas de la Junta de Andalucía. Una vez resueltos estos problemas, la percepción de los agentes ejecutores implicados es que el ritmo de ejecución de estas medidas permitirá alcanzar el valor del 100% en sus ratio de eficacia financiera y física. Sin embargo el IFA para la SGA, y también los agentes ejecutores de la Consejería de Economía y Hacienda para la medida 6, necesitan acelerar la implementación de sus intervenciones en el periodo que resta de programación si, como han declarado, pretenden alcanzar el 100% de eficacia en la ejecución de sus medidas al final del periodo. Asimismo, la eficacia de los resultados es especialmente baja en el caso del indicador de "PYMES que exportan por 1ª vez" en la medida 6 y de "Inversión privada inducida" de las medida 7 y de las medidas 51 y 53 de la SGA. En consecuencia, los agentes ejecutores de estas medidas deben de prestar especial atención a mejorar los resultados de las intervenciones que ejecutan.

CUADRO 5.15. EFICACIA DE LOS RESULTADOS DEL EJE 1

Medida	Código	Nombre Indicador	Realizado	Programado	Ratio eficacia	
			2000-2002	2000-2006	POIA	MCA
1	548	Inversión privada inducida	1,463,958,678	2,210,646,460	66.2	36.3
1	572	Empresas ampliadas o reestructuradas	1,767	3,174	55.7	38.5
1	574	Empresas beneficiarias de servicios	631	4,608	13.7	17.7
1	577	Empresas nuevas industriales	84	131	64.1	27.1
2	548	Inversión privada inducida	340,528,069	691,464,000	49.2	37.9
4	548	Inversión privada inducida	23,966,526	37,262,000	64.3	94.3
4	572	Empresas ampliadas o reestructuradas	51	168	30.4	39.8
4	576	Empresas nuevas (o consolidadas)	123	216	56.9	41.3
6	588	PYMES que exportan por 1ª vez	64	265	24.2	116.7
7	548	Inversión privada inducida	3,718,912	13,223,000	28.1	40.6
8	950	Nº de empresas creadas que continúan activas a los doce meses (incluidos autoempleos)	1,427	6,100	23.4	22.9
10	599	Intercambio de experiencias	16,500	58,870	28.0	28.3
51	548	Inversión privada inducida	215,761,497	619,000,000	34.9	56.7
51	572	Empresas ampliadas o reestructuradas	347	2,981	11.6	11.6
51	577	Empresas nuevas industriales	284	969	29.3	29.3
53	548	Inversión privada inducida	3,483,391	62,265,000	5.6	5.6
55	548	Inversión privada inducida	952,242,548	1,737,000,000	54.8	57.6

Fuente: FONDOS 2000. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR.

5.3.2. EJE 2

En el Cuadro 5.16 se resume la ejecución financiera de este eje para el período 2000-2002. El nivel de compromisos con respecto al gasto elegible programado es elevado (97,7%). Sin embargo el nivel de eficacia financiera asciende al 40,1%. Con carácter general puede señalarse como causa de la baja ejecución los retrasos en la elaboración de los pliegos técnicos para la concesión de ayudas a la investigación y la firma de convenios de transferencia de tecnología. Sin embargo, conviene descender el análisis al nivel de medidas y/o órgano ejecutor para precisar estas incidencias. Estos últimos datos se recogen en el Cuadro 5.17.

CUADRO 5.16. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 2

Medida	Gasto elegible 2000-2006	Gasto elegible 2000-2002 (1)	Compromisos 2000-2002 (2)	Pagos 2000-2002 (3)	Eficacia financiera (2)/(1) (3)/(1)	
	1. Apoyar la inversión de capital humano en el ámbito (FSE)	51.164.163	23.002.423	22.511.379	9.292.516	97,9
2. Proyectos de I+D+I (FEDER)	85.320.359	32.910.169	33.513.568	8.242.312	101,8	25,0
3. Equipamiento científico-tecnológico (FEDER)	77.673.539	27.481.347	27.045.597	4.163.543	98,4	15,2
4. Transferencia tecnológica (FEDER)	16.764.631	5.647.109	4.537.918	1.109.015	80,4	19,6
5. Centros públicos de investigación y tecnológicos (FEDER)	3.404.711	1.458.532	694.240	54.924	47,6	3,8
7. Sociedad de la información (FEDER)	108.113.446	46.274.070	45.359.285	32.013.639	98,0	69,2
TOTAL EJE 2	342.440.849	136.773.650	133.661.987	54.875.950	97,7	40,1

Fuente: FONDOS 2000

La medida 2.1 está financiada por el FSE siendo su único órgano ejecutor la Consejería de Educación y Ciencia. Sus ratios de eficacia financiera coinciden con la media del Eje 2 pero son sensiblemente inferiores a la media de las medidas financiadas por el FSE para el conjunto del POIA (130,2 y 74,3% respectivamente para los ratios utilizados). En este caso, puede justificarse plenamente por la necesidad de elaborar los decretos reguladores de las ayudas a la investigación y su tramitación administrativa posterior que retrasó la puesta en marcha de esta operación. También hay que señalar que el agente ejecutor incide en la tardanza con que se afrontan los pagos a los beneficiarios por parte de la Tesorería. Con todo, dentro del eje solo es superada en nivel de pagos por la medida 2.7 "Sociedad de la información".

La medida 2.2 "Proyectos de I+D+I" en su conjunto, presenta un buen grado de cumplimiento, superando los compromisos el gasto elegible programado para el período. Sin embargo, los pagos certificados solo alcanzan el 25% del gasto elegible. Entre los órganos ejecutores existen importantes diferencias, destacando en eficacia la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, a través de la Dirección General de Minas y Energía, con un nivel de compromisos sobre gasto programado del 253% y de pagos sobre programación de 140%, lo que contrasta con el grado de eficacia bastante más moderado de las operaciones desarrolladas por la Consejería de Educación y Ciencia (ver Cuadro 5.17).

La medida 2.3 "Equipamiento científico-tecnológico" es gestionada por las Consejerías de Agricultura y Pesca (CAP) y Educación y Ciencia (CEC). El nivel de pagos certificados respecto del gasto elegible es uno de los más bajos del eje, cifrándose en el 15,2%, existiendo nuevamente una notable diferencia entre órganos ejecutores: este indicador alcanza el 105% para la Consejería de Agricultura y Pesca en tanto que apenas supera el 8% en las operaciones de la Consejería de Educación y Ciencia. La explicación a esta diferencia viene dada, solo en parte, por la propia naturaleza de las operaciones. Las intervenciones de la CAP consisten en la dotación de equipamientos e instalaciones a grupos y proyectos de investigación propios. En el caso de la CEC los equipamientos van destinados a las Universidades, directamente a grupos consolidados de investigación o bien a los Servicios Centrales de Investigación. En este último caso, el proceso de certificación de pagos se retrasa debido a que las Universidades intermedian la ayuda. No obstante, ésta es solo una justificación parcial del retraso ya que el nivel de pagos parece resultar excesivamente bajo.

Estas mismas Consejerías desarrollan operaciones en la medida 2.4 "Transferencia tecnológica". Las diferencias entre los órganos ejecutores son menores que en la medida anterior. Sin embargo, en el indicador de eficacia financiera se detecta un comportamiento diferente. En este caso, podría justificarse la diferencia en la necesidad por parte de la CEC de firmar los correspondientes convenios de colaboración con las Oficinas de Transferencia de los Resultados de la Investigación de las Universidades andaluzas, aunque nuevamente esta solo puede ser una justificación parcial.

CUADRO 5.17. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 2 SEGÚN MEDIDAS Y ÓRGANOS EJECUTORES

Medida	Órgano ejecutor	Gasto	Gasto	Compromisos	Pagos	Eficacia	
		elegible 2000-2006	elegible 2000-2002 (1)	2000-2002 (2)	2000-2002 (3)	(2)/(1)	(3)/(1)
1	204181. CONSEJERIA DE EDUCACION Y CIENCIA (AN)	51.164.163	23.002.423	22.511.379	9.292.516	97,9	40,4
2	204131. CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN)	2.250.868	965.977	2.442.219	1.353.532	252,8	140,1
2	204151. CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (AN)	5.330.980	2.468.472	2.101.721	1.357.748	85,1	55,0
2	204161. CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	4.748.476	2.560.082	2.669.893	908.005	104,3	35,5
2	204181. CONSEJERIA DE EDUCACION Y CIENCIA (AN)	67.508.807	25.072.666	24.289.093	3.817.624	96,9	15,2
2	204201. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	5.481.228	1.842.972	2.010.641	805.403	109,1	43,7
3	204161. CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	3.755.058	1.997.294	2.195.370	2.098.737	109,9	105,1
3	204181. CONSEJERIA DE EDUCACION Y CIENCIA (AN)	73.918.481	25.484.053	24.850.228	2.064.806	97,5	8,1
4	204161. CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	2.235.284	752.948	635.360	527.579	84,4	70,1
4	204181. CONSEJERIA DE EDUCACION Y CIENCIA (AN)	14.529.347	4.894.161	3.902.558	581.436	79,7	11,9
5	204131. CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN)	3.404.711	1.458.532	694.240	54.924	47,6	3,8
7	101154. D.G. DEL CATASTRO (MH)	5.325.333	2.287.763	4.544.261	3.457.519	198,6	151,1
7	204101. CONSEJERIA DE GOBERNACION Y JUSTICIA (AN)	29.335.399	10.129.661	8.772.074	6.787.704	86,6	67,0
7	204131. CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	996.943	428.164	0	0	0	0
7	204161. CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	4.218.737	3.084.748	2.647.227	1.191.762	85,8	38,6
7	204171. CONSEJERIA DE SALUD (AN)	6.691.093	3.648.125	5.603.571	2.748.573	153,6	75,3
7	204181. CONSEJERIA DE EDUCACION Y CIENCIA (AN)	24.040.483	10.097.856	10.097.794	7.442.066	100,0	73,7
7	204201. CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	8.356.367	3.457.901	3.440.794	1.535.912	99,5	44,4
7	204361. SERVICIO ANDALUZ DE SALUD (SAS)	29.149.091	13.139.852	10.253.565	8.850.104	78,0	67,4

Fuente: FONDOS 2000

La medida 2.5 "Centros públicos de investigación y centros tecnológicos" se compone de un único proyecto cuyo órgano ejecutor es la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (CEDT) consistente en la dotación de equipamiento y mobiliario del Centro Andaluz de la Piedra Natural ubicado en la provincia de Almería. Previamente a la operación se ha tenido que construir el edificio, lo que se ha hecho con cierto retraso dado que la recepción de

las obras no se formalizó hasta finales de 2002. Por ello, sus indicadores de eficacia son los más bajos de todo el eje. No obstante, solventado el principal inconveniente, los trabajos de equipamiento se han acelerado con lo que no parece que vaya a existir ningún tipo de problema en cumplir con lo programado a lo largo de 2003.

La medida 2.7 "Sociedad de la información" es sumamente heterogénea, con operaciones de seis Consejerías de la Junta de Andalucía y del Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) a través de la Dirección General del Catastro. El conjunto de medidas tiene un nivel de compromisos sobre gasto elegible para el período del 98%, siendo el indicador de pagos sobre dicho gasto elegible del 69,2%. Destaca el nivel de cumplimiento de la DG del Catastro del MEH, donde el primer indicador casi llega al 200%, en tanto que el segundo se cifra en 151%. Por contra, a 31 de diciembre de 2002 la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico no había realizado compromiso ni gasto alguno en su operación, el conocido como proyecto CIBERPyme, que ha empezado a ejecutarse en marzo 2003. El argumento del agente ejecutor para justificar este retraso (la escasa cuantía económica con que está dotado) no parece un planteamiento razonable para el equipo evaluador.

El Cuadro 5.18 se recoge una comparativa entre la eficacia financiera en el eje 2 del POIA y la media para el mismo eje dentro del MCA. En términos de los agregados del eje no existen grandes diferencias. Así, el nivel de compromisos realizados sobre el gasto elegible programado es algo superior en el MCA (102,9 frente a 97,7%) siendo algo mayor la diferencia sobre el indicador de pagos (50,5 frente a 40,1%). La comparación en términos de este último indicador es, con la excepción de la medida 2.4, favorable al MCA.

CUADRO 5.18. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 2 EN EL POIA Y EN EL MCA

	EFICACIA FINANCIERA POIA		EFICACIA FINANCIERA MCA	
	(2)/(1)	(3)/(1)	(2)/(1)	(3)/(1)
1. Apoyar la inversión de capital humano en el ámbito (FSE)	97,9	40,4	229,2	50,6
2. Proyectos de I+D+I (FEDER)	101,8	25,0	87,4	60,9
3. Equipamiento científico-tecnológico (FEDER)	98,4	15,2	83,9	39,8
4. Transferencia tecnológica (FEDER)	80,4	19,6	21,8	12,3
5. Centros públicos de investigación y tecnológicos (FEDER)	47,6	3,8	114,4	45,6
7. Sociedad de la información (FEDER)	98,0	69,2	118,8	76,3
TOTAL EJE 2	97,7	40,1	102,9	50,5

Nota: (1) Gasto elegible 2000-2002. (2) Compromisos 2000-2002. (3) Pagos 2000-2002.

Fuente: FONDOS 2000. Los datos relativos al MCA han sido facilitados por QUASAR.

En el Cuadro 5.19 se analiza la eficacia de las realizaciones del eje 2. Como puede deducirse de los datos, el nivel de realización física es muy elevado en el conjunto del eje 2, superando en muchos casos lo previsto para los siete años de duración del programa. En esta situación se encuentra el nivel de realización de las medidas 2.4 y 2.5 y dentro de la medida 2.7 las realizaciones cuantificadas por los indicadores 271, 2112, 2113 y 3012. No obstante, alguno de estos indicadores merece ser objeto de comentario. En concreto, el indicador 330-"Centros creados" computa como realización la puesta en marcha del Centro Andaluz de la Piedra Natural. Sin embargo, dicho centro aún está en fase de equipamiento ya que solo se ha realizado físicamente el edificio, por lo que quizá debió computarse mediante algún indicador de realización parcial.

El indicador de eficacia más bajo se encuentra en la medida 2.2 con un índice de realización de tan sólo 0,7. Se trata del 262-"Proyectos de I+D+I cofinanciados". En este caso hay que señalar que el valor programado (12.042)

CUADRO 5.19. EFICACIA DE LAS REALIZACIONES DEL EJE 2

Medida	Nombre Indicador	Realizado 2000-2002	Programado 2000-2006	Ratio eficacia	
				POIA	MCA
1	304-Personas beneficiarias	1.793	4.420	40,6	31,9
1	906-Nº de mujeres beneficiarias	968	2.210	43,8	30,8
2	262-Proyectos de I+D+I cofinanciados	86	12.042	0,7	22,2
2	2111-Grupos de investigación y unidades coordinadas financiadas	2109	2443	86,3	86,3
3	222-Centros renovados (centros tecnológicos, Universidades etc.)	23	27	85,2	110,0
3	245-Equipos instalados, de coste superior a 0,5 Meuros /centros tecnológicos, Universidades,...)	0	10	0,0	N.D.
4	213-Centros implicados	23	21	109,5	265,1
5	330-Centros creados (centros tecnológicos, Universidades etc.)	1	1	100,0	39,1
7	143-Superficie actualizada	1.136.656	2.954.574	38,5	28,7
7	144-Parcelas actualizadas	504.487	662.659	76,1	22,6
7	145-Superficie ortografiada	0	632.303	0	N.D.
7	271-Redes creadas en las Administraciones Públicas	3.266	1.383	236,2	111,3
7	2112-Equipos instalados para ampliación de la red telemática de información ambiental	1.878	1.000	187,8	187,8
7	2113-Servidores instalados para ampliación de la red telemática de información ambiental	21	12	175,0	175,0
7	2114-Licencias instaladas para ampliación de la red telemática de información ambiental	527	1.500	35,1	35,1
7	3012-Aplicaciones instaladas	189	160	118,1	114,7

Fuente: FONDOS 2000 e Informe de Ejecución, Anualidad 2002. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR.

además de ser, quizá, demasiado ambicioso, recogía como objetivos la financiación de grupos de investigación. A solicitud de la Consejería de Educación y Ciencia, se ha incluido con posterioridad un nuevo indicador 2111- "Grupos de investigación y unidades coordinadas" que recoge los objetivos para esta medida de dicho órgano ejecutor. Este nuevo indicador si tiene un elevado grado de eficacia (86,3%).

Salvo en el caso de esta medida, a través del indicador 262, en la medida 2.3 a través del indicador 222- "Centros renovados" y en la 2.4 a través del indicador 213- "Centros implicados", el ratio de eficacia de las operaciones desarrolladas en el POIA es superior en mayor o menor medida a las realizaciones medias del MCA.

Finalmente, los datos del Cuadro 5.20 muestran la eficacia de los resultados obtenidos en las medidas del eje 2 del POIA y su comparación con los obtenidos en el MCA. Ponen de manifiesto una situación plenamente satisfactoria por cuanto alcanzan un nivel superior al 75%, con la única excepción del indicador 595- "Usuarios de las redes creadas". En este último caso el ratio de eficacia, aunque bajo, es muy similar al obtenido en el conjunto del MCA (13,9 frente a 15,3%). Además, y también en referencia al indicador 595, según el Padrón de 1996 la población total de Andalucía se cifra en 7.234.873 habitantes, con lo que el objetivo final programado de 21.572.569 usuarios en redes creadas, en opinión del equipo evaluador, parece resultar excesivamente ambicioso lo que viene a condicionar fuertemente los indicadores de eficacia.

CUADRO 5.20. EFICACIA DE LOS RESULTADOS DEL EJE 2

Medida	Nombre Indicador	Realizado	Programado	Ratio eficacia	
		2000-2002	2000-2006	POIA	MCA
2	579-Investigadores implicados.	17.477	20.430	85,5	111,3
3	570-Centros beneficiados	19	21	90,5	132,9
4	3011-Contactos empresas/centros	4.417	5.840	75,6	74,8
7	595-Usuarios de las redes creadas	3.008.938	21.572.569	13,9	15,3

Fuente: FONDOS 2000. Los datos relativos al MCA han sido facilitados por QUASAR.

5.3.3 EJE 3

Durante el periodo 2000-2002, la ejecución financiera del eje 3 ha sido muy inferior a la del conjunto del POIA. El gasto elegible de este eje durante esos años se elevó a 1.278.855.524€ lo que representa el 26,3% de todo el Programa, sin embargo los pagos certificados en ese periodo fueron de 478.319.615€, solamente el 15,9% del POIA, porcentaje que es aún más reducido si medimos los compromisos durante ese trienio: el 13,2%, cifra que es aproximadamente la mitad del peso que el eje 3 tiene en el Programa. Si calculamos la eficacia financiera comparando los compromisos y/o los pagos durante el periodo 2000-2002 con el gasto elegible durante esos años, observamos nuevamente que el eje 3 presenta ratios de eficacia financiera bajos en relación a la media del POIA. Los compromisos se elevan al 60,2% del gasto elegible, la mitad que en el conjunto del POIA (120,1%), por su parte, los pagos certificados sólo suponen el 37,4% del gasto elegible, frente al 61,7% del POIA (ver Cuadro 5.21).

Esta reducida ejecución financiera se debe fundamentalmente a las bajas realizaciones llevadas a cabo por los órganos dependientes de la Administración Central, tanto en las medidas FEDER como FEOGA. Si bien conviene matizar que es la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía quien ejecuta e imputa el gasto del FEOGA-O a una administración u otra. Así, los dos ratios anteriores ofrecen unos valores elevados en el eje 3, muy superiores a la media del POIA, en los órganos dependientes de la Junta de Andalucía, que en este eje son la Consejería de Medio Ambiente y la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Los ratios de eficacia financiera suponen en la Administración Autónoma el 154% (compromisos/gasto elegible) y 85,5% (pagos/gasto elegible) durante el periodo 2000-2002. En los órganos ejecutores dependientes de la Administración Central estos porcentajes son el 36,4% y 25,2% respectivamente. Lo que significa que la Administración Central apenas ha certificado pagos por una cuarta parte de los fondos disponibles durante los tres primeros años; hecho que revierte más trascendencia si tenemos presente que gestiona o ejecuta el 80% de este eje (exactamente el 79,7% de gasto elegible en 2000-2002). Este importante desequilibrio entre administraciones se compensa al comparar los pagos certificados, donde la Administración Autónoma ha efectuado el 46,4% de los mismos, cuando solo es responsable del 20,3% del gasto elegible durante este periodo.

La explicación de la baja eficacia descrita la encontramos al descender al análisis de las distintas medidas que componen el eje. Precisamente los ratios que muestran una eficacia financiera más reducida se presentan en las dos medidas más importantes, la 3.1 y la 3.6, en ambas la Administración Regional tiene asignado un papel secundario: el 6,8% y el 5,8%, respectivamente, del gasto elegible 2000-2002.

Análisis por medidas

Medida 3.1 Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas

En esta medida la eficacia financiera (31,58% pagos/gasto elegible 2000-2002) está por debajo de la media del eje, de la media del POIA y de la media del MCA en esta medida. Al suponer la misma casi la mitad del gasto elegible de todo el eje, explica en buena medida la baja eficacia financiera del mismo, la cual se debe fundamentalmente a tres motivos:

- Cuatro órganos ejecutores no han realizado pagos certificados ni comprometidos: Confederaciones Hidrográficas del Sur y del Guadalquivir, Infraestructuras del Trasvase y Aguas de la Cuenca del Guadalquivir. Éste último, el de mayor gasto elegible, condicionado por la fecha de aprobación de la cofinanciación comunitaria de los dos grandes proyectos que tiene previsto ejecutar; la Presa del Arenoso no se ha aprobado por la Comisión hasta el 19 de junio de 2002 y la presa de Breña II aún no ha sido aprobada.
- Aguas de la Cuenca del Sur, con un gasto elegible de 231.655.692€ para estos tres años, presenta una eficacia inferior al 50% motivado porque su gran proyecto "Impulsión del IDAM de Carboneras" no se aprobó por la Comisión hasta el 30 de septiembre de 2002 y está pendiente también de aprobación por la Comisión del tercer gran proyecto que ejecuta. El agente ejecutor, en la entrevista-encuesta realizada por el equipo evaluador pone de manifiesto la lentitud en la confirmación de la tasa de cofinanciación.
- La Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Medio Ambiente, con un gasto elegible de 280.897.143€, el mayor de todo el eje, apenas ha certificado pagos por valor del 12,2% de esa cifra. La explicación ofrecida por el agente ejecutor es que en 2000 y 2001 la ejecución fue muy baja, debido a que en esos años aún estaban ejecutándose proyectos correspondientes al MCA 1994-1999, sin embargo durante 2002 la ejecución ha sido mucho más elevada. También hay que señalar que inexplicablemente se programó para los tres primeros años el 70% del gasto elegible de todo el periodo 2000-2006. El agente ejecutor considera no obstante que se alcanzará el 100% de la ejecución al final del periodo.
- La Consejería de Obras Públicas y Transportes es la excepción a todo lo anterior ya que en esta medida los pagos certificados por este órgano gestor significan el 153,3% del gasto elegible durante 2000-2002.

Medida 3.2 Mejora de la eficacia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua

La ejecución financiera en esta medida es la más elevada de todo el eje, los pagos certificados representan el 96,5% del gasto elegible en el periodo 2000-2002, ratio muy superior a la media de esta medida en el conjunto MCA. La Consejería de Obras Públicas y Transportes y la Dirección General de Obras Hidráulicas superan el 100% de eficacia financiera.

CUADRO 5.21. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 3

Medida	Gasto elegible 2000-2006	Gasto elegible 2000-2002 (1)	Compromisos 2000-2002 (2)	Pagos 2000-2002 (3)	Eficacia financiera (2)/(1) (3)/(1)	
	1. Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas	1,348,334,465	587,056,668	298,521,220	185,417,468	50.9
2. Mejora de la eficacia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua	148,448,771	67,434,199	85,658,190	65,077,469	127.0	96.5
3. Saneamiento y depuración de aguas residuales	93,728,551	35,706,742	58,263,814	28,979,040	163.2	81.2
4. Gestión integral de los residuos urbanos e industriales tratados	12,686,124	4,228,708	3,392,742	2,273,497	80.2	53.8
5. Actuaciones medioambientales en costas	54,300,584	23,341,252	23,133,214	18,007,299	99.1	77.1
6. Protección y regeneración del entorno natural	886,367,223	372,471,171	116,068,785	75,177,972	31.2	20.2
7. Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental	53,071,522	18,288,966	17,819,948	10,585,098	97.4	57.9
8. Regeneración de suelos y de espacios	23,826,287	9,491,371	5,828,998	3,691,876	61.4	38.9
9. Silvicultura	276,592,466	118,892,456	119,939,319	68,185,930	100.9	57.4
10. Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y la economía agraria	97,606,188	41,943,991	41,583,097	20,923,965	99.1	49.9
TOTAL EJE 3	2,994,962,181	1,278,855,524	770,209,327	478,319,615	60.2	37.4

Fuente: FONDOS 2000.

Medida 3.3 Saneamiento y depuración de aguas residuales

Al igual que la anterior, su eficacia financiera es muy elevada (81,2%), superior a la media de la medida en el MCA. Solamente han certificado pagos las Consejerías de Medio Ambiente y Consejería de Obras Públicas y Transportes, no así la Confederación Hidrográfica del Sur. Los motivos se ignoran al no haber respondido el agente ejecutor a la encuesta-entrevista que reiteradamente se le ha solicitado por el equipo evaluador.

Medida 3.4 Gestión integral de los residuos urbanos e industriales tratados

El grado de eficacia financiera es, en esta medida, superior a la media del eje y de la medida en el conjunto del MCA. El único órgano ejecutor es la Consejería de Medio Ambiente.

Medida 3.5 Actuaciones medioambientales en costas

La Dirección General de Costas, que ejecuta en exclusiva esta medida, es el órgano dependiente de la Administración Central más eficaz en el eje 3. Los compromisos suponen el 99,1% del gasto elegible en los tres primeros años y los pagos certificados el 77,1%, cifra 30 puntos por encima de la media que el MCA alcanza en esta medida.

Medida 3.6 Protección y regeneración del entorno natural

Se trata de la medida de más baja ejecución financiera de todo el eje 3, así como la segunda en importancia del mismo, pues significa el 29,1% del gasto elegible del eje en el periodo 2000-2002. Los pagos certificados solamente ascienden al 20,2% del gasto elegible en este periodo, los compromisos son también muy reducidos, el 31,2%. Bien es cierto que no es algo exclusivo del POIA sino que en el conjunto del MCA estos ratios suponen el 18,4% y el 39,5% respectivamente.

En el caso del POIA la baja ejecución de esta medida ha sido reflejada en los informes anuales de ejecución, asimismo han sido puestas de relieve por los agentes ejecutores a los miembros del equipo de evaluación y responde a las siguientes razones:

- Ciertas actuaciones están condicionadas a acuerdos o convenios con corporaciones locales o con los usuarios, los cuales suelen sufrir mucho retraso hasta su firma.
- El segundo motivo de retraso viene por la tramitación ambiental de los proyectos, y especialmente cuando se someten a Declaración de Impacto Ambiental.
- Falta de coordinación entre la Administración Autónoma y la Administración General del Estado. Es la explicación dada por las Confederaciones Hidrográficas, la falta de un convenio marco con la Junta de Andalucía les ha impedido desarrollar el Plan Forestal Andaluz. **El acuerdo no se produce principalmente por el hecho de que la Administración Central considera que ha de ser la Administración Autónoma la que aporte la cofinanciación nacional.**
- Existe un desfase temporal en la materialización del pago, este hecho hace que en muchos casos los pagos estén comprometidos pero no certificados y materializados.
- Cabe destacar que las cuatro Confederaciones Hidrográficas presentes en Andalucía muestran unos ratios de eficacia financiera extraordinariamente reducidos en esta medida, inferiores al 10% en las del Sur, Guadalquivir y Segura. Esta última no ha iniciado la ejecución física de ningún proyecto y el gasto se ha limitado a asistencias técnicas. **La ejecución de la del Sur se ha concentrado en la construcción de un Parque Forestal para la ciudad de Málaga**, y con 103.486.271€ como gasto elegible durante 2000-2002 solamente se han efectuado pagos por valor de 8.986.772 (ver análisis de casos). Algo mejor se presenta la Confederación Hidrográfica del Guadiana cuyos pagos alcanzan el 28,4% del gasto elegible en 2000-2002.

- Al igual que ocurre en la medida 3.2, la Dirección General de Obras Hidráulicas y la Consejería de Medio Ambiente ofrecen un elevado nivel de eficacia financiera en esta medida, superando ambos órganos ampliamente el 100% de compromisos sobre gasto elegible y elevándose los pagos certificados sobre gasto elegible al 121,2% y 73,1% respectivamente.

Medida 3.7. Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental

Ejecución financiera buena, similar a la media del MCA en la misma medida y a la media del POIA. El único órgano ejecutor es la Consejería de Medio Ambiente.

Medida 3.8 Regeneración de suelos y de espacios

La ejecución en esta medida puede calificarse de baja, similar a la media del eje 3, pero inferior a la media del POIA y de la ejecución que muestra esta medida en el conjunto del MCA. Los pagos comprometidos significan el 38,9 del gasto elegible, si bien los compromisos ascienden al 61,4% durante el periodo 2000-2002. El único órgano ejecutor es la Consejería de Medio Ambiente y el agente ejecutor entrevistado considera "buena" la ejecución de la misma y señala que se alcanzará el 100% de la ejecución al final del periodo.

CUADRO 5.22. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 3 EN EL POIA Y EL MCA

MEDIDAS	EFICACIA FINANCIERA POIA		EFICACIA FINANCIERA MCA	
	(2)/(1)	(3)/(1)	(2)/(1)	(3)/(1)
1. Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas	50.9	31.6	70.3	41.1
2. Mejora de la eficacia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua	127.0	96.5	67.3	53.7
3. Saneamiento y depuración de aguas residuales	163.2	81.2	145.9	75.9
4. Gestión integral de los residuos urbanos e industriales tratados	80.2	53.8	51.1	38.4
5. Actuaciones medioambientales en costas	99.1	77.1	98.5	48.3
6. Protección y regeneración del entorno natural	31.2	20.2	39.5	18.4
7. Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental	97.4	57.9	89.8	58.7
8. Regeneración de suelos y de espacios	61.4	38.9	85.9	61.2
9. Silvicultura	100.9	57.4	132.7	74.2
10. Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y la economía agraria	99.1	49.9	102.0	61.5
TOTAL EJE 3	60.2	37.4	77.1	43.8

Nota: (1) Gasto elegible 2000-2002. (2) Compromisos 2000-2002. (3) Pagos 2000-2002.

Fuente: Fondos 2000. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR.

Medida 3.9 Silvicultura

Esta medida, junto a la 3.10, está financiada por el FEOGA-O, y al igual que la 3.10, está ejecutada por la Consejería de Medio Ambiente aunque la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente también interviene financieramente. Su nivel de eficacia financiera es "medio" en cuanto a pagos certificados sobre el gasto elegible (57,4%), cifra algo inferior a la media del POIA y a la media del MCA en la medida. La baja eficacia hay que centrarla en el órgano ministerial que sólo ha certificado pagos por el 11,7% del gasto elegible,

frente al 83,7% del órgano regional. No obstante, según el Ministerio de Medio Ambiente, este hecho "se debe a que es la Junta de Andalucía quien graba la ejecución de los proyectos que se financian con las transferencias que hace este Ministerio y, la Junta de Andalucía, imputa muy pocos pagos a la Administración Central". Los compromisos se elevan al 141,5% del gasto elegible para 2000-2002 en la Consejería de Medio Ambiente.

Medida 3.10 Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y la economía agraria

Todo lo anterior es válido para esta medida donde la no certificación de pagos por parte de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente hacen que la eficacia financiera esté por debajo de la media del POIA y de la medida 3.10 del MCA. Sin embargo los pagos sobre el gasto elegible de la Consejería de Medio Ambiente se sitúan en torno a la media del MCA y del POIA, incluso los compromisos se elevan al 119,8% de gasto elegible en 2000-2002 (ver Cuadro 5.22).

A modo de resumen, y en lo referente a los órganos ejecutores, durante el periodo objeto de la presente evaluación los siguientes órganos no han certificado pagos (y sus compromisos son nulos) en algunas medidas (como se recoge en el Cuadro 5.23):

- Confederación Hidrográfica del Sur, en las medidas 3.1 y 3.3.
- Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, en la medida 3.1
- Aguas de la Cuenca del Guadalquivir, en la medida 3.1
- Aguas de la Cuenca del Sur, en la medida 3.2
- Infraestructuras del Trasvase, en la medida 3.1
- Dirección General de Conservación de la Naturaleza, en la 3.10, aunque en este caso hay que tener en cuenta que es la Consejería de Medio Ambiente quien imputa el gasto a dicha Dirección General.

A la lista anterior habría que añadir otros tres órganos ejecutores dependientes de la Administración Central con una eficacia financiera extremadamente reducida en este trienio, con un valor del ratio pagos/gasto elegible inferior al 10%:

- Confederación Hidrográfica del Segura, en la medida 3.6 (2,8%)
- Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, en la medida 3.6 (7,0%)
- Confederación Hidrográfica del Sur, en las medidas 3.6. (8,7%)

La menor eficacia financiera del eje 3 es también reconocida por los agentes ejecutores en la encuesta realizada por el equipo evaluador; un 66,7% responden que es buena o muy buena, frente a un 76% de respuestas positivas en el conjunto del POIA. Los porcentajes más bajos en el eje 3 se encuentran precisamente en las medidas 3.6 y 3.1, donde solamente el 50% y 25% respectivamente de los agentes ejecutores consultados valoraron como buena o muy buena la ejecución financiera.

A la pregunta del equipo evaluador con relación a si los agentes ejecutores consideran si se alcanzará el 100% de la ejecución al final de la vigencia del POIA, solamente la Confederación Hidrográfica del Guadiana señaló una respuesta negativa. La Confederación Hidrográfica del Segura, y Aguas de la Cuenca del Guadalquivir no contestaron a la pregunta. Sin embargo la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, con una ejecución del 7,0%, respondió afirmativamente. **La Confederación Hidrográfica del Sur no ha respondido a las múltiples peticiones realizadas por el equipo evaluador⁵⁷. Se ignora su respuesta, aunque su nivel de ejecución es del 0,0% en las medidas 3.1 y 3.3 y del 8,7 en la 3.6.**

57. Únicamente ha enviado, con considerable retraso, la segunda Encuesta Institucional.

CUADRO 5.23. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 3 SEGÚN MEDIDAS Y ÓRGANOS EJECUTORES

Órgano ejecutor		Gasto elegible 2000-2006	Gasto elegible 2000-2002 (1)	Compromisos 2000-2002 (2)	Pagos 2000-2002 (3)	Eficacia financiera (2)/(1) (3)/(1)	
1	101231 D.G. DE OBRAS HIDRAULICAS Y CALIDAD DE AGUAS (MMA)	401,617,245	280,897,143	52,128,238	34,212,841	18.6	12.2
1	102403 CONFEDERACION HIDROGRAFICA DEL SUR DE ESPAÑA (MMA)	2,571,428	642,857	0	0	0	0
1	102404 C.H. DEL GUADALQUIVIR (MMA)	44,625,737	4,462,857	0	0	0	0
1	104733 AGUAS DEL GUADALQUIVIR (MMA)	189,645,715	24,461,428	0	0	0	0
1	104734 AGUAS DE LA CUENCA DEL SUR (MMA)	611,595,692	231,655,692	149,205,300	96,912,121	64.4	41.8
1	106002 Infraestructura de Trasvase (INTRASA)	14,285,714	4,808,571	0	0	0	0
1	204151 CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (AN)	83,992,934	40,128,120	97,187,682	54,292,506	242.2	135.3
2	101231 D.G. DE OBRAS HIDRAULICAS Y CALIDAD DE AGUAS (MMA)	61,933,334	39,989,334	48,216,172	42,829,477	120.6	107.1
2	104734 AGUAS DE LA CUENCA DEL SUR (MMA)	45,396,448	7,212,145	0	0	0	0
2	204151 CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (AN)	41,118,989	20,232,720	37,442,018	22,247,993	185.1	110.0
3	102403 CONFEDERACION HIDROGRAFICA DEL SUR DE ESPAÑA (MMA)	1,000,000	250,000	0	0	0	0
3	204151 CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (AN)	74,492,247	29,377,974	53,068,702	26,391,746	180.6	89.8
3	204201 CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	18,236,304	6,078,768	5,195,112	2,587,294	85.5	42.6
4	204201 CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	12,686,124	4,228,708	3,392,742	2,273,497	80.2	53.8
5	101232 D.G. DE COSTAS(MMA).	54,300,584	23,341,252	23,133,214	18,007,299	99.1	77.1
6	101231 D.G. DE OBRAS HIDRAULICAS Y CALIDAD DE AGUAS (MMA)	88,377,482	26,619,963	34,084,162	32,271,783	128.0	121.2
6	102403 CONFEDERACION HIDROGRAFICA DEL SUR DE ESPAÑA (MMA)	230,059,420	03,486,271	9,891,566	8,986,772	9.6	8.7
6	102404 C.H. DEL GUADALQUIVIR (MMA)	393,493,805	188,836,492	18,138,836	13,145,110	9.6	7.0
6	102405 CONFEDERACIÓN HIDROGRAFICA DEL GUADIANA (MMA)	86,289,310	15,866,718	6,340,985	4,508,473	40.0	28.4
6	102407 CONFEDERACION HIDROGRAFICA DEL SEGURA (MMA)	28,880,636	16,010,963	16,107,038	443,082	100.6	2.8
6	204201 CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	59,266,570	21,650,764	31,506,198	15,822,751	145.5	73.1
7	204201 CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	53,071,522	18,288,966	17,819,948	10,585,098	97.4	57.9

Continúa

Continuación

Órgano ejecutor		Gasto elegible 2000-2006	Gasto elegible 2000-2002 (1)	Compromisos 2000-2002 (2)	Pagos 2000-2002 (3)	Eficacia financiera (2)/(1) (3)/(1)	
8	204201 CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	23,826,287	9,491,371	5,828,998	3,691,876	61.4	38.9
9	101233 D.G. CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (M. MEDIO AMBIENTE)	101,128,804	43,475,424	13,252,933	5,068,047	30.5	11.7
9	204201 CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	175,463,662	75,417,032	106,686,387	3,117,883	141.5	83.7
10	101233 D.G. CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (M. MEDIO AMBIENTE)	16,828,339	7,224,405	0	0	0	0
10	204201 CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	80,777,849	34,719,586	41,583,097	20,923,965	119.8	60.3

Fuente: FONDOS 2000.

Con relación a las realizaciones cabe señalar que el eje 3 ofrece un nivel de ejecución que puede calificarse como "medio-alto" durante el periodo 2000-2002, superior a lo que cabría esperar por su baja ejecución financiera (Cuadro 5.24). No obstante, las medidas 3.1 y 3.6, son también las que muestran unos indicadores de realizaciones menores. En general puede afirmarse que, en la mayor parte de los indicadores considerados, se ha cubierto un porcentaje elevado de las realizaciones que estaban previstas para el conjunto del periodo 2000-2006, y superior al grado de cobertura ofrecido por la media del MCA en los respectivos indicadores de realizaciones. Como puede apreciarse en el cuadro adjunto, de los 40 indicadores de realizaciones que afectan al eje 3, en la mitad de ellos se ha logrado realizar en tres años más del 40% de lo previsto para todo el periodo 2000-2006, incluso en diez indicadores se supera con creces la cantidad prevista para el conjunto del Programa. Sin embargo hay que tener en cuenta que, en alguno de estos indicadores, el elevado ratio de eficacia de las realizaciones responde claramente a un error en la programación más que a una ejecución extraordinaria de las realizaciones. En el extremo inferior 12 indicadores muestran que las realizaciones han sido muy escasas, la mitad de ellos son de la medida 3.6 (ver Cuadro 5.25). Existe un elevado nivel de dispersión o desviación con respecto a la media, son pocos los que cumplen al nivel que cabría esperar a esta fecha, por el contrario son muchos los que han ejecutado en exceso y también muchos los que apenas han empezado.

CUADRO 5.24. GRADO DE EFICACIA SEGÚN LOS INDICADORES DE REALIZACIONES DEL EJE 3

Categorías	% Eficacia Realizado 2000-2002/ Programado 2000-2006	Nº de indicadores
Muy alta realización	+60%	17 (*)
Alta realización	40 al 60%	3
Realización media	30 al 40%	3
Realización baja	10 al 30%	5
Realización muy baja	-10%	12
Total		40

(*) De ellos 10 sobrepasan el 100%

Fuente: FONDOS 2000.

Lo anterior queda respaldado al comparar estas realizaciones con las que muestra la media del MCA en los indicadores del eje 3. En casi todas las medidas predominan los indicadores del POIA que se sitúan por encima del MCA, excepto en la medida 3.6. El ratio de eficacia descrito es apreciablemente mayor (más de 5 puntos porcentuales) en el POIA en 17 indicadores, y apreciablemente inferior (menos de 5 puntos porcentuales) en 7, siendo similar en 16 (más/menos 5 puntos porcentuales).

CUADRO 5.25. EFICACIA DE LAS REALIZACIONES DEL EJE 3

Medida	Código	Nombre Indicador	Realizado	Programado	Ratio eficacia	
			2000-2002	2000-2006	POIA	MCA
3.1	117	Redes de abastecimiento nuevas a actividades económicas	42.0	334.5	12.6	16.9
3.1	118	Redes de abastecimiento nuevas y/o mejoradas a núcleos urbanos	212.9	246.0	86.5	37.7
3.1	227	Depósitos de agua construidos o mejorados	0.0	10.0	0	N.D.
3.1	258	Plantas potabilizadoras	3.0	2.0	150.0	29.9
3.1	347	Plantas desaladoras	1.0	1.0	95.0	70.9
3.1	349	Presas construidas	0.0	8.0	0.0	7.7
3.2	119	Redes de abastecimiento renovadas o mejoradas	26.5	28.0	94.5	89.3
3.2	122	Redes de riego mejoradas/ renovadas	319.3	137.0	233.1	46.3
3.2	197	Actuaciones de seguridad y prevención de avenidas	18.4	48.0	38.3	22.6
3.2	198	Actuaciones de recuperación de Acuíferos	12.0	1.0	1.200.0	162.5
3.2	350	Sistemas de previsión, vigilancia y medida del cons. de agua	5.0	8.0	62.5	4.9
3.3	124	Colector (diámetro >= 1,2 metros)	16.7	95.0	17.6	31.2
3.3	127	Emisarios	10.8	5.0	216.2	216.2
3.3	298	Estudios realizados	5.0	60.0	8.3	8.3
3.3	3032	EDAR nuevas o ampliadas	21.0	45.0	46.7	56.5
3.4	275	Vertederos sellados	30.0	50.0	60.0	60
3.4	298	Estudios realizados	4.0	120.0	3.3	3.3
3.4	338	Contenedores temáticos RSU	0.0	112.0	0.0	N.D.
3.4	2115	Vertederos inertes construidos	0.0	30.0	0.0	N.D.
3.4	2124	Contenedores de residuos sólidos	290.0	112.0	258.9	258.9
3.4	3021	Puntos limpios	50.0	14.0	357.1	213.8
3.5	140	Superficie de costa recuperados	134.334.3	3.101.750.0	4.3	5.3
3.5	141	Superficie de playa recuperada o regenerada.	532.552.3	674.500.0	79.0	32
3.5	341	Campo dunar regenerado	418.238.0	2.064.750.0	20.3	11.3
3.6	45	Obra de corrección hidrológica	19.034.5	1.179.913.0	1.6	2.3
3.6	46	Encauzamiento	9.9	394.0	2.5	28.7
3.6	139	Ribera mejorada	27.8	1.059.0	2.6	0.05
3.6	436	Superficie restaurada	7.494.1	30.928.0	24.2	16.4
3.6	445	Vías verdes	7.000.0	1.000.000.0	0.7	7
3.6	2116	Estudios y planes realizados	21.0	60.0	35.0	35

Continúa

Continuación

Medida	Código	Nombre Indicador	Realizado	Programado	Ratio eficacia	
			2000-2002	2000-2006	POIA	MCA
3.6	3001	Acondicionamiento y/o limpieza de cauce	140.5	1.451.0	9.7	43.6
3.6	3003	Superficie reforestada o afec. en act. de prevención, protección y regener.	583.6	13.171.0	4.4	4.8
3.6	3004	Infraestructuras de uso público construidas y/o mejoradas	229.0	127.0	180.3	147.8
3.7	199	Auditorias ambientales a empresas	0.0	300.0	0.0	N.D.
3.7	298	Estudios realizados	39.0	57.0	68.4	68.4
3.7	2117	Actuaciones de vigilancia y control de la calidad del aire y aguas litorales	0.0	56.0	0.0	N.D.
3.7	2118	Manuales editados	0.0	50.0	0.0	N.D.
3.7	2119	Equipos adquiridos	35.0	82.0	42.7	42.7
3.7	2120	Estudios sectoriales	48.0	25.0	192.0	192
3.7	343	Estaciones de control de contaminación del aire/ruido/agua	0.0	1.267.0	0.0	N.D.
3.8	298	Estudios realizados	16.0	65.0	24.6	24.6
3.8	331	Actuaciones de recuperación y regeneración	12.0	40.0	30.0	10.6
3.9	298	Estudios realizados	0.0	90.0	0.0	N.D.
3.9	690	Actuaciones en bosques priv. y municipios gestión privada	0.0	800.0	0.0	31.6
3.9	691	Actuaciones en bosques priv. y municipios gestión pública	127.0	250.0	50.8	10.4
3.10	694	Actuaciones restauración de ecosistemas degradados	1.0	90.0	1.1	1.1
3.10	695	Proyec. clasif., deslinde y amojonamiento vías pecuarias	57.0	20.0	285.0	285
3.10	1004	Proyectos	240.0	60.0	400.0	38.4

Fuente: FONDOS 2000 e Informe de Ejecución, Anualidad 2002. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR

Análisis por medidas

Medida 3.1 Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas

Tres indicadores muestran una elevada realización física: desaladoras, potabilizadoras y redes de abastecimiento a núcleos urbanos; por el contrario no se ha construido ninguna presa de las 8 previstas ni depósitos de agua, y de las nuevas redes de abastecimiento a actividades económicas solo se han realizado el 12,6%. **Las causas de estos retrasos se deben a que se trata de obras de infraestructuras que requieren un mayor tiempo en su ejecución y están sometidas a la tardanza de realización de los estudios ambientales.**

Medida 3.2 Mejora de la eficacia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua

Esta es una de las medidas de mayor ejecución física del eje 3, cuatro de sus cinco indicadores ofrecen valores muy altos (que pueden responder a que los valores programados son excesivamente bajos) y los cinco muestran una eficacia superior a las media del MCA.

Medida 3.3 Saneamiento y depuración de aguas residuales

Divergencia en los indicadores es lo que muestra esta medida, dos presentan realizaciones alta (EDAR) y muy alta (emisarios) y los otros dos, baja (colectores) y muy baja (estudios).

Medida 3.4 Gestión integral de los residuos urbanos e industriales tratados

Excepto los indicadores de “estudios realizados”, “vertederos inertes construidos” y “contenedores temáticos RSU”, los otros tres **muestran elevadas realizaciones físicas**, superiores a la media del MCA.

Medida 3.5 Actuaciones medioambientales en costas

Sus tres indicadores igualan o superan la media del MCA, especialmente el que mide la **“superficie de playa recuperada” que alcanza un valor calificado de “muy alto”** y duplica la media del MCA.

Medida 3.6 Protección y regeneración del entorno natural

Esta medida es la de menor realización del eje. De los 9 indicadores que miden las realizaciones físicas que se han realizado, en 6 no se alcanza el 10% previsto en el Programa, uno presenta una eficacia “baja”, otro “media” y solamente en “infraestructuras de uso público construidas o mejoradas” la realización es “muy alta”. En casi todos se ha hecho menos que en la media del MCA. Las razones han sido expuestas en el apartado precedente al analizar las causas de su baja eficacia financiera.

Medida 3.7 Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental

Esta medida es muy eficiente respecto a tres indicadores (298, 2119 y 2120) que señalan unas realizaciones altas o muy altas, y los tres superan la media del MCA. Sin embargo la realización es nula en el caso del resto de los indicadores.

Medida 3.8 Regeneración de suelos y de espacios

Su realización es media-baja, aunque en la línea del MCA.

Medida 3.9 Silvicultura

Las actuaciones se han concentrado en uno de los dos indicadores “actuaciones en bosques privados y municipios gestión pública”, alcanzando en este caso una eficacia alta.

Medida 3.10 Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y la economía agraria

El indicador de “actuaciones restauración de ecosistemas degradados” muestra una sola realización, de 90 previstas en todo el Programa; los otros dos indicadores han sobrepasado ampliamente las previsiones de todo el periodo 2000-2006. Las razones de este desigual comportamiento en las dos medidas FEOGA de este eje se expusieron en el apartado anterior. Por su parte, el análisis de la eficacia de los resultados muestra que, aunque algunos indicadores presentan resultados muy aceptables, el escaso tiempo transcurrido desde la terminación de la mayor parte de los proyectos, unido a que muchos aún no han concluido y sus resultados no son tangibles y cuantificables hasta su total culminación, hacen que sea prematuro valorar la eficacia del Programa en función de los resultados medidos por los indicadores correspondientes.

Como se aprecia en el Cuadro 5.26, de los doce indicadores de resultados del eje 3, tres muestran un valor cero, otros dos bajo o muy bajo, y en 7 el ratio de eficacia es “muy elevado”. Nuevamente **existe una fuerte dispersión de los datos concentrándose en los valores extremos. De cualquier modo predominan los que señalan que ya se aprecian resultados importantes emanados del POIA en sus primeros años.**

CUADRO 5.26. EFICACIA DE LOS RESULTADOS DEL EJE 3

Medida	Código	Nombre Indicador	Realizado	Programado	Ratio eficacia	
			2000-2002	2000-2006	POIA	MCA
3.1	523	Incremento de agua tratada para abastecimiento (potabilizadoras, desalinizadoras)	0	97500000	0.0	5.5
3.1	641	Población beneficiada por las redes de distribución nuevas (habitantes)	1649790	2283000	72.3	49.8
3.1	3025	Incremento de la capacidad de agua embalsada	110.5	1160	9.5	0
3.2	639	Población beneficiada por las redes de abastecimiento mejoradas	2122714	686000	309.4	264.3
3.2	3009	Disminución del número de puntos de riesgo	7	36	19.4	14
3.3	3033	Capacidad de depuración	1946180	991	196,385.5	31.7
3.4	669	Toneladas recogidas en puntos limpios y plantas de transferencia	0	205.000	0.0	N.D.
3.6	619	Habitantes beneficiados por acondicionamientos / encauzamientos	426001	557174	76.5	32.1
3.7	3024	Puntos de vigilancia y control	1	4850	0.0	0.9
3.9	548	Inversión privada inducida	0	57096000	0.0	23.2
3.9	692	Superficie conservada	74237	13000	571.1	218.7
3.9	1100	Superficie afectada por las infraestructuras	0	13000	0.0	N.D.
3.10	696	Superficie ordenada	133354	150000	88.9	100.3
3.10	1110	Vías pecuarias deslindadas y amojonadas.	1393	2000	69.7	69.7

Fuente: FONDOS 2000 e Informe de Ejecución, Anualidad 2002. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR.

Son necesarios un mayor número de indicadores de resultados, tal como se recomienda en otras partes de esta evaluación. Por ejemplo, medidas como la 3.6, donde su eficacia financiera y física es muy baja, muestra no obstante una elevada eficacia en su único indicador de resultados. Por el contrario, otras medidas con elevada eficacia financiera y física (3.2, 3.3, 3.5 o 3.7) no ofrecen resultados destacables, o sencillamente estos indicadores no existen.

Finalmente el equipo evaluador quiere destacar que en la medida 3.1, la más importante cuantitativamente, la no realización de las presas previstas, y la no conclusión definitiva de la Desaladora de Carboneras e instalaciones complementarias para su impulsión y distribución, hacen que los indicadores de resultados "incremento de la capacidad de agua embalsada" e "incremento del agua tratada para abastecimiento" muestren valores muy bajos o nulos.

5.3.4. EJE 4

Para el eje 4 y según las encuestas realizadas a los agentes ejecutores (nivel III), la valoración que realizan éstos sobre la ejecución financiera a 31 de diciembre de 2002 es muy buena (8.3%) o buena (75%). Sólo un 16.7% considera que es regular. Comparativamente con los resultados obtenidos para la totalidad del POIA 2000-2006, los resultados para el eje 4 pueden ser calificados de satisfactorios.

El grado de ejecución financiera del conjunto de medidas que componen el eje 4 se eleva al 83.6% (cuadro 5.27). Esta cifra es superior si se compara con la ejecución financiera en el bienio 2000-2001, lo que pone de manifiesto la recuperación financiera ocurrida durante el año 2002. El cociente entre compromisos en el 2000-2002 y el gasto elegible en el 2000-2002 en el eje 4 asciende al 135.1%. A nivel de medidas, destacan por su elevada

ejecución financiera las medidas 4A.12 (146.1%), 4B.6 (116.7), 4A.1 (91%) y 4E.17 (87.5%). Aunque existan medidas con unos niveles de ejecución financiera ligeramente inferiores a los que existen para la totalidad del eje 4, lo más interesante desde el punto de vista de la evaluación intermedia es detectar aquellas medidas que tienen un nivel de ejecución financiera bajo o muy bajo y cuáles son las principales causas que lo motivan. Para ello y como paso previo, en la encuesta a los agentes ejecutores se les preguntó sobre la posible existencia de incidencias que hayan podido afectar a la ejecución financiera de las actuaciones en las que participan durante el periodo 2000-2002. Según el equipo evaluador, una de las incidencias más importantes afectó a la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico y, en consecuencia, a las medidas que ésta desarrolla. La modificación de la estructura orgánica de dicha Consejería en mayo del 2001 determinó que la Dirección General que representaba mayor volumen del FSE se desagregara en dos, y, por tanto, hubo que redistribuir responsabilidades, funciones, medidas, operaciones y créditos. Fue difícil prever y adaptarse al cambio y se han llevado a cabo medidas correctoras para anular las desviaciones detectadas en la gestión.

También muchos agentes ejecutores apuntan el retraso de las operaciones en el ejercicio 2000 debido a que la programación definitiva del POIA 2000-2006 se realizó a finales del 2000 (orden de 11 de septiembre). Esto provocó que para ese año el presupuesto ejecutado no fuese igual a lo programado para el año 2000 (ni en la cuantía ni en su distribución por medidas). Esto provoca que la ejecución real y efectiva del POIA 2000-2006 comience realmente en el año 2001 y no a principios del año 2000.

Otras incidencias destacables dentro del eje 4 se han producido en la Consejería de Educación y Ciencia en las medidas 4A.12 y 4A.13. En la medida 4A.12 ha habido problemas con la identificación de los gastos del profesorado de formadores de FP, que ya han sido subsanados y quedando pendiente sólo su certificación (en la operación 1). En la operación 2 se han dado retrasos en la ejecución dado que el Instituto Andaluz de Cualificaciones inició su puesta en funcionamiento en el año 2003, mientras que la implantación de un sistema de gestión de calidad en los centros que imparten enseñanzas de FP, basado en la norma ISO 9001-2000, se inició en el año 2002. En la medida 4A.13 y para la operación 1, ha habido dificultades para delimitar el sistema contable, económico y financiero y el sistema de gestión de recursos humanos para aquellos gastos relativos al profesorado afecto. También en la operación 4, los gastos relativos al Instituto Andaluz de Cualificaciones han comenzado a devengarse en el año 2003, y en cuanto a los gastos de apoyo a los adultos no titulados para la obtención de la titulación de FP están pendientes de identificar los expedientes de gasto.

Teniendo en cuenta las consideraciones e incidencias mencionadas arriba se analizan a continuación las medidas con un bajo nivel de ejecución financiera y sus posibles causas. Al tratar de identificar estas causas es necesario tener en cuenta que los contenidos del "V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía" se firmaron en el mes de mayo del 2001 y, por tanto, en muchas medidas los niveles de ejecución, sobre todo durante el año 2001, serán relativamente bajos en comparación con el resto de años.

Las medidas 4C.2, 4C.3 y 4C.4 (subjeje 4C) presentan en conjunto bajos niveles de ejecución financiera, sólo un 24%, destacando sobre todo la medida 4C.2, con sólo un 15% de ejecución. Si se compara con la ejecución financiera en el bienio 2000-2001 se detecta una recuperación importante para este subjeje C (del 8% se ha pasado al 24%). Esta baja cifra de ejecución contrasta con el elevado nivel de compromisos que se alcanzan en algunas medidas como, por ejemplo, el 168% de la medida 4C.4. Esto pone de manifiesto que una gran parte del compromiso realizado hasta el 31 de diciembre de 2002 no ha podido ser certificado y por este motivo que la ejecución financiera final para estas medidas sea relativamente baja. Como apunta el propio agente ejecutor de la medida (D.G. de Formación Profesional Ocupacional), el modelo de gestión actual de FPO determina que la ejecución de la acción comprometida sea necesariamente en dos anualidades, lo que provoca que el arranque en la ejecución del POIA 2000-2006 sea más lento. Este mismo comentario es perfectamente aplicable a las medidas gestionadas por esta Dirección General a los bajos niveles de ejecución financiera que pueden mostrar las medidas 4A.14, 4A.15, 4B.6, 4B7, 4B8, 4B9, 4D.10, 4D.11 y 4E.16.

Para la medida 4D.10, la ejecución financiera es sólo del 29.1%, mientras que el nivel de compromisos se sitúa en el 73.9%. Tanto para esta medida como para la medida 4D.11, la cuál presenta mejores niveles de ejecución (un 44.3%) y de compromisos (un sorprendente 616%), es necesario tener en cuenta que para estas medidas existen especiales

características que dificultan sus actuaciones. Entre estas características se encuentra la necesidad de establecer diseños específicos para los diferentes colectivos así como la singularidad y dificultad de acceso que tienen éstos a los beneficios de las medidas. Como se ha expuesto en un capítulo anterior, los empresarios suelen ser muy reacios a la contratación de, por ejemplo, drogodependientes, lo que dificulta enormemente sus niveles de ejecución financiera y físicos.

También la medida 4B.9 presenta un nivel de ejecución muy bajo, el 13.7%, aunque superior al ejecutado en el bienio 2000-2001 (sólo el 5%). También el nivel de compromisos es relativamente bajo, un 41.7%. Las causas que justifican este bajo nivel de ejecución financiera deben buscarse en que el ejercicio 2002, el cual ha sido el primero, desde que comenzó el POIA 2000-2006, en el que se ha contado con todos los instrumentos necesarios para la ejecución de la medida. No obstante, si se compara esa ejecución financiera del 13.7% con la obtenida en el bienio 2000-2001, un 5.2%, se aprecian avances significativos que se espera que continúen a lo largo del periodo restante de programación.

CUADRO 5.27. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 4

		Gasto elegible 2000-2006	Gasto elegible 2000-2002 (1)	Compromisos 2000-2002 (2)	Pagos 2000-2002 (3)	Eficacia financiera (2)/(1) (3)/(1)	
4A.1	Construcción, reforma y equipamiento de centros educativos y de formación (FEDER)	286.002.769	136.304.047	164.435.941	124.095.931	120,6	91,0
4A.12	Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de Formación Profesional y su extensión, en sus dos componentes: Formación Profesional de Base y la Formación Profesional Específica (FSE)	364.575.492	160.197.623	241.475.567	234.041.746	150,7	146,1
4A.13	Desarrollar nuevas modalidades de oferta en Formación Profesional Inicial/Reglada (FSE)	26.475.623	11.890.571	7.421.042	4.481.998	62,4	37,7
4A.14	Promover mecanismos de integración y mejora de la eficiencia de los subsistemas de Formación Profesional (FSE)	30.448.314	17.131.239	13.415.760	7.569.312	78,3	44,2
4A.15	Proporcionar alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superan la enseñanza obligatoria (FSE)	50.143.751	19.635.989	11.952.651	9.306.473	60,9	47,4
4E.16	Mejorar la empleabilidad de las mujeres (FSE)	98.271.165	39.245.846	32.242.679	11.923.181	82,2	30,4
4E.17	Fomentar la actividad empresarial de las mujeres (FSE)	13.708.134	5.891.416	5.449.572	5.153.324	92,5	87,5
4E.18	Combatir la segregación horizontal y vertical así como la discriminación salarial y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral (FSE)	4.165.561	1.786.620	1.537.386	1.154.359	86,0	64,6
4C.2	Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores (FSE)	36.070.235	14.087.282	10.249.847	2.117.489	72,8	15,0
4C.3	Sostener la consolidación del empleo existente (FSE)	65.566.447	25.609.195	13.034.716	5.944.430	50,9	23,2
4C.4	Fomentar los procesos de modernización de las organizaciones públicas y privadas que favorezcan la creación y la estabilidad del empleo (FSE)	53.117.118	20.746.689	34.852.479	6.514.140	168,0	31,4
4B.6	Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral (FSE)	72.072.448	26.797.121	56.786.802	31.269.840	211,9	116,7
4B.7	Combatir el paro prolongado mediante acciones de reinserción laboral de los desempleados de larga duración (FSE)	35.940.524	34.483.722	38.693.598	18.664.474	112,2	54,1

Continúa

Continuación

	Gasto elegible 2000-2006	Gasto elegible 2000-2002 (1)	Compromisos 2000-2002 (2)	Pagos 2000-2002 (3)	Eficacia financiera (2)/(1) (3)/(1)	
4B.8 Ofrecer vías de inserción profesional a los jóvenes (FSE)	143.293.356	56.866.873	72.589.502	34.823.016	127,6	61,2
4B.9 Apoyar la reincorporación a la vida laboral activa de las personas ausentes del mercado de trabajo (FSE)	4.859.935	2.401.624	1.000.482	328.356	41,7	13,7
4D.10 Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral (FSE)	48.049.241	21.400.349	15.811.865	6.234.933	73,9	29,1
4D.11 Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo (FSE)	50.084.019	17.060.793	105.089.043	7.559.276	616,0	44,3
TOTAL EJE 4	1.382.844.132	611.536.999	826.038.932	511.182.277	135,1	83,6

Fuente: FONDOS 2000.

En el cuadro 5.28, donde se compara la eficacia financiera en el POIA y MCA para las medidas del eje 4, se aprecian importantes diferencias. Para todo el eje 4, el nivel de compromisos es superior en el MCA que en el POIA (209.8% frente a un 135.1%), mientras que para el nivel de ejecución financiera ocurre lo contrario (un 83.6% frente a un 64%). Las medidas donde la ejecución financiera del POIA es superior a las del MCA son la 4B.6 (57 puntos porcentuales), 4A.12 (44.4 puntos porcentuales) y 4E.17 (31 puntos porcentuales).

En cambio, las medidas donde el nivel de ejecuciones es inferior en el POIA a las del MCA son la 4A.15 (46.5 puntos porcentuales), 4C.3 (43.9 puntos porcentuales) y 4D.10 (23.8 puntos porcentuales). Con respecto al nivel de compromisos en todos los casos excepto en la medida 4D.11 (296 puntos porcentuales), los compromisos en el MCA son superiores a los del POIA. Esta diferencia es muy elevada en las medidas 4D.15 (154.3 puntos porcentuales) y 4C.2 (157.1 puntos porcentuales).

Otro aspecto tremendamente importante al analizar la ejecución financiera dentro del eje 4 es diferenciar dentro de cada medida la ejecución de cada órgano ejecutor (cuadro 5.29). Para la medida 4A.1, el nivel de ejecución financiera es muy bajo en las acciones desarrolladas por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, sólo un 7.8%. El nivel de compromisos también es muy bajo, un 10.1%. Según el informe de ejecución del 2002, las acciones de esta Consejería se encuentran en la concesión, mediante la resolución de 19 de junio de 2000, de una subvención de carácter excepcional al Consorcio Escuela de Formación de Artesanos de Gelves (Sevilla) para la construcción y equipamiento de un taller de ebanistería. Se desprende de los informes de ejecución que las acciones han sido muy reducidas (en el año 2000 y 2001 no se detectan muchas más acciones) en esta Consejería (D.G. de Formación Profesional Ocupacional). Si se compara el grado de ejecución financiera de esta Consejería con el de la Consejería de Educación y Ciencia las diferencias son abismales (un 95.3% de ejecución financiera y un 126.3% en el nivel de compromisos). Las causas de tal diferencia no han sido apuntadas por los agentes ejecutores, excepto la división en dos de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico apuntada anteriormente.

En la medida 4C.2, ambas Consejerías involucradas presentan niveles de ejecución muy bajos, un 13.4% la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico y un 33.9% la Consejería de Medio Ambiente. Los compromisos son altos, especialmente para la Consejería de Medio Ambiente, un 129.2%. Las causas dentro de la medida 4C.2 ya han sido apuntadas anteriormente. Algo muy parecido ocurre con la medida 4C.3, donde, de nuevo, la Consejería de Empleo es la responsable del bajo grado de ejecución financiera existente y también del discreto nivel de compromisos (un 50.9%). Las subvenciones a empresas, prioritariamente a PYMES u otras entidades que transformen contratos de trabajo temporales en indefinidos, no están teniendo el nivel de ejecución esperado, quizás debido a la baja cuantía de las ayudas previstas y al escaso atractivo que éstas suponen según muchos empresarios. Por último, en la medida 4C.4, también

CUADRO 5.28. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 4 EN EL POIA Y EL MCA.

		EFICACIA FINANCIERA POIA		EFICACIA FINANCIERA MCA	
		(2)/(1)	(3)/(1)	(2)/(1)	(3)/(1)
4A.1	Construcción, reforma y equipamiento de centros educativos y de formación (FEDER)	120,6	91,0	132,7	89,4
4A.12	Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de Formación Profesional y su extensión, en sus dos componentes: Formación Profesional de Base y la Formación Profesional Específica (FSE)	150,7	146,1	196,1	101,7
4A.13	Desarrollar nuevas modalidades de oferta en Formación Profesional Inicial/Reglada (FSE)	62,4	37,7	148,1	53,1
4A.14	Promover mecanismos de integración y mejora de la eficiencia de los subsistemas de Formación Profesional (FSE)	78,3	44,2	193,8	37,1
4A.15	Proporcionar alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superan la enseñanza obligatoria (FSE)	60,9	47,4	215,2	93,9
4E.16	Mejorar la empleabilidad de las mujeres (FSE)	82,2	30,4	184,6	45,2
4E.17	Fomentar la actividad empresarial de las mujeres (FSE)	92,5	87,5	202,6	56,5
4E.18	Combatir la segregación horizontal y vertical así como la discriminación salarial y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral (FSE)	86,0	64,6	203,2	58,6
4C.2	Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores (FSE)	72,8	15,0	229,9	33,0
4C.3	Sostener la consolidación del empleo existente (FSE)	50,9	23,2	188,7	67,1
4C.4	Fomentar los procesos de modernización de las organizaciones públicas y privadas que favorezcan la creación y la estabilidad del empleo (FSE)	168,0	31,4	216,2	40,6
4B.6	Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral (FSE)	211,9	116,7	232,2	59,7
4B.7	Combatir el paro prolongado mediante acciones de reinserción laboral de los desempleados de larga duración (FSE)	112,2	54,1	220,1	56,4
4B.8	Ofrecer vías de inserción profesional a los jóvenes (FSE)	127,6	61,2	192,1	75,0
4B.9	Apoyar la reincorporación a la vida laboral activa de las personas ausentes del mercado de trabajo (FSE)	41,7	13,7	153,7	6,9
4D.10	Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral (FSE)	73,9	29,1	219,8	52,9
4D.11	Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo (FSE)	616,0	44,3	320,0	50,9
TOTAL EJE 4		135,1	83,6	209,8	64,0

Nota: (1) Gasto elegible 2000-2002. (2) Compromisos 2000-2002. (3) Pagos 2000-2002.

Fuente: FONDOS 2000. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR

de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico el nivel de compromisos es más que aceptable, aunque la ejecución no es muy alta, sólo un 31.4%.

La medida 4D.10, de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, presenta una ejecución muy inferior a la del Instituto Andaluz de Servicios Sociales (un 21.7% frente a un 77.4%). No obstante, el nivel de compromisos no es tan dispar entre unas y otras (un 71% frente a un 93%). Las acciones de formación, las de apoyo al empleo y auto-empleo y las de difusión y sensibilización de la Consejería de Empleo sufren el retraso en las certificaciones de los pagos.

Para la medida 4D.11, destaca el elevadísimo volumen de compromisos de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, un 840.7%, y el bajo nivel de ejecución financiera de la Consejería de Asuntos Sociales, con un 21.5%. Las actuaciones dirigidas a la integración de jóvenes en conflicto social, junto con el "Programa Arquímedes" avanzan a un ritmo medio a nivel de compromisos (un 62.4%). Las labores de sensibilización de empresas, sindicatos, profesionales y organismos, etc. deben de continuar en el futuro pero se debe de hacer más incidencia en la formación del colectivo objetivo, como se pone de manifiesto en las entrevistas realizadas con los agentes ejecutores de la medida. Es de esperar mejores resultados en un futuro y cercanos a los valores previstos en la programación.

En la medida 4A.15, las actuaciones de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico presentan otra vez niveles de ejecución muy bajos (un 6.6%), mientras que los niveles de compromisos son elevados (un 97.7%). Las acciones de formación a través de los "Programas de Garantía Social" sufren retrasos en las certificaciones y constituye un verdadero problema en la gran mayoría de las acciones que realiza dicha Consejería. Por ejemplo, en la medida 4E.16 gestionada por esta Consejería ocurre exactamente lo mismo, es decir, un nivel aceptable de compromisos (un 75.7%) y una ejecución financiera muy baja (15.8%).

Sin embargo, el bajo o casi nulo nivel de compromisos y de ejecución financiera de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (D.G. de Inserción y Empleo) en las medidas 4E.17 y 4E.18 tiene como causa principal, según el agente ejecutor, la carencia de un reglamento específico que desarrolle ambas medidas. Por este motivo el peso de ambas medidas recae en su totalidad en el Instituto Andaluz de la Mujer, a través de acciones dirigidas al fomento de la actividad empresarial de las mujeres (centros de formación, información, asesoramiento técnico a mujeres emprendedoras y empresarias, centros VIVEM, etc.) y a combatir la segregación horizontal y vertical de las mujeres, la discriminación salarial y la conciliación de vida familiar y laboral (Programa Óptima, jornadas de difusión, mesas de trabajo, foros de discusión, etc.).

CUADRO 5.29. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 4 SEGÚN MEDIDAS Y ÓRGANOS EJECUTORES

Medida	Órgano ejecutor	Gasto elegible	Gasto elegible	Compromisos	Pagos	Eficacia financiera	
		2000-2006	2000-2002 (1)	2000-2002 (2)	2000-2002 (3)	(2)/(1)	(3)/(1)
4A.1	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	18.147.454	6.661.668	673.918	517.618	10,1	7,8
4A.1	CONSEJERIA DE EDUCACION Y CIENCIA (AN)	267.855.315	129.642.379	163.762.023	123.578.313	126,3	95,3
4C.2	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	33.198.201	12.966.681	8.802.418	1.738.026	67,9	13,4
4C.2	CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	2.872.034	1.120.601	1.447.429	379.463	129,2	33,9
4C.3	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	65.566.447	25.609.195	13.034.716	5.944.430	50,9	23,2
4C.4	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	53.117.118	20.746.689	34.852.479	6.514.140	168,0	31,4
4B.6	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	66.913.215	24.512.149	54.487.460	29.820.248	222,3	121,7

Continúa

Continuación

Medida	Órgano ejecutor	Gasto	Gasto	Compromisos	Pagos	Eficacia	
		elegible 2000-2006	elegible 2000-2002 (1)	2000-2002 (2)	2000-2002 (3)	(2)/(1)	(3)/(1)
4B.6	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	5.159.233	2.284.972	2.299.342	1.449.592	100,6	63,4
4B.7	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	35.940.524	34.483.722	38.693.598	18.664.474	112,2	54,1
4B.8	CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA (AN)	6.100.266	2.033.422	2.565.260	1.519.504	126,2	74,7
4B.8	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	137.193.090	54.833.451	70.024.242	33.303.512	127,7	60,7
4B.9	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	4.859.935	2.401.624	1.000.482	328.356	41,7	13,7
4D.10	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	40.157.949	18.546.696	13.158.990	4.026.737	71,0	21,7
4D.10	INSTITUTO ANDALUZ DE SERVICIOS SOCIALES (IASS)	7.891.292	2.853.653	2.652.875	2.208.197	93,0	77,4
4D.11	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	37.973.626	12.131.432	101.987.569	6.500.259	840,7	53,6
4D.11	CONSEJERIA DE ASUNTOS SOCIALES.	12.110.393	4.929.361	3.101.474	1.059.017	62,9	21,5
4A.12	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	11.695.715	4.297.954	4.534.327	917.672	105,5	21,4
4A.12	CONSEJERIA DE EDUCACION Y CIENCIA (AN)	352.879.777	155.899.669	236.941.240	233.124.074	152,0	149,5
4A.13	CONSEJERIA DE EDUCACION Y CIENCIA (AN)	26.475.623	11.890.571	7.421.042	4.481.998	62,4	37,7
4A.14	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	13.480.952	6.370.784	6.124.553	1.887.761	96,1	29,6
4A.14	CONSEJERIA DE EDUCACION Y CIENCIA (AN)	16.967.362	10.760.455	7.291.207	5.681.551	67,8	52,8
4A.15	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	8.891.141	2.963.714	2.896.961	196.091	97,7	6,6
4A.15	CONSEJERIA DE EDUCACION Y CIENCIA (AN)	41.252.610	16.672.275	9.055.690	9.110.382	54,3	54,6
4E.16	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	72.885.055	28.427.991	21.530.897	4.490.428	75,7	15,8
4E.16	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	2.757.899	1.000.027	1.034.615	615.851	103,5	61,6
4E.16	INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER (IAM)	22.628.211	9.817.828	9.677.168	6.816.903	98,6	69,4
4E.17	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	1.282.238	500.122	41.470	39.066	8,3	7,8
4E.17	INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER (IAM)	12.425.896	5.391.294	5.408.102	5.114.258	100,3	94,9
4E.18	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	472.415	184.255	11.419	11.419	6,2	6,2
4E.18	INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER (IAM)	3.693.146	1.602.365	1.525.967	1.142.940	95,2	71,3

Fuente: FONDOS 2000.

No obstante, cuando se le pregunta a los agentes ejecutores si se alcanzará en sus medidas el 100% de la ejecución financiera al final del POIA 2000-2006, el 91.7% de los encuestados del eje 4 responde afirmativamente. Este resultado es muy parecido al que se obtiene para a la totalidad del programa (un 92%). El agente ejecutor de la D.G. de Inserción y Empleo de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico considera que si bien se llegará al 100% de ejecución al final del POIA 2000-2006, para ello será necesario introducir modificaciones en el programa y dotar de reglamentación legal (a través de un decreto) a alguna de las medidas (4E.17 y 4E.18).

En los Cuadros 5.30 y 5.31 se recoge información sobre el valor programado durante el periodo 2000-2006 y el ejecutado a 31 de diciembre de 2002 de los indicadores de realizaciones y de resultados del POIA y del MCA, así como el ratio de eficacia física obtenido a partir de dichos indicadores. La eficacia física de realizaciones y de resultados requiere de la verificación de la adecuación de los valores realizados a las previsiones inicialmente establecidas en la programación⁵⁸ y su correspondencia con el nivel de ejecución financiera de la medida, dado que la contabilización del valor de los indicadores está afectada al momento en el que se certifica el pago, y por tanto es independientemente del nivel de compromisos alcanzados. Por este motivo, en primer lugar, conviene analizar la relación que existe entre la eficacia financiera de cada medida y el ratio de eficacia física de sus indicadores dentro del POIA y, en segundo lugar, contrastar de qué forma ha afectado las diferencias en la eficacia financiera entre el POIA y el MCA, a los niveles de eficacia física entre ambos ámbitos de programación.

Teniendo en cuenta el nivel de ejecución financiera de las medidas del eje 4 y las causas por las que se han producido bajos niveles de eficacia financiera en algunas de estas medidas, sería conveniente contrastar si existe una correspondencia entre estos niveles de certificación y la eficacia física de las realizaciones y de los resultados alcanzada para estas medidas.

CUADRO 5.30. EFICACIA DE LAS REALIZACIONES DEL EJE 4

Medida	Código	Nombre Indicador	Realizado	Programado	Ratio eficacia	
			2000-2002	2000-2006	POIA	MCA
4A.1	53	Centros creados (o grandes ampliaciones).	50,0	131,0	38,2	38,3
4A.1	56	Centros renovados	167,0	417,0	40,0	14,3
4A.1	85	Equipamientos de centros	1670,0	10687,0	15,6	46,6
4C.2	304	Personas beneficiarias	7655,0	79000,0	9,7	42,9
4C.2	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	607,0	1500,0	40,5	25,5
4C.2	906	Nº de mujeres beneficiarias	3296,0	23900,0	13,8	36,5
4C.3	304	Personas beneficiarias	2313,0	6000,0	38,6	45,7
4C.3	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	200,0	120,0	166,7	59,3
4C.3	906	Nº de mujeres beneficiarias	909,0	3300,0	27,5	38,3
4C.4	175	Acciones	41,0	220,0	18,6	16,7
4C.4	232	Empresas beneficiarias (PYMES)	778,0	1000,0	77,8	3,2
4C.4	280	Empresas beneficiarias	778,0	1000,0	77,8	56,7
4C.4	304	Personas beneficiarias	975,0	7500,0	13,0	18,4
4C.4	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	90,0	150,0	60,0	20,6
4C.4	906	Nº de mujeres beneficiarias	677,0	3000,0	22,6	6,4
4B.6	304	Personas beneficiarias	31835,0	41000,0	77,6	58,0
4B.6	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	3223,0	1000,0	322,3	60,8
4B.6	906	Nº de mujeres beneficiarias	16193,0	20000,0	81,0	58,6

Continúa

58. GPI Consultores (2002): "Guía metodológica de la evaluación intermedia de las actuaciones cofinanciadas por el FSE en los Programas Operativos Integrados 2000-2006 de las regiones españolas objetivo 1.", pp. 7.

Continuación

Medida	Código	Nombre Indicador	Realizado 2000-2002	Programado 2000-2006	Ratio eficacia	
					POIA	MCA
4B.6	907	Nº de personas que reciben acciones preventivas	25276,0	26625,0	94,9	57,3
4B.7	304	Personas beneficiarias	25921,0	15500,0	167,2	48,7
4B.7	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	2116,0	325,0	651,1	86,6
4B.7	906	Nº de mujeres beneficiarias	15772,0	6270,0	251,5	57,3
4B.8	304	Personas beneficiarias	11183,0	22500,0	49,7	34,7
4B.8	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	537,0	1000,0	53,7	29,7
4B.8	906	Nº de mujeres beneficiarias	4775,0	12200,0	39,1	31,6
4B.8	907	Nº de personas que reciben acciones preventivas	9799,0	12500,0	78,4	27,5
4B.9	304	Personas beneficiarias	1131,0	3348,0	33,8	24,7
4B.9	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	40,0	70,0	57,1	43,5
4B.9	906	Nº de mujeres beneficiarias	283,0	2344,0	12,1	10,3
4D.10	304	Personas beneficiarias	13840,0	52000,0	26,6	37,0
4D.10	903	Nº de discapacitados	13840,0	48000,0	28,8	36,1
4D.10	906	Nº de mujeres beneficiarias	7182,0	24000,0	29,9	38,9
4D.11	304	Personas beneficiarias	5091,0	35000,0	14,5	63,8
4D.11	905	Nº de inmigrantes	454,0	100,0	454,0	29,5
4D.11	906	Nº de mujeres beneficiarias	2238,0	13000,0	17,2	68,6
4A.12	180	Alumnos	407342,0	470000,0	86,7	78,7
4A.12	902	Nº de alumnos en sociedad de la información	270078,0	365000,0	74,0	61,5
4A.12	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	16948,0	10900,0	155,5	110,1
4A.12	906	Nº de mujeres beneficiarias	198308,0	235000,0	84,4	75,8
4A.13	175	Acciones	0,0	200,0	0,0	35,8
4A.13	304	Personas beneficiarias	3973,0	36000,0	11,0	31,4
4A.13	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	31,0	700,0	4,4	21,6
4A.13	906	Nº de mujeres beneficiarias	1882,0	18000,0	10,5	29,0
4A.14	175	Acciones	3,0	38,0	7,9	17,6
4A.14	908	Nº formadores formados	14007,0	23000,0	60,9	47,3
4A.15	180	Alumnos	12440,0	50000,0	24,9	36,2
4A.15	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	2775,0	1600,0	173,4	66,4
4A.15	906	Nº de mujeres beneficiarias	2574,0	24000,0	10,7	27,7
4E.16	304	Personas beneficiarias	83618,0	140000,0	59,7	55,4
4E.16	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	9703,0	1500,0	646,9	130,5
4E.16	906	Nº de mujeres beneficiarias	83618,0	140000,0	59,7	52,0
4E.17	304	Personas beneficiarias	9447,0	21500,0	43,9	41,6
4E.17	906	Nº de mujeres beneficiarias	9447,0	21500,0	43,9	41,6
4E.18	175	Acciones	32,0	150,0	21,3	32,3

Fuente: FONDOS 2000. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR.

- En la medida 4A.13 existe un claro paralelismo entre su nivel de certificaciones (37,7%) y la reducidísima eficacia física de sus indicadores de realizaciones, destacando el de “acciones” que alcanza un valor del 0,0% y el de “nº de discapacitados e inmigrantes” cuyo valor es del 4,4%.
- En la medida 4D.10, la ejecución financiera se sitúa en el 29,1% y los ratios de eficacia de realizaciones están comprendidos entre un 26,6% para el indicador “personas beneficiarias” y un 29,9% para el de “número de mujeres beneficiadas”. No obstante, el ratio de eficacia de resultados del indicador “número de personas ocupadas a los seis meses” se sitúa en un reducido 8,8%; *quizás como consecuencia del ambicioso proyecto puesto en marcha en la programación de esta medida dirigido hacia el colectivo de discapacitados.*
- Esta situación es similar en la medida 4B.9, aunque en este caso, dos de los tres indicadores de eficacia física de realizaciones se encuentran en una posición claramente favorable si los comparamos con el nivel de certificación. Concretamente, mientras la ejecución financiera se sitúa en el 13,7%, los ratios de eficacia física de los indicadores “personas beneficiarias” y “número de discapacitados e inmigrantes” se sitúan en el 33,8% y en el 57,1%. No obstante, es preocupante el ratio de eficacia de los resultados sobre el indicador 909, ya que se sitúa en un reducidísimo 1,5%.
- Las medidas 4C.2, 4C.3 y 4C.4 presentan, igualmente, unos niveles de eficacia financiera muy reducida. En el caso de la primera de estas medidas, todos sus ratios de eficacia física, tanto de realizaciones como de resultados son muy reducidos, salvo el del “número de discapacitados e inmigrantes” (40,5%). *No obstante, sería necesario precisar que del total programado para el 2000-2006 de personas beneficiarias (79.000), el programado para el colectivo de discapacitados e inmigrantes asciende solamente a 1.500 (un 1,9% del total). Desde el punto de vista del equipo evaluador, con esta baja programación no es de extrañar que se alcance este elevado ratio de eficacia física sobre este indicador. Algo similar ocurre con las medidas 4C.3 y 4C.4, dado que aunque presentan mejores ratios de eficacia física de realizaciones que la medida anterior, de nuevo el elevado ratio de eficacia sobre “número de discapacitados e inmigrantes” (166,7% y 60%, respectivamente) obedece, desde el punto de vista del equipo evaluador, a una reducida programación de este indicador.* Es necesario destacar que, para estas dos medidas, los ratios de eficacia de resultados son, sin embargo, sensiblemente inferiores al de la medida 4C.2, alcanzando para el indicador 958 un valor del 0,0%.

A continuación, se va a constatar para aquellas medidas en las que existen grandes diferencias en los niveles de eficacia financiera entre el POIA y el MCA, cuáles son los ratios de eficacia física alcanzados en uno y otro caso, tratando de justificar a partir de los informes de ejecución y de la información reportada por los agentes ejecutores a través de las encuestas, los motivos que pueden justificar esta circunstancia. Asimismo, sería aconsejable analizar para aquellas medidas en las que no existen diferencias apreciables en los niveles de eficacia financiera, si existen o no diferencias significativas en la eficacia física.

A partir de la información de la eficacia financiera se pueden destacar tres grupos de medidas. Un primer grupo formado por aquellas medidas en las que el nivel de certificaciones es significativamente superior en el POIA, respecto al MCA; un segundo grupo, en el que hay diferencias apreciables en sentido contrario; y por último, un tercer grupo en el que las diferencias entre el Programa Operativo y el Marco son prácticamente despreciables. Dentro del primer grupo, cabe destacar las medidas 4B.6, 4A.12 y 4E.17, con diferencias de 57, 44,4 y 31 puntos porcentuales, respectivamente. En el segundo grupo se pueden incluir las medidas 4A.15, 4C.3 y 4D.10 en el que el nivel de certificaciones del MCA son superiores en 46,5, 43,9 y 23,8 puntos porcentuales, respectivamente. Finalmente, las medidas 4A.1 y 4B.7 no presentan diferencias significativas (1,6 y 2,3 puntos porcentuales en cada caso).

Dentro del primer grupo, cabe considerar en primer lugar las medidas 4B.6 y 4A.12 dado que presentan, en línea con su nivel de certificaciones, unos niveles de eficacia física muy superiores en el POIA respecto al MCA en todos los indicadores de realizaciones disponibles para estas medidas; sin embargo, la primera de ellas presenta un menor eficacia física de resultados calculada a partir del indicador “número de personas ocupadas a los 6 meses”. Por su parte la medida 4E.17, relacionada básicamente con ayudas a la contratación de mujeres, presenta unos niveles de eficacia de realizaciones en Andalucía ligeramente similares a los que se recogen para el conjunto del MCA, tanto para el indicador 304 como para el 906, aunque en este caso, ambos indicadores son coincidentes dado que todo el colectivo de personas beneficiarias son mujeres. Al igual que para las dos medidas anteriores, el ratio de eficacia

de los resultados calculado a partir del "número de empresas activas que continúan activas a los doce meses" es inferior al valor alcanzado en el MCA (8,5 en éste último, frente a 7,4 en el POIA).

En el segundo grupo de medidas, destaca claramente la medida 4A.15 y 4C.3 respecto a la 4D.10, dado que, si bien en las tres medidas existe una clara superioridad de los ratios de eficacia de realizaciones y resultados en el MCA. Sin embargo, esta circunstancia no se puede extrapolar al ratio de eficacia "número de discapacitados e inmigrantes", ya que mientras en la medida específica de discapacitados (4D.10) alcanza un valor muy similar en el POIA y en el MCA, en las otras dos medidas presenta una clarísima ventaja en el POIA.

Este hecho corrobora, desde el punto de vista del equipo evaluador, el comentario anteriormente realizado acerca de la programación de este indicador en el POIA, por cuanto se considera que los niveles previstos para el periodo 2000-2006 son excesivamente reducidos. Esta circunstancia podría poner de manifiesto, no que la eficacia física de este indicador sea "realmente mayor" en el POIA que en el MCA, sino que el nivel de programación ha podido ser comparativamente más exigente en el MCA que en el POIA.

CUADRO 5.31. EFICACIA DE LOS RESULTADOS DEL EJE 4.

Medida	Código	Nombre Indicador	Realizado	Programado	Ratio eficacia	
			2000-2002	2000-2006	POIA	MCA
4A.1	675	Unidades Escolares creadas/adaptadas	654	1570	41,7	28,9
4C.2	955	Nº de personas que mantienen su empleo	4487	71500	6,3	3,6
4C.2	957	Nº de personas que han mejorado su situación laboral en el mismo centro	1037	8000	13,0	8,5
4C.3	955	Nº de personas que mantienen su empleo	606	6000	10,1	24,2
4C.4	958	Nº de empresas que continúan activas a los doce meses	0	900	0,0	17,4
4B.6	954	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	6534	24000	27,2	33,7
4B.7	954	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	8177	10200	80,2	35,1
4B.8	954	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	4930	17500	28,2	16,0
4B.9	954	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	24	1650	1,5	1,5
4D.10	954	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	1194	13500	8,8	14,9
4D.11	954	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	1641	8500	19,3	12,8
4E.16	954	Nº de personas ocupadas a los 6 meses	3249	16500	19,7	28,4
4E.17	959	Nº de empresas creadas que continúan activas a los doce meses	215	2900	7,4	8,5

Fuente: FONDOS 2000. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR.

Finalmente, en el tercer grupo, las medidas 4A.1 y 4B.7 se caracterizan porque, si bien no presentan diferencias apreciables en los niveles de certificaciones entre el MCA y POIA, sí que existen diferencias significativas en los niveles de eficacia física.

En la medida 4A.1 el nivel de eficacia de realizaciones en "centros renovados" ha sido superior en el POIA respecto al MCA (40.0% frente a 14.3%). Probablemente, esta circunstancia se deba a los grandes esfuerzos que se han hecho desde la Junta de Andalucía para garantizar la implantación de la LOGSE, y a las obras realizadas en las Universidades de Huelva y Jaén. La superioridad de la eficacia de esta medida en el POIA se pone igualmente de manifiesto si consideramos el indicador de resultados "unidades escolares creadas/adaptadas", aunque no es así en el caso de "centros creados o grandes ampliaciones" en el que no se aprecian diferencias significativas. El único ratio de eficacia física en el que

existe una clara superioridad en el MCA respecto al POIA es el obtenido a partir del indicador "equipamiento de centros" probablemente debido al alto nivel de compromisos existentes en el MCA que todavía no han sido certificados.

Por su parte la medida 4B.7 presenta una peculiaridad respecto al resto de medidas analizadas, por cuanto que los diferenciales de eficacia física de esta medida del POIA respecto al MCA son muy elevados. Esta circunstancia ocurre, no sólo en el indicador de realizaciones "número de discapacitados e inmigrantes" (651,1% en el POIA, frente a 86,6% en el MCA), por los motivos anteriormente comentados, sino que también existen diferencias excesivamente elevadas a favor del POIA cuando calculamos los ratios de eficacia de realizaciones "personas beneficiarias" (167,2% frente a 48,7%) y "número de mujeres beneficiarias" (251,5% frente a 57,3%) y el ratio de eficacia de resultados "número de personas ocupadas a los seis meses" (80,2% frente a 35,1%).

La información de FONDOS 2000 utilizada en la evaluación de la eficacia física y financiera del POIA 2000-2006, debe ser completada, según se recoge en la guía metodológica de evaluación elaborada por QUASAR, con otros instrumentos adicionales para la obtención de información en las actuaciones del FSE⁵⁹. Estos instrumentos son analizados en detalle en el anexo de este capítulo.

5.3.5. EJE 5

El eje 5 presenta un valor del indicador de ejecución financiera del 68%, 6 puntos porcentuales superior al valor que alcanza este ratio en el conjunto del POIA y casi 10 puntos porcentuales superior al ratio de eficacia financiera del eje 5 en el MCA (Cuadro 5.32).

CUADRO 5.32. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 5

Medida	Gasto elegible 2000-2006	Gasto elegible 2000-2002 (1)	Compromisos 2000-2002 (2)	Pagos 2000-2002 (3)	Eficacia financiera (2)/(1) (3)/(1)	
1. Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas(FEDER)	56,069,353	25,506,598	115,276,732	22,684,114	451,9	88,9
2. Mejora de los sistemas de transportes urbanos	62,573,757	22,715,311	20,712,801	20,447,531	91,2	90,0
3. Infraestructuras y equipamientos colectivos en municipios menores de 2,000 habitantes (FEDER)	5,733,652	2,235,892	1,686,266	903,217	75,4	40,4
4. Infraestructura y equipamientos de apoyo a la integración social en el medio urbano (FEDER)	5,048,505	2,163,645	1,997,205	1,021,905	92,3	47,2
6. Apoyo a las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo (FSE)	26,666,904	11,421,904	13,810,717	7,967,244	120,9	69,8
7. Infraestructuras turísticas y culturales (FEDER)	85,364,414	36,628,556	78,876,430	28,950,037	215,3	79,0
8. Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural (FEDER)	92,809,507	40,613,335	77,653,936	15,354,775	191,2	37,8
9. Infraestructuras y equipamientos sociales y sanitarios (FEDER)	160,178,313	67,569,840	71,947,900	40,009,102	106,5	59,2
10. Instalaciones deportivas y de ocio (FEDER)	27,883,235	15,973,051	17,717,796	15,460,964	110,9	96,8
TOTAL	522,327,640	224,828,132	399,679,783	152,798,889	177,8	68,0

Fuente: FONDOS 2000.

59. QUASAR S.A. (2003): "Guía metodológica para la evaluación de Programas Operativos, 2000-2006 (II Entrega)", pp. 40.

No obstante esta ejecución financiera del eje 5, no es resultado de un comportamiento homogéneo en las distintas medidas que lo integran ni en los diferentes órganos ejecutores con responsabilidad de gestión en el mismo. Prueba de ello son las diferencias que podemos obtener entre los valores más altos y los más bajos del indicador de eficacia financiera tanto desde el punto de vista de las medidas como desde los órganos ejecutores: 59 en el primer caso y 120 en el segundo.

Desde la perspectiva de las medidas, la 5.8 es la que presenta un valor del indicador más reducido, 37,8%. Sin duda alguna, en la obtención de ese valor es determinante el comportamiento de los dos únicos órganos gestores adscritos a la Administración Central que tienen responsabilidad de gestión de este eje 5, la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos del Ministerio de Educación y Ciencia y Turespaña, con el 29,2% y el 0% respectivamente. No obstante es necesario aclarar que estos dos órganos ejecutores, gestionan entre ambos el 51% del gasto elegible de la medida 5.8 para el período 2000-2002. Por lo que se refiere a Turespaña, como señala el Informe de Ejecución del año 2002 y manifestó al evaluador el agente ejecutor entrevistado, la razón de que la ejecución financiera de esta intervención es nula es la falta de acuerdo para la ubicación del Parador Nacional que está previsto construir, que tiene a este proyecto pendiente de iniciación.

CUADRO 5.33. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 5 EN EL POIA Y EL MCA

	EFICACIA FINANCIERA POIA		EFICACIA FINANCIERA MCA	
	(2)/(1)	(3)/(1)	(2)/(1)	(3)/(1)
1. Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas(FEDER)	451,9	88,9	213,3	77,1
2. Mejora de los sistemas de transportes urbanos	91,2	90,0	65,3	55,5
3. Infraestructuras y equipamientos colectivos en municipios menores de 2,000 habitantes (FEDER)	75,4	40,4	81,8	66,0
4. Infraestructura y equipamientos de apoyo a la integración social en el medio urbano (FEDER)	92,3	47,2	65,5	30,7
6. Apoyo a las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo (FSE)	120,9	69,8	230,3	23,5
7. Infraestructuras turísticas y culturales (FEDER)	215,3	79,0	175,3	85,9
8. Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural (FEDER)	191,2	37,8	156,9	67,2
9. Infraestructuras y equipamientos sociales y sanitarios (FEDER)	106,5	59,2	206,4	85,7
10. Instalaciones deportivas y de ocio (FEDER)	110,9	96,8	167,3	96,5
TOTAL	177,8	68,0	172,7	58,1

Nota: (1) Gasto elegible 2000-2002. (2) Compromisos 2000-2002. (3) Pagos 2000-2002.

Fuente: Fondos 2000. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR.

Tienen, también un ratio inferior a la media del eje las medidas 5.3 y 5.4, aunque con una diferencia menor que la anteriormente señalada. En relación con el valor del indicador de eficacia de las medidas para el conjunto del MCA, sólo tres del POIA se sitúan por debajo, los relativos a las medidas 5.7, 5.3 y 5.8, estas dos últimas con una diferencia mayor.

Desde la perspectiva de los órganos ejecutores, el que presenta un valor del indicador de eficacia financiera más elevado es la Consejería de Turismo y Deporte, con responsabilidad en las medidas 5.7 y 5.8, alcanzando el 120,1% y el 96,8% respectivamente (ver Cuadro 5.34). En el otro extremo, con valores de indicador por debajo de la media del eje se sitúan:

CUADRO 5.34. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 5 SEGÚN MEDIDAS Y ÓRGANOS EJECUTORES.

Medida	Órgano ejecutor	Gasto elegible	Gasto elegible	Compromisos	Pagos	Eficacia financiera	
		2000-2006	2000-2002 (1)	2000-2002 (2)	2000-2002 (3)	(2)/(1)	(3)/(1)
1	CONSEJERÍA OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE (AN)	53,136,417	24,260,007	114,114,284	22,536,635	470,4	92,9
1	INSTITUTO ANDALUZ SERVICIOS SOCIALES (AN)	2,932,936	1,246,591	1,162,448	147,478	93,3	11,8
2	CONSEJERÍA OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE (AN)	62,573,757	22,715,311	20,712,801	20,447,531	91,2	90,0
3	CONSEJERÍA CULTURA (AN)	5,733,652	2,235,892	1,686,266	903,217	75,4	40,4
4	CONSEJERÍA ASUNTOS SOCIALES	5,048,505	2,163,645	1,997,205	1,021,905	92,3	47,2
6	CONSEJERÍA EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO	26,666,904	11,421,904	13,810,717	7,967,244	120,9	69,8
7	GERENCIA INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTO (MEC)	21,895,882	7,298,626	24,096,777	5,621,113	330,2	77,0
7	CONSEJERÍA ECONOMÍA Y HACIENDA (AN)	4,808,096	4,808,096	-	-	-	-
7	CONSEJERÍA TURISMO Y DEPORTE (AN)	44,396,764	18,271,897	52,471,957	21,948,564	287,2	120,1
7	CONSEJERÍA CULTURA (AN)	14,263,672	6,249,937	2,307,695	1,380,360	36,9	22,1
8	GERENCIA INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTO (MEC)-	32,539,612	17,126,042	61,160,026	5,006,321	357,1	29,2
8	TURESPAÑA. INSTITUTO TURISMO ESPAÑA (ME)	8,323,078	3,575,594	-	-	-	-
8	CONSEJERÍA CULTURA (AN)	51,946,817	19,911,699	16,493,910	10,348,454	82,8	52,0
9	CONSEJERÍA SALUD	13,270,925	5,011,985	7,054,569	1,427,863	140,8	28,5
9	CONSEJERÍA ASUNTOS SOCIALES	17,507,482	7,506,183	7,142,925	2,893,697	95,2	38,6
9	SERVICIO ANDALUZ SALUD	112,222,983	47,840,381	52,149,242	33,561,222	109,0	70,2
9	INSTITUTO ANDALUZ SERVICIOS SOCIALES (AN)	17,176,923	7,211,291	5,601,163	2,126,320	77,7	29,5
10	CONSEJERÍA TURISMO Y DEPORTE (AN)	27,883,235	15,973,051	17,717,796	15,460,964	110,9	96,8
TOTAL		522,327,640	224,828,132	399,679,783	152,798,889	177,8	68,0

Fuente: FONDOS 2000.

- Instituto Andaluz de Servicios Sociales, Medidas 5.1 y 5.9
- Consejería de Economía y Hacienda, Medida 5.7
- Consejería de Cultura, Medidas 5.3, 5.7 y 5.8
- Consejería de Asuntos Sociales, Medida 5.9 y 5.4
- Consejería de Salud, Medida 5.9

El caso de la Consejería de Economía y Hacienda, la nula ejecución financiera de la medida 5.7 se debe a que se ha producido una reasignación de fondos que ha afectado al único proyecto que gestiona.

En resumen, el valor del indicador de ejecución financiera del eje 5 está por encima tanto del valor que alcanza este indicador en el conjunto del POIA como del valor del indicador para este mismo eje en el MCA. Sin embargo, muestra un comportamiento diferenciado tanto desde el punto de vista de las medidas que lo integran como desde los órganos ejecutores que participan en su gestión.

Por otro lado, también en relación con la ejecución financiera se requirió la opinión de los agentes ejecutores en dos aspectos: que valoraran la ejecución financiera alcanzada al 31-12-2002 y si consideran que alcanzarán el 100% de la ejecución financiera al final del programa. En relación con el primer aspecto, el porcentaje de agentes ejecutores entrevistados con responsabilidad de gestión en el eje que manifiesta una opinión positiva al respecto, alcanza un valor superior al que alcanza en el conjunto del POIA. No obstante, hay un 17% de estos agentes ejecutores que no valora bien el grado de ejecución financiera alcanzado; esta opinión la manifiestan tres agentes ejecutores adscritos a la Consejería de Cultura y a la Consejería de Salud con responsabilidad en las medidas 5.7 y 5.9 respectivamente. Estos órganos ejecutores presentan un valor del ratio de eficacia financiera bastante por debajo del valor medio del eje. Los agentes ejecutores argumentan para justificar esos retrasos en los niveles de ejecución financiera la existencia de dificultades burocráticas y de necesidades de coordinación con las administraciones locales y provinciales. En relación con la posibilidad de alcanzar el 100% de la ejecución financiera al final del programa, el porcentaje de agentes ejecutores del eje 5 con respuesta afirmativa es inferior al que responde en el mismo sentido en el conjunto del POIA. En este aspecto hay dos tipos de dificultades para no alcanzar el total de respuestas afirmativas:

- En primer lugar, los que tienen las dificultades burocráticas y de coordinación antes señaladas: un agente ejecutor adscrito a la Consejería de Cultura y otro adscrito a la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento (MEC); ambos con valores del ratio de ejecución financiera por debajo del valor medio del eje.
- Y en segundo lugar, un agente ejecutor adscrito a la Consejería de Asuntos Sociales con responsabilidad en la medida 5.4, que por haberse incorporado recientemente a la gestión no puede prever cual puede ser el resultado y, en consecuencia no responde a lo preguntado.

Los datos relativos a los valores de los indicadores de realización del eje 5, que pueden verse en el Cuadro 5.35, ofrecen una situación para el POIA ligeramente por encima de la situación de los mismos para el MCA. Este hecho está en sintonía con la situación de eficacia financiera analizada anteriormente. En concreto, del análisis del cuadro 5.35 se obtiene que: 11 indicadores presentan valores del ratio de eficacia superiores en el POIA; 4 indicadores presentan el mismo valor en dicho ratio, quizás atribuible a que se dan sólo para Andalucía y 6 indicadores presentan valores inferiores. Por otro lado, de los 21 indicadores de los que se tienen datos, 11 presentan un índice de eficacia inferior al 50%, 10 se sitúan por encima del 50% y sólo 2 alcanzan un valor por encima del 100%.

No obstante, desde la perspectiva del evaluador, se considera que puede ser interesante señalar algunos problemas que se plantearon anteriormente y que se concretan al presentar los datos de los indicadores de realización:

- En el caso del indicador 175, atribuido a la medida 5.6 y que ofrece un índice de eficacia del 205,3%, con la denominación de "Acciones" se recogen, como señala el "Informe de Ejecución. Anualidad 2002", tanto actuaciones de apoyo a iniciativas locales como creaciones de infraestructuras (UTEDLT), dos tipos de actuaciones que, aunque tengan el mismo objetivo, son de muy diferentes características.
- Otro problema detectado es la falta de indicador de realización en la medida 5.2, y que tienen un ratio de eficacia financiera del 90%. La mayor parte de lo realizado se recoge en el proyecto de integración urbana del ferrocarril del municipio de Cádiz. Según informó el agente ejecutor este proyecto se encuentra en avanzado estado de realización.

CUADRO 5.35. EFICACIA DE LAS REALIZACIONES DEL EJE 5

Medida	Código	Nombre Indicador	Realizado	Programado	Ratio eficacia	
			2000-2002	2000-2006	POIA	MCA
1	63	Creación y recuperac. zonas verdes	561390	584600	96,0	49,7
1	78	Edificios rehabilitados y/o conservados	24810	57762	43,0	43,0
1	3016	Actuaciones de eliminación de barreras	450	840	53,6	54,7
2	3017	Intercambiadores construidos	0	5	0,0	N.D.
3	73	Edificios nuevos, conservados y/o rehabilitados	5	28	17,9	13,2
4	54	Centros creados de acogida y asistencia a distintos tipos de colectivos	4	12	33,3	33,3
4	57	Centros renovados de acogida a distintos tipos de colectivos	0	10	0,0	N.D.
6	175	Acciones	893	435	205,3	0,3
6	304	Personas beneficiarias	161471	300000	53,8	58,3
7	136	Edificios turísticos y culturales (m2)	0	9000	0,0	N.D.
7	174	Accesos a parajes turísticos creados	180	197	91,4	103,3
7	279	Edificios y otras infraestructuras turísticas y culturales construidas	15	47	31,9	42,2
7	3014	Núcleos turísticos y culturales mejorados	184	941	19,6	19,5
8	78	Edificios rehabilitados y/o conservados	10533	56600	18,6	15,6
8	177	Actuaciones en edificios o monumentos	101	99	102,0	11,5
8	256	Parajes rehabilitados o conservados	3	14	21,4	0,0
9	190	Centros de salud construidos y equipados	5	9	55,6	35,1
9	215	Centros para la tercera edad financiados	13	30	43,3	97,6
9	217	Centros para personas discapacitadas	1	3	33,3	31,3
9	221	Centros rehabilitados	66	114	57,9	47,8
9	247	Guarderías financiadas	0	9	0,0	N.D.
9	278	Dotaciones de equipamiento sanitario	15	44	34,1	65,0
9	301	Hospitales reformados	8	9	88,9	87,9
9	3015	Centros de servicios sociales comunitarios	5	51	9,8	9,8
10	2121	Nuevas instalaciones	26	38	68,4	68,4

Fuente: FONDOS 2000 e Informe de Ejecución, Anualidad 2002. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR

El Cuadro 5.36 muestra que la situación de los indicadores de resultados en el eje 5 del POIA ofrece un grado de eficacia inferior a la media del MCA.

Se produce una situación de eficacia muy baja en el indicador 607 "Visitantes al año", referido a actuaciones de la medida 5.8 que alcanza sólo el 10,3%. Este hecho puede atribuirse a que muchas de las actuaciones realizadas en esta medida por parte de la Consejería de Cultura, se hacen en espacios abiertos sin posibilidad de control sobre las personas que disfrutaban de ellas. Por otro lado se detecta la ausencia de resultados para un buen número de actuaciones en infraestructura sanitaria incluidas en la medida 5.9.

CUADRO 5.36. EFICACIA DE LOS RESULTADOS DEL EJE 5

Medida	Código	Nombre Indicador	Realizado	Programado	Ratio eficacia	
			2000-2002	2000-2006	POIA	MCA
1	633	Población beneficiada direct.	0	243.000	0,0	N.D.
2	3019	Espacio urbano liberado	80.000	80.000	100,0	100,0
2	3020	Capacidad de intercambiadores	0	10.000	0,0	N.D.
3	633	Población beneficiada directamente	60.000	140.000	42,9	125,3
4	678	Usuarios beneficiados de los centros creados	139	225	61,8	1.106,2
4	680	Usuarios de los centros renovados	0	188	0,0	N.D.
7	607	Visitantes al año	1.522.275	1.681.200	90,5	533,8
8	607	Visitantes al año	629.020	6.100.652	10,3	24,3
9	512	Incremento en el nº de camas o plazas	0	270	0,0	N.D.
10	606	Usuarios al año de las infraestructuras financiadas	272.400	409.200	66,6	80,6

Fuente: FONDOS 2000 e Informe de Ejecución, Anualidad 2002. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR.

5.3.6. EJE 6

La ejecución financiera de las medidas que integran el eje 6 ha descrito una evolución temporal similar a la que caracteriza la ejecución del POIA en su conjunto. Así, el 52,6% de los pagos se han certificado en el año 2002, mientras que en el año 2000 tan solo se certificaron el 11,9% de los pagos correspondientes al periodo 2000-2002. Hay en consecuencia en este eje una acumulación de los pagos que es significativa de las dificultades que tuvo el arranque del programa en el año 2000.

El Cuadro 5.37 permite hacer un análisis a nivel de medidas de la ejecución financiera del eje. Conviene tener presente antes de iniciar el análisis por medidas que la eficacia de la ejecución financiera de este eje (76% del gasto elegible se ha pagado en el periodo) es elevada en el contexto general del POIA, aunque destacan las medidas 3, 6, 8, 9 y 10 por presentar un grado de eficacia financiera relativamente bajo. Sin embargo, si se comparan los ratios de ejecución financiera de estas medidas en el POIA con los que presentan dichas medidas a nivel del conjunto del MCA se puede comprobar que concretamente la medida 3 no se caracteriza comparativamente en el POIA por tener un grado de ejecución bajo. Así, los datos contenidos en el Cuadro 5.38 permiten afirmar que dicho grado de ejecución financiera es superior en el POIA que en la media del MCA. Es más, dentro de esta medida 3, el órgano ejecutor RENFE muestra un ratio de eficacia financiera superior al 100% en el periodo. Se puede comprobar pues que la baja ejecución financiera de la media es responsabilidad fundamentalmente de la intervención gestionada por el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) que tiene asignado según el Cuadro 5.39 el 73% del gasto elegible correspondiente a esta medida. Sin embargo, la magnitud del ratio de eficacia de los compromisos adquiridos (183%) hace pensar que en el futuro se podrá alcanzar un grado de ejecución financiera también elevado en esta actuación concreta.

De esta forma, en términos comparativos, las principales dificultades en la consecución de los objetivos financieros programados parecen encontrarse en la medida 6, gestionada exclusivamente por la Consejería de Obras Públicas y Transportes (COPT) de la Junta de Andalucía y, en menor grado, en las medidas 8, 9 y 10 gestionadas por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (CEDT). Así lo reconocen además los propios agentes ejecutores entrevistados.

En el caso de la medida 6, los agentes ejecutores valoran su ejecución financiera como mala aunque consideran que al final del periodo se alcanzará el 100% de la ejecución financiera programada para esta medida. Los entrevistados justifican el bajo grado de ejecución financiera afirmando que, en algunos casos, el inicio de las intervenciones se retrasa como consecuencia de que se producen dificultades en los acuerdos que, con carácter previo a la ejecución de las obras, se deben establecer entre distintas Administraciones.

CUADRO 5.37. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 6

Medida	Gasto elegible 2000-2006	Gasto elegible 2000-2002 (1)	Compromisos 2000-2002 (2)	Pagos 2000-2002 (3)	Eficacia financiera (2)/(1) (3)/(1)	
	1. Carreteras y autovías (FEDER)	2,042,037,761	1,007,857,498	1,880,157,697	949,922,238	186.5
3. Ferrocarriles (FEDER)	2,120,222,512	773,947,994	1,214,277,625	428,054,380	156.9	55.3
4. Puertos (FEDER)	42,709,835	18,725,244	15,855,137	13,714,122	84.7	73.2
6. Sistemas de transportes multimodales y centros de transporte (FEDER)	45,075,906	15,156,023	9,382,834	3,680,644	61.9	24.3
7. Acciones de seguridad y mantenimiento de la calidad de las infraestructuras de transporte	90,151,818	30,050,606	37,939,274	30,141,434	126.3	100.3
8. Redes de distribución de energía (FEDER)	30,001,654	14,690,202	5,421,494	3,210,233	36.9	21.9
9. Energías renovables, eficacia y ahorro energético excepto las actuaciones contempladas en la medida 6.10.	26,327,082	14,720,414	8,583,483	3,333,412	58.3	22.6
10. Ayudas de la eficacia y ahorro energético de las empresas (FEDER)	36,786,007	14,442,813	6,189,440	3,917,693	42.9	27.1
TOTAL EJE 6	4,433,312,575	1,889,590,794	3,177,806,985	1,435,974,157	168.2	76.0

Fuente: FONDOS 2000.

CUADRO 5.38. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 6 EN EL POIA Y EL MCA.

	EFICACIA FINANCIERA POIA		EFICACIA FINANCIERA MCA	
	(2)/(1)	(3)/(1)	(2)/(1)	(3)/(1)
1. Carreteras y autovías (FEDER)	186.5	94.3	222.8	98.9
3. Ferrocarriles (FEDER)	156.9	55.3	103.5	41.9
4. Puertos (FEDER)	84.7	73.2	160.3	65.9
6. Sistemas de transportes multimodales y centros de transporte (FEDER)	61.9	24.3	173.0	88.7
7. Acciones de seguridad y mantenimiento de la calidad de las infraestructuras de transporte	126.3	100.3	126.3	100.3
8. Redes de distribución de energía (FEDER)	36.9	21.9	140.1	30.5
9. Energías renovables, eficacia y ahorro energético excepto las actuaciones contempladas en la medida 6.10.	58.3	22.6	140.3	47.7
10. Ayudas de la eficacia y ahorro energético de las empresas (FEDER)	42.9	27.1	39.6	28.3
TOTAL EJE 6	168.2	76.0	167.2	73.3

Nota: (1) Gasto elegible 2000-2002. (2) Compromisos 2000-2002. (3) Pagos 2000-2002.

Fuente: FONDOS 2000. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR.

En el caso de la medida 6.9 también se achaca a los trámites administrativos que llevan aparejados las actuaciones que se realizan dentro del programa de instalación de paneles solares térmicos y fotovoltaicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía PROSOL (regulado por Orden de 5 de abril de 2000, BOJA 11/05/2000), muy numerosas

y de pequeña cuantía. Se pretende mejorar esta situación modificando el marco regulador y transfiriendo al IFA la gestión del mencionado programa.

Para la medida 6.10 se argumenta que ha penalizado la ejecución de las intervenciones de sustitución de energías tradicionales por gas natural el hecho de que el marco regulador del gas natural pueda verse afectado por cambios normativos así como el comportamiento de los precios del gas. Se pretende mejorar esta situación desde la CEDT modificando el marco regulador en el que se inscriben estas actuaciones, aumentando las cuantías de las ayudas y las subvenciones para las plantas de cogeneración de menor dimensión.

CUADRO 5.39. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 6 SEGÚN MEDIDAS Y ÓRGANOS EJECUTORES.

Medida	Órgano ejecutor	Gasto elegible	Gasto elegible	Compromisos	Pagos	Eficacia financiera	
		2000-2006	2000-2002 (1)	2000-2002 (2)	2000-2002 (3)	(2)/(1)	(3)/(1)
1	1011072. DIRECCION GENERAL DE CARRETERAS (M.FOMENTO)	1,160,946,204	607,636,578	1,323,920,301	431,473,930	217.9	71.0
1	204151. CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (AN)	881,091,557	400,220,920	556,237,396	518,448,308	139.0	129.5
3	101171. D.G. FERROCARRILES (M. FOMENTO)	405,882,371	192,038,583	183,197,250	105,746,833	95.4	55.1
3	103002. RED NACIONAL DE FERRO-CARRILES ESPAÑOLES (RENFE)	100,000,000	42,960,000	63,448,188	47,780,937	147.7	111.2
3	103008. GESTOR DE INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA (G.I.F.).	1,550,000,000	501,658,182	917,617,025	250,397,169	182.9	49.9
3	204151. CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (AN)	55,093,801	28,044,889	40,768,822	15,974,640	145.4	57.0
3	311012. AYUNTAMIENTO DE CADIZ	9,246,340	9,246,340	9,246,340	8,154,801	100.0	88.2
4	204151. CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (AN)	42,709,835	18,725,244	15,855,137	13,714,122	84.7	73.2
6	204151. CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (AN)	45,075,906	15,156,023	9,382,834	3,680,644	61.9	24.3
7	204151. CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (AN)	90,151,818	30,050,606	37,939,274	30,141,434	126.3	100.3
8	204131. CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	30,001,654	14,690,202	5,421,494	3,210,233	36.9	21.9
9	204131. CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	26,327,082	14,720,414	8,583,483	3,333,412	58.3	22.6
10	204131. CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	36,786,007	14,442,813	6,189,440	3,917,693	42.9	27.1

Fuente: FONDOS 2000.

Además de los argumentos anteriormente expuestos, que están relacionados con las medidas que presentan un menor grado de eficacia en su ejecución financiera, se han apuntado por los agentes ejecutores entrevistados algunas otras razones que explican la baja ejecución relativa de las intervenciones en las dos primeras anualidades del periodo 2000-2002. De forma resumida, estos argumentos son los siguientes:

- En el caso de las intervenciones relacionadas con la inversión en infraestructuras, la ejecución de los proyectos en el nuevo periodo 2000-2006 puede estar retrasada en su inicio debido a que la aplicación de la

regla n+2 supone que proyectos financiados en el marco de programación anterior pueden continuar ejecutándose en las dos primeras anualidades del actual marco.

- Otro factor que ha contribuido al retraso en la ejecución del eje en las dos primeras anualidades ha podido ser las dificultades que plantearon las certificaciones de pagos derivados de intervenciones ejecutadas por empresas públicas y la necesidad de adaptarlos a los requerimientos de FONDOS 2000 (GIASA, Empresa Pública Puertos de Andalucía).

Los Cuadros 5.40 y 5.41 permiten estudiar cuál ha sido el reflejo que ha tenido la ejecución financiera de estas medidas en las realizaciones físicas y los resultados obtenidos de las intervenciones. El análisis comparativo de la eficacia de las realizaciones del POIA y del conjunto del MCA pone de manifiesto la conveniencia de aumentar el grado de eficacia en los siguientes casos:

- En la medida 6.3 en las actuaciones mejora de vías de ferrocarril convencional y en la supresión de pasos a nivel (se han suprimido 2 de los 9 programados).
- En la medida 6.4 en el número de puertos y dársenas mejoradas (se han mejorado 3 de las 22 programadas).
- Y, especialmente, en la medida 6.6 en las instalaciones de transporte construidas (se han construido 2 de las 18 previstas).

CUADRO 5.40. EFICACIA DE LAS REALIZACIONES DEL EJE 6.

Medida	Código	Nombre Indicador	Realizado	Programado	Ratio eficacia	
			2000-2002	2000-2006	POIA	MCA
1	7	Actuaciones en medio urbano	22.0	53.0	41.5	48.7
1	24	Autovía nueva	275.6	421.0	65.5	35.5
1	25	Autovía mejorada	15.4	66.0	23.3	23.3
1	38	Carretera acondicionada	991.0	1253.0	79.1	62.2
1	41	Carretera nueva	71.9	158.0	45.5	37.4
3	94	Estaciones y apeaderos	10.0	16.0	62.5	70.6
3	106	Instalaciones de seguridad	5.0	3.0	166.7	121.4
3	131	Líneas de ferrocarril de alta velocidad	0.0	155.0	0.0	N.D.
3	166	Mejora de vías de ferrocarril convencional	92.6	150.0	61.7	82.7
3	359	Pasos a nivel suprimidos	2.0	9.0	22.2	29.2
4	68	Dique nuevo o mejorado	14.0	780.0	1.8	21.3
4	71	Dragados	430781.0	500000.0	86.2	17.5
4	385	Creación o mejora de puerto pesquero o deportivo	22.0	10.0	220.0	189.3
4	386	Puertos y dársenas mejoradas	3.0	22.0	13.6	25.4
4	443	Urbanización o acondicionamiento de zona portuaria	47580.0	106500.0	44.7	7.8
6	107	Instalaciones de transporte construidas	2.0	18.0	11.1	30.0
7	2123	Longitud conservada	14271.1	43920.0	32.5	32.5
7	3028	Longitud señalizada	4051.2	4590.0	88.3	88.3
7	3029	Actuaciones realizadas.	774.0	428.0	180.8	180.8
9	371	Potencia instalada en energías alternativas	10466.0	1744000.0	0.6	0.6
9	374	Producción eléctrica con fuentes renovables	675.0	5310.0	12.7	12.7
10	232	Empresas beneficiarias (PYMES)	1025.0	7000.0	14.6	15.8
10	280	Empresas beneficiarias	1025.0	7000.0	14.6	15.6

Fuente: FONDOS 2000 e Informe de Ejecución, Anualidad 2002. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR.

CUADRO 5.41. EFICACIA DE LOS RESULTADOS DEL EJE 6

Medida	Código	Nombre Indicador	Realizado	Programado	Ratio eficacia	
			2000-2002	2000-2006	POIA	MCA
3	508	Incremento de velocidad	0	140	0.0	N.D.
4	648	Puestos de atraque nuevos	672	750	89.6	71.5
6	3026	Aumento de la capacidad e estaciones de autobuses	1	14	7.1	12.8
6	3027	Aumento de la capacidad de almacenaje	0	40	0.0	N.D.
7	3036	Red adaptada ambientalmente	20	1201	1.7	1.7
8	642	Población beneficiada por mejora red energética (hab.)	13249	171000	77.6	56.1
9	482	Hogares abastecidos por energías alternativas	7717	45000	17.1	18.1
10	548	Inversión privada inducida	62711815	369860000	17.0	21.5

Fuente: FONDOS 2000 e Informe de Ejecución, Anualidad 2002. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR.

En definitiva, las intervenciones cuantitativamente más relevantes dentro de este eje que presentan un grado de ejecución financiera y física superior a la media del MCA. Sin embargo se aprecia en algunas medidas un retraso relativo en su ejecución que, según la percepción de los agentes ejecutores implicados, no impedirá alcanzar el valor del 100% en sus ratio de eficacia financiera y física. Sin embargo los agentes ejecutores de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico para las medidas 6.8, 6.9 y 6.10, necesitan especialmente agilizar la implementación de sus intervenciones en el periodo que resta de programación si, como han declarado, pretenden alcanzar el 100% de eficacia en la ejecución de sus medidas al final del periodo.

5.3.7. EJE 7

El eje 7 presenta un valor del indicador de ejecución financiera del 29,9%. Este valor se sitúa 31,8 puntos por debajo del total de ejecución financiera del POIA y 25 puntos por debajo del valor correspondiente al FEOGA. Algo análogo ocurre en la comparación con el MCA en el que la ejecución correspondiente del eje es del 53,3%. En el caso de las medidas 7.5, 7.59 y 7.6, a pesar de estar programados pagos en el período, la realización ha sido nula. En las demás medidas, aunque se han producido realizaciones de compromisos y pagos, ha sido en porcentajes muy bajos en la medida 7.55 y relativamente bajos en la medida 7.2. En la medida 7.8, aunque el porcentaje ha sido bajo en cuanto a los compromisos realizados con respecto a los programados, si ha sido alto, por encima de las medidas del eje 3, en cuanto a los pagos realizados con respecto a los programados (véanse al respecto los Cuadros 5.42 y 5.43).

Estas cifras contradicen la opinión de los agentes ejecutores del eje 7 que en un 60% consideran que la ejecución es buena. Es muy inferior el número de los que consideran (un 20%) que es muy mala. No son de la misma opinión los gestores coordinadores cuya apreciación coincide con las cifras reales (regular para los ejes 7.2 y 7.8, mala para el 7.5 -nuestra opinión en este caso es que la ejecución es muy mala- y muy mala para el eje 7.6).

Las razones para esta mala ejecución financiera hay que buscarla en el retraso en la aprobación del POIA, así como el retraso en el proceso de elaboración de la estructura jurídica básica del PRODER que se ha producido el 3/10/2002. No obstante, tanto los gestores coordinadores como los agentes ejecutores consideran que la ejecución financiera de los programas será del 100% dentro del período de programación. Sin embargo, podemos observar en este eje valores elevados de los indicadores de realizaciones y resultados. Del total de diecinueve indicadores de realizaciones cinco están por encima del 100% y dos por encima del 50%. Del total de 10 indicadores de resultados, tres están por encima del 100%, dos por encima del 90% y uno por encima del 50%, lo que indicaría que en tres se ha cumplido el objetivo para el periodo 2000-2006 y en dos se está muy próximo a ello (Cuadros 5.44 y 5.45). Probablemente, de nuevo estos ratios de ejecución física elevados son resultado de que se fijaron valores programados demasiado bajos en algunos indicadores.

En la medida 7.2. los valores de los indicadores son idénticos a los correspondientes al MCA. Por su parte, la medida 7.55 nos da una medida de eficacia de las realizaciones bastante bajas, excepto para el 210 y el 712. No obstante, no podemos realizar comparaciones con los valores correspondientes al MCA pues no disponemos de ellos. Para la medida 7.8 los indicadores de ejecución física son también acordes a la ejecución financiera con valores muy elevados, por encima del 100% excepto en los indicadores 733 y 732 cuyos valores son cero. La opinión de los agentes encuestados, tanto de los institucionales como de los agentes ejecutores, es que los indicadores son adecuados para el eje y reflejan lo que se quiere conseguir en la ejecución de éste.

CUADRO 5.42. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 7

Medida		Gasto elegible	Gasto elegible	Compromisos	Pagos	Eficacia financiera	
		2000-2006	2000-2002 (1)	2000-2002 (2)	2000-2002 (3)	(2)/(1)	(3)/(1)
7.2	Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo (FEOGA-O)	88.612.384	38.094.452	30.576.940	17.400.936	80,3	45,7
7.5	Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias (FEOGA-O)	300.504	300.504	0	0	0,0	0,0
7.55	Desarrollo endógeno de zonas rurales, en el ámbito agrario: diversificación agraria	190.363.520	80.187.198	11.148.833	10.411.944	13,9	13,0
7.59	Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias (FEDER)	22.053.809	7.423.053	0	0	0,0	0,0
7.6	Recuperación de la capacidad de producción agraria dañada por desastres naturales y establecimiento de medios de prevención adecuados (FEOGA-O)	28.356.860	12.190.610	0	0	0,0	0,0
7.8	Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera (FEOGA-O)	104.646.226	46.316.313	32.312.867	27.365.149	69,8	59,1
TOTAL		434.333.303	184.512.130	74.038.640	55.178.028	40,1	29,9

Fuente: FONDOS 2000.

CUADRO 5.43. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 7 EN EL POIA Y EL MCA

Medida		EFICACIA FINANCIERA POIA		EFICACIA FINANCIERA MCA	
		(2)/(1)	(3)/(1)	(2)/(1)	(3)/(1)
7.2	Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo (FEOGA-O)	80,3%	45,7%	125,6%	82,6%
7.5	Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias (FEOGA-O)	0,0%	0,0%	13,4%	6,7%
7.55	Desarrollo endógeno de zonas rurales, en el ámbito agrario: diversificación agraria	13,9%	13,0%	13,9%	13,0%
7.59	Desarrollo endógeno de zonas rurales ligado a actividades no agrarias (FEDER)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
7.6	Recuperación de la capacidad de producción agraria dañada por desastres naturales y establecimiento de medios de prevención adecuados (FEOGA-O)	0,0%	0,0%	77,9%	39,1%
7.8	Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera (FEOGA-O)	69,8%	59,1%	81,7%	53,3%

Fuente: FONDOS 2000. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR.

CUADRO 5.44. EFICACIA DE LAS REALIZACIONES DEL EJE 7

Medida	Código	Nombre	Realizado 2000-2002	Programado 2000-2006	Ratio eficacia POIA
7.2	30	Caminos rurales construidos o mejorados.	2.000,0	1.098,0	54,9
	703	Equipos o instalaciones	300,0	167,0	55,7
7.55	136	Edificios turísticos y culturales (nuevos, mejorados, etc.)	0,0	10.806,3	-
	279	Edificios y otras infraestructuras turísticas y culturales construidas	500,0	21,0	4,2
	1027	Jornadas de asistencia técnica a los proyectos	200,0	58,0	29,0
	1029	Establecimientos de agroturismo.	80,0	5,0	6,3
	1030	Nuevos establecimientos de artesanía	800,0	11,0	1,4
	1032	Nuevas plazas de turismo	2.700,0	317,0	11,7
	210	Campañas de promoción e imagen de productos y servicios	50,0	139,0	278,0
	711	Construcc. y bienes artísticos o culturales rehabilitados puestos en valor y espacios naturales/urbanos recuperados	300,0	83,0	27,7
	712	Servicios apoyo a empresas y población rural	100,0	209,0	209,0
7.59	376	Proyectos de apoyo al desarrollo local (asesoramiento, estudios financiados)	50,0	0,0	0,0
	380	Proyectos de organizaciones locales	3250,0	0,0	0,0
7.6	713	Longitud de encauzamiento acondicionada	350,0	0,0	0,0
	714	Captaciones realizadas	125,0	0,0	0,0
	715	Estudios de prevención de riesgos	10,0	0,0	0,0
7.8	720	Actos celebrados	120,0	0,0	0,0
	719	Demostraciones realizadas	36,0	6,0	16,7
	724	Estaciones RAIF mejoradas	47,0	47,0	100,0
	722	Nuevas oficinas comarcales agrarias	3,0	1,0	33,3
	721	Planes realizados	10,0	12,0	120,0
	723	Proyectos dotación de OCAS	59,0	21,0	35,6
	725	Puntos de control biológico	150,0	150,0	100,0
	1035	Servicios creados de sustitución y de asistencia a la gestión de las explotaciones agrarias	120,0	0,0	0,0
	1036	Proyectos de comercialización de productos agrícolas de calidad	230,0	0,0	0,0
	1037	Grupos creados de comercialización de productos agrícolas de la calidad	390,0	405,0	103,9

Fuente: FONDOS 2000 e Informe de Ejecución, Anualidad 2002.

CUADRO 5.45. EFICACIA DE LOS RESULTADOS DEL EJE 7

Medida	Código	Nombre	Realizado 2000-2002	Programado 2000-2006	Ratio eficacia POIA
7.2	689	Inversión inducida	59.500.000	21.909.696	36,8
	704	Procedimientos acreditados	160	170	106,3
	1103	Superficie afectada	100.000	55.350	55,4
7.5	716	Explotaciones beneficiadas por encauzamientos	3.500	0	0,0
	717	Aumento capacidad de abastecimiento	125	0	0,0
	718	Explotaciones beneficiadas por captaciones	3.125	0	0,0
7.55	548	Inversión privada inducida	425.000.000	9.379.811	2,2
	1105	Población rural beneficiada	2.500.000	0	0,0
	3039	Promotores o administraciones ejecutoras	980	0	0,0
7.59	633	Población beneficiada directamente	2.500.000	0	0,0
7.8	731	Cabezas acogidas/controladas	184.000	173.896	94,5
	733	Capacidad ampliada OCAS (técnicos/OCA)	2	0	0,0
	732	Capacidad servicio nuevas OCAS (técnicos)	21	0	0,0
	730	Explotaciones acogidas/controladas	1.100	1.082	98,4
	726	Agricultores beneficiados	4.500	0	0,0
	727	Solicitudes inversión mejora calidad presentados	200	0	0,0
	728	Explotaciones investigadas	20.000	23.942	119,7
	729	Superficie beneficiada	500.000	724.193	144,8

Fuente: FONDOS 2000 e Informe de Ejecución, Anualidad 2002.

5.3.8. EJE 9

La ejecución financiera del eje 9 se sitúa en el 52.7%, mientras que el nivel de compromisos es del 94.4% (ver Cuadro 5.46). Este porcentaje es bajo debido a la medida 9.3, la cuál tiene un nivel de ejecución del 2%. Según el informe de ejecución del 2002 la razón de este bajo nivel de ejecución de la medida 9.3 se debe a que estaba pendiente la firma del convenio previsto en el artículo 27.2 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo que regula el funcionamiento del organismo intermedio de la Subvención Global de Desarrollo Endógeno de Zonas Rurales.

La ejecución en la medida 9.2 es baja, sólo un 32.4%, aunque el nivel de compromisos es más que aceptable, un 91.7%. Se detecta, por tanto, problemas en la certificación de pagos para esta medida. Para analizar con detalle las acciones desarrolladas dentro de este eje 9 nos remitimos a los informes de ejecución del 2000, 2001 y 2002.

Cuando se comparan los resultados del eje 9 del POIA con los resultados a nivel de MCA, las diferencias son muy pequeñas (ver Cuadro 5.47). El nivel de compromisos del eje es superior en el MCA, mientras que el nivel de ejecución es inferior al del POIA. A nivel de medidas, el nivel de ejecución de la medida 9.3 es similar en el POIA y en el MCA. Para la medida 9.2 destaca el elevado nivel de compromisos existente en el MCA comparado con el POIA (un 281.6 frente a un 91.7).

CUADRO 5.46. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 9

Medida	Gasto elegible 2000-2006	Gasto elegible 2000-2002 (1)	Compromisos 2000-2002 (2)	Pagos 2000-2002 (3)	Eficacia financiera (2)/(1) (3)/(1)	
	1 Asistencia técnica FEDER	24.572.690	9.315.154	10.214.165	7.343.219	109,7
2 Asistencia técnica FSE	25.807.462	8.677.328	7.960.663	2.809.808	91,7	32,4
3 Asistencia técnica FEOGA-O	3.048.035	1.310.093	38.735	25.852	3,0	2,0
TOTAL EJE 9	53.428.187	19.302.575	18.213.563	10.178.879	94,4	52,7

Fuente: FONDOS 2000.

CUADRO 5.47. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 9 EN EL POIA Y EL MCA

Medida	EFICACIA FINANCIERA POIA		EFICACIA FINANCIERA MCA	
	(2)/(1)	(3)/(1)	(2)/(1)	(3)/(1)
1 Asistencia técnica FEDER	109,7	78,8	104,0	67,2
2 Asistencia técnica FSE	91,7	32,4	281,6	41,6
3 Asistencia técnica FEOGA-O	3,0	2,0	3,7	2,2
TOTAL EJE 9	94,4	52,7	146,1	44,9

Nota: (1) Gasto elegible 2000-2002. (2) Compromisos 2000-2002. (3) Pagos 2000-2002.

Fuente: FONDOS 2000. Los datos relativos al MCA han sido proporcionados por QUASAR.

CUADRO 5.48. EJECUCIÓN FINANCIERA DEL EJE 9 SEGÚN MEDIDAS Y ÓRGANOS EJECUTORES

Medida	Órgano ejecutor	Gasto elegible 2000-2006	Gasto elegible 2000-2002 (1)	Compromisos 2000-2002 (2)	Pagos 2000-2002 (3)	Eficacia financiera (2)/(1) (3)/(1)	
		1	CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA (AN)	5.813.883	1.005.792	767.754	5.399.627
1	INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCIA (IFA)	1.315.324	151.521	1.005.357	-	663,5	-
1	CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	3.887.951	1.934.661	3.381.424	628.066	174,8	32,5
1	INSTITUTO DE ESTADISTICA DE ANDALUCIA (IEA)	13.555.532	6.223.180	5.059.629	1.315.527	81,3	21,1
2	CONSEJERIA DE GOBERNACION Y JUSTICIA (AN)	480.809	342.576	342.577	342.577	100,0	100,0
2	CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA (AN)	18.944.617	2.673.931	3.024.018	294.321	113,1	11,0
2	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN).	5.119.909	5.119.909	4.338.139	1.993.859	84,7	38,9
2	INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER (IAM)	1.262.127	540.912	255.929	179.051	47,3	33,1
3	CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA (AN)	726.711	-	-	-	-	-
3	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	1.676.436	1.031.722	12.000	12.000	1,2	1,2
3	CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	644.888	278.371	26.735	13.852	9,6	5,0

Fuente: FONDOS 2000.

Por órganos ejecutores (ver Cuadro 5.48), en la medida 9.1 la Consejería de Economía y Hacienda tiene una ejecución financiera del 536.9%. En la medida 9.2, la mayor ejecución financiera la tiene la Consejería de Gobernación y Justicia (100%), seguida de lejos por la Consejería de Empleo (38.9%) y el Instituto Andaluz de la Mujer (33.1%).

Sólo existen indicadores de realizaciones en la medida 9.1. Los indicadores 298 “Estudios realizados” y 299 “Evaluaciones realizadas” muestran realizaciones superiores a las previstas. El ratio de eficacia se sitúa para el indicador 298 y 299 en el 240 y 200%, respectivamente. Para el indicador 306 “Reuniones realizadas”, el nivel de realización es nulo (ver Cuadro 5.49).

CUADRO 5.49. EFICACIA DE LAS REALIZACIONES DEL EJE 9

Medida	Código	Nombre Indicador	Realizado	Programado	Ratio eficacia	
			2000-2002	2000-2006	POIA	MCA
I	298	Estudios realizados	96,0	40,0	240,0	-
I	299	Evaluaciones realizadas	6,0	3,0	200,0	-
I	306	Reuniones realizadas	0,0	9,0	0,0	-

Fuente: FONDOS 2000.

5.4. VALORACIÓN DE LA EFICIENCIA

La valoración de la eficiencia de las operaciones financiadas con fondos públicos es un objetivo muy importante pero difícil de alcanzar con los datos de que pueden disponer los equipos de evaluación. Evaluar la eficiencia absoluta de una intervención exige comparar los costes en los que realmente se incurre con lo mínimos necesarios para ejecutar dicha actuación. La ineficiencia podría medirse, entonces, por la diferencia entre ambos o por el porcentaje en el que podrían reducirse los costes de ejecución respecto al coste mínimo. No obstante, en la práctica no se dispone, en la mayoría de los casos, de estimaciones de costes mínimos que sean aceptadas por los diferentes actores que intervienen en las evaluaciones de las políticas públicas.

Dadas las dificultades prácticas de realizar análisis de eficiencia absoluta, cuando es posible, los trabajos de evaluación se centran en el análisis de la eficiencia relativa; esto es, se *comparan los costes unitarios de intervenciones similares*.

Sin embargo, también los costes financieros unitarios presentan dificultades para su elaboración; ésta dependerá de la capacidad de gestión de cada órgano ejecutor para distribuir los costes entre las diferentes realizaciones físicas y resultados. Además, incluso si esta distribución se realizara, a veces es inapropiado comparar entre sí realizaciones recogidas en un mismo indicador con un mínimo de sentido económico. Por ejemplo, el indicador de realizaciones “(24) Autovía nueva (Km.)” puede estar referido a inversiones que, por su naturaleza, pueden ser heterogéneas y en consecuencia, proporcionar estimaciones de costes unitarios no comparables. Concretamente, el coste por kilómetro de construcción de autovía nueva es muy superior en una intervención que afecta a una zona de orografía complicada y/o sensible ecológicamente y que, por consiguiente, incorpora medidas correctoras y compensatorias, que en el caso de que su construcción no estuviese condicionada por este hecho.

Teniendo en cuenta estas matizaciones se procede a continuación a tratar de dar cumplimiento a lo estipulado en las condiciones técnicas y contenidos establecidos en el anexo I al Convenio de Colaboración entre la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía y la Universidad de Málaga para la realización de la evaluación intermedia del POIA 2000-2006. En dicho anexo I se establece que “el análisis del grado de eficiencia se hará a partir de

una valoración de las realizaciones y resultados alcanzados, medidos a través de los indicadores correspondientes, con los medios y recursos aplicados. El análisis se realizará comparando la información disponible sobre los costes unitarios de las actuaciones con los datos disponibles de este tipo de coste a nivel regional o nacional, teniendo en cuenta las características específicas de la región. Ese examen, a partir de los costes unitarios estándar que le serán suministrados por el equipo evaluador del MCA, se hará a través de una selección o muestra de medidas y de sus correspondientes indicadores”.

Para alcanzar los objetivos descritos en el párrafo anterior, el equipo evaluador del POIA 2000-2006 debería haber dispuesto de la siguiente información:

- Costes unitarios para cada realización física y resultado del POIA.
- Costes unitarios estándar de las realizaciones y resultados suministrados por los evaluadores del MCA.

Sin embargo, el equipo evaluador del POIA no ha dispuesto de la información señalada anteriormente, salvo en contadas ocasiones como más adelante se expone. A juicio del equipo evaluador del POIA los datos suministrados por los evaluadores del MCA no son adecuados para valorar la eficiencia relativa en todos los casos en los que en una misma medida existe más de un indicador de realizaciones físicas y/o de resultados. No se pueden calcular costes unitarios cuando es imposible distribuir el gasto certificado entre cada indicador de realizaciones y/o de resultados; en caso contrario, como sucede en la mayoría de los cálculos realizados por los evaluadores del MCA, se está dividiendo la *misma cantidad monetaria* sucesivamente entre cada una de las unidades cuantificadas en los respectivos indicadores de realizaciones y resultados de los que se dispone para cada medida en cuestión. Así, la información proporcionada por QUASAR denominada “Coste Unitario de lo realizado al 2002” se ha calculado, para cada realización, como el ratio entre los pagos certificados en el periodo 2000-2002 *para el total de la medida* y la cuantía proporcionada por el indicador de realización correspondiente. Por ejemplo, en la medida 6.I los costes unitarios de lo realizado al 2002 suministrados por los evaluadores del MCA tanto para el POIA como para el conjunto del MCA se presentan en el Cuadro 5.50.

CUADRO 5.50. COSTES UNITARIOS DE LO REALIZADO A 2002 SEGÚN LOS CÁLCULOS DE LOS EVALUADORES DEL MCA PARA LAS REALIZACIONES FÍSICAS DE LA MEDIDA 6.I

Indicador	Pagos certificados POIA (31/12/02) Medida 6.I	Medición POIA (31/12/02)	Coste unitario de lo realizado a 2002	
			POIA	MCA
7. Actuaciones en medio urbano	949,922,238	22.00	43,178,283.56	23,298,186.79
24. Autovía nueva	949,922,238	275.62	3,446,492.41	6,241,392.67
38. Carretera acondicionada	949,922,238	990.97	958,578.20	820,195.22
41. Carretera nueva	949,922,238	71.90	13,211,714.02	12,645,050.66
25. Autovía mejorada	949,922,238	15.40	61,683,262.23	206,869,744.29

Fuente: QUASAR

Como puede comprobarse en todos los casos el “coste unitario” calculado procede de dividir los pagos certificados en la medida (949,922,238 euros) entre la cuantía de las realizaciones físicas proporcionada para cada indicador:

Ante estas limitaciones, los evaluadores del POIA han tratado de realizar un análisis de eficiencia a través de cuatro vías alternativas:

- a) Recurriendo a los datos suministrados por QUASAR para aquellas medidas donde sólo existe un único indicador de realizaciones físicas y/o resultados en el POIA. Obviamente, la utilidad de esta vía depende

de que los datos suministrados por los evaluadores del MCA contengan toda la información relevante. Concretamente, en aquellas medidas del POIA donde existe un solo indicador también ha sido proporcionado un solo indicador para el conjunto del MCA. No tenemos la información necesaria para poder contrastar esta circunstancia. Suponemos entonces que, dado que no se nos ha indicado lo contrario, la existencia de un solo indicador es común para el POIA y el MCA (aunque reconocemos que esta circunstancia no tiene necesariamente por que cumplirse). En consecuencia, en estos casos, los cálculos se han realizado de forma adecuada ya que no hay necesidad de distribuir los pagos certificados de cada medida entre más de un indicador de realizaciones físicas y/o resultados.

- b) Aplicando la metodología desarrollada por la Universidad de Valencia e IVIE⁶⁰ para la Evaluación Intermedia del Programa Operativo FEDER de la Comunidad Valenciana (1994 – 1999).
- c) Solicitando a los agentes ejecutores de cada beneficiario final los costes unitarios de las realizaciones físicas que constan en las medidas que gestionan.
- d) Utilizando los datos facilitados por QUASAR para construir una proxy de un índice de eficiencia relativa.

a) Análisis de eficiencia a partir de los datos suministrados por FONDOS 2000 y reelaborados por QUASAR

Los cuadros que se muestran a continuación presentan los costes unitarios de lo realizado a 2002 para las medidas con un solo indicador de realizaciones y/o resultados, según la información proporcionada por los evaluadores del MCA.

CUADRO 5.51. COSTES UNITARIOS DE LOS INDICADORES DE REALIZACIONES SELECCIONADOS

Medida	Código indicador	Definición	Ejecutado 2000-2002	Pagos certificados 2000-2002	Coste unitario POIA (1)	Coste unitario MCA (2)	(1)/(2)x 100
1.4	280	Empresas Beneficiarias (nº)	174	3,916,129	22,506.49	19,687.00	114.32
1.7	280	Empresas Beneficiarias (nº)	86	1,098,003	12,767.47	8,488.59	150.41

Fuente: FONDOS 2000 y QUASAR.

En el Cuadro 5.51 se muestran valores medios de las ayudas concedidas a las empresas. En la medida 1.4, el indicador recoge información sobre ayudas a empresas de carácter social, habiéndose establecido dos líneas de actuación: la concesión de ayudas a nuevos proyectos empresariales o a proyectos de ampliación de las empresas de economía social y el apoyo a proyectos locales de economía social. Puede observarse que en el POIA la ayuda media concedida es un 14,32% superior a la media del MCA. En el segundo caso, en la medida 1.7, se trata de acciones destinadas a potenciar los servicios industriales de las empresas (fundamentalmente PYMES), la adecuación de sus estructuras tecnológicas y humanas, y la mejora de las condiciones de seguridad y calidad industrial tendentes a aumentar la competitividad. Nuevamente, en este caso, la ayuda media concedida en el POIA es superior a la media del MCA. La diferencia es sustancial y, dado que se trata de priorizar las ayudas a las PYMES, muy abundantes en Andalucía, resulta difícil explicar las razones que subyacen a este hecho.

Por su parte, en el Cuadro A.V.I.I. se presentan los costes unitarios de los indicadores de resultados del programa. Como en el cuadro anterior, en la última columna se ha calculado el cociente entre el coste unitario en el POIA en

60. Mas, M., Maudos, J. y F. Pérez (1998): "Una aproximación al análisis de eficiencia: aplicación a la Evaluación Intermedia del Programa Operativo FEDER de la Comunidad Valenciana", *Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas*.

relación a la media del MCA; valores superiores a 100 indican mayores costes unitarios en Andalucía y, por tanto, menor nivel de eficiencia. Puede observarse que:

- Tan sólo en dos casos, el valor calculado en la última columna supera a 100. En el primer caso, se trata de la inversión inducida en la medida 1.3; en Andalucía para inducir un euro de inversión privada se requieren casi 52 euros de inversión pública, frente a tan sólo 2,5 euros en la media del MCA. El segundo caso, se trata de la medida 5.7 y el indicador visitantes al año; en este caso, las actuaciones destinadas a mejorar y ampliar la oferta turística consumen más del doble de recursos por visitante en Andalucía que en la media del MCA.
- En todos los casos restantes, salvo en la medida 7.55, se observa un mayor nivel de eficiencia en la ejecución de los Fondos Estructurales en el POIA con relación a la media del MCA. Es decir, en todos los casos, los valores de la última columna antes mencionados son inferiores a 100.

En conclusión, puede destacarse de las estimaciones presentadas en el Cuadro 5.52 que:

- En el POIA resulta considerablemente más reducido el coste de formar personas que a los seis meses de finalizar el curso correspondiente están ocupados. Es decir, en el POIA el nivel de eficiencia conseguido en la inserción laboral es muy superior al observado en la media del MCA de acuerdo con la información contenida en FONDOS 2000.
- Además, salvo en la medida 1.3, por cada euro de inversión privada inducida se requiere menor aportación de fondos públicos en el POIA que en el MCA.

CUADRO 5.52. COSTES UNITARIOS DE LOS INDICADORES DE RESULTADOS SELECCIONADOS

Medida	Código indicador	Definición	Ejecutado 2000-2002	Pagos certificados 2000-2002	Coste unitario POIA	Coste unitario MCA	(1)/(2)x 100
1.3	548	Inversión privada inducida	500,000	25,962,537	51.93	2.51	2068.92
1.53	548	Inversión privada inducida	3,483,391	1,123,434	0.32	0.77	41.56
1.55	548	Inversión privada inducida	952,242,548	37,662,956	0.04	0.05	80.00
1.7	548	Inversión privada inducida	3,718,912	1,098,003	0.30	0.31	96.77
6.10	548	Inversión privada inducida	62,711,815	3,917,693	0.06	0.09	66.67
1.2	548	Inversión privada inducida	340,528,069	102,069,931	0.30	0.45	66.67
7.55	548	Inversión privada inducida	9,379,812	10,411,944	1.11	1.11	100.00
5.7	607	Visitantes al año	1,522,275	28,950,037	19.02	9.36	203.21
5.8	607	Visitantes al año	629,020	15,354,775	24.41	68.56	35.60
4B.6	954	Nº personas ocupadas a los 6 meses	6,534	31,269,840	4,785.71	21,359.64	22.41
4B.7	954	Nº personas ocupadas a los 6 meses	8,177	18,664,474	2,282.56	6,768.07	33.73
4B.8	954	Nº personas ocupadas a los 6 meses	4,930	34,823,016	7,063.49	10,695.12	66.04
4B.9	954	Nº personas ocupadas a los 6 meses	24	328,356	13,681.48	15,524.78	88.13
4D.10	954	Nº personas ocupadas a los 6 meses	1,194	6,234,933	5,221.89	43,397.70	12.03
4D.11	954	Nº personas ocupadas a los 6 meses	1,641	7,559,276	4,606.51	17,650.94	26.10
4E.16	954	Nº personas ocupadas a los 6 meses	3,249	11,923,181	3,669.80	4,149.13	88.45

Fuente: FONDOS 2000 y QUASAR.

b) Aplicación de la metodología desarrollada por la Universidad de Valencia y el IVIE

Ante las dificultades que presenta la elaboración de costes financieros unitarios, los autores del citado trabajo propusieron como vía alternativa al análisis de la eficiencia la comparación de los precios de licitación (PL) de cada proyecto con los precios de adjudicación (PA) y de ejecución (PE) del mismo. En esta evaluación se analizan estos precios para un número limitado de proyectos, a partir de la información recabada en los análisis de casos para las intervenciones FEDER. Se trata, por tanto, de una muestra muy reducida de las operaciones del POIA.

En la aproximación para el análisis de la eficiencia propuesta por la Universidad de Valencia y el IVIE subyace el argumento siguiente: "el precio de licitación resulta de la valoración que los técnicos de la Administración hacen del coste de una actuación de determinadas características. Podría decirse que ese es el coste estimado en el que tendría previsto incurrir la Administración si lo ejecutara ella misma. Sin embargo, en la mayoría de los casos la actuación es llevada a cabo por el sector privado, al que se adjudica mediante un concurso o subasta, dándose entrada a un mecanismo competitivo. De ese modo, si la empresa adjudicataria es capaz de realizar la actuación con menor coste, se produce una ganancia de eficiencia, en relación a lo inicialmente estimado. La medida de esa mejora en la eficiencia (E) sería el ratio (PL/PE): valores de la misma superiores a la unidad indican mejoras, mientras que valores inferiores a la unidad significan que el coste efectivo (PE) ha resultado ser superior de lo planeado inicialmente en la licitación (PL)".

En el Cuadro 5.53 se presentan los resultados de aplicar esta metodología a los casos seleccionados. Como puede apreciarse tan sólo en un caso (Construcción de la Variante de Aguilar de la Frontera) se ha producido una reducción del precio de ejecución respecto al de licitación. En los demás casos, el precio de ejecución ha supuesto incrementos de costes de entre un 2% (Intranet Corporativa) y un 34% (Creación de una Fábrica de Perfiles Metálicos). Asimismo, en este Cuadro se puede comprobar, para los proyectos de los que se dispone de información, que se

CUADRO 5.53. ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA A PARTIR DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN EL ANÁLISIS DE CASOS

Medida	Órgano ejecutor	Código del proyecto	Nombre del proyecto	Precio de licitación N(PL)	Precio de adjudicación (PA)	Precio de ejecución (PE)	E= (PL)/ (PE)	(PL)/ (PA)	(PL)/ (PA)
1.51	IFA	ISU0101671	Creación de una fábrica de perfiles metálicos para estructuras de invernaderos (Frada Invernaderos, S.L.)	3,526,048	-	4,728,072	0.75	-	-
6.1	Dirección General de Carreteras (MFOM)	O1	Variante de Aguilar de la Frontera	40,947,067	32,805,243	36,906,381	1.11	1.25	0.89
6.1	Dirección General de Carreteras (MFOM)	AM200601150077	Autovía A-376 Sevilla-Utrera	12,672,318	12,672,318	13,398,431	0.95	1.00	0.95
1.51	IFA	3SU0102470	Creación de una empresa dedicada a la fabricación de puertas y elementos (Armasur Puertas, S.L.)	3,700,000	-	4,700,000	0.79	-	-
3.1	Aguas de la Cuenca del Sur (ACUSUR)		Desaladora de Agua de Mar de Carboneras	79,759,715	79,479,167	103,000,000	0.77	1.00	0.77
6.1	Consejería de Obras Públicas y Transportes	AM200601150076	Autovía A-381, Jerez-Los Barrios	50,133,681	55,067,450	55,067,450	0.91	0.91	1.00
2.7	SAS	AM200207360003	Intranet Corporativa	10,693,189	10,693,189	10,890,788	0.98	1.00	0.98

han producido mejoras en la eficiencia "ex ante" (PL/PA) atribuible a la empresa adjudicataria en sólo uno de las cinco intervenciones consideradas. En ese caso además, los precios definitivos de ejecución superan a los de adjudicación, pero no a los de licitación como se ha comentado anteriormente. Se puede comprobar finalmente que el ratio que indica la eficiencia de la ejecución de los proyectos por las empresas adjudicatarias (PA/PE) muestra valores inferiores a la unidad en cuatro de los cinco casos considerados, señalando, en consecuencia, que en esas intervenciones se han producido pérdidas de eficiencia en la ejecución de los proyectos por las empresas adjudicatarias.

c) Análisis de la eficiencia a partir de los datos suministrados por los agentes ejecutores

Este enfoque parte de los datos suministrados por los agentes ejecutores en el cuestionario-entrevista que se ha realizado y que integra las fuentes de información primarias que se han utilizado en esta evaluación. En concreto, se le solicitaba a los agentes ejecutores que cumplimentaran la cuestión que se presenta a continuación:

PREGUNTA 3.5. PARA LAS OPERACIONES QUE GESTIONA, INDIQUE LOS COSTES UNITARIOS MEDIOS CORRESPONDIENTES A LOS INDICADORES DE REALIZACIONES QUE SE SEÑALAN EN EL COMPLEMENTO DE PROGRAMA

Código indicador	Definición	Medición	Realización	Coste total de la realización	Coste unitario

De los 138 cuestionarios-entrevistas realizados, tan solo en 63 casos (45,6%) los entrevistados han dispuesto de datos para cumplimentar los costes unitarios. No obstante, con posterioridad los evaluadores del POIA han revisado y contrastado la coherencia de la información suministrada, excluyendo los datos correspondientes a 7 encuestas. Por tanto, solo se dispone de información válida en 56 cuestionarios (40,6% del total). Este hecho pone de relieve las dificultades que aún presenta la información disponible por los agentes ejecutores con vistas a poder dar contenido al análisis de eficiencia. Además, esta circunstancia permitiría, en un análisis más detallado que el realizado en estas páginas, valorar la capacidad de cada órgano ejecutor para detallar el coste asociado a cada realización física. Con los datos disponibles solo es posible analizar las diferencias de eficiencia asociadas a cada órgano ejecutor que ha facilitado información, hecho que en si mismo es un manifestación, en términos comparativos, de un mayor nivel de información y capacidad de gestión a juicio del equipo evaluador.

En el Cuadro 5.54 se presentan los costes unitarios, según los datos facilitados por los agentes ejecutores, para aquellos indicadores que se repiten en más de una medida para distintos órganos ejecutores. En la última columna de dicho cuadro se refleja el coste unitario de cada indicador de realizaciones físicas en relación al coste medio ponderado del conjunto de indicadores del mismo código para los que hemos dispuesto de información. Valores superiores a 100 indican mayores costes unitarios. Puede observarse que se presentan diferencias pronunciadas debido a que:

- Un mismo indicador recoge actuaciones muy diversas. En esta situación se encuentran los indicadores con códigos 94 y 197. Este último indicador cuantifica el número de actuaciones de seguridad y prevención de avenidas, pero en cada operación la extensión de la superficie en la que actúa es diferente y, por tanto, su coste.

CUADRO 5.54. COSTES UNITARIOS SEGÚN MEDIDAS Y ÓRGANOS EJECUTORES. COMPARACIÓN CON LOS COSTES UNITARIOS MEDIOS PONDERADOS

Medida	Código	Nombre	Indicador	Definición	Medición	Realización (unidades)	Coste total (€)	Coste unitario (€)	Coste unitario medio=100
6.1	101172	DIRECCION GENERAL DE CARRETERAS (M.FOMENTO)	24	Autovía nueva	Km	65	247.455.000	3.807.000,00	108,89
6.1	204151	CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (AN)	24	Autovía nueva	Km	77	249.000.000	3.230.552,00	92,40
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	3.496.161,97	100,00
6.1	101172	DIRECCION GENERAL DE CARRETERAS (M.FOMENTO)	38	Carretera acondicionada	Km	21	33.558.000	1.598.000,00	571,00
6.1	204151	CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (AN)	38	Carretera acondicionada	Km	567	131.000.000	231.465,50	82,71
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	279.860,54	100,00
6.3	101171	D.G. FERROCARRILES(M. FOMENTO)	94	Estaciones y apeaderos	Nº	2	40.654.000	20.327.000,00	719,81
6.3	103002	RED NACIONAL DE FERROCARRILES ESPAÑOLES (RENFE)	94	Estaciones y apeaderos	Nº	13	1.705.000	131.154,00	4,64
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	2.823.933,33	100,00
2.7	101154	D.G. DEL CATASTRO(MH).	143	Superficie actualizada	Has	2.954.574	3.981.874	1,35	104,27
2.7	204201	CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	143	Superficie actualizada	Has	728.758	787.056	1,08	83,41
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	1,29	100,00
2.7	101154	D.G. DEL CATASTRO(MH).	145	Superficie ortofotografiada	Has	632.303	53.214	0,08	2,390
2.7	204161	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	145	Superficie ortofotografiada	Has	2.227.000	738.994	0,33	98,59
2.7	204201	CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	145	Superficie ortofotografiada	Has	726.758	408.104	0,56	167,31
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	0,33	100,00

Continúa

Continuación

Medida	Código	Nombre	Indicador	Definición	Medición	Realización (unidades)	Coste total (€)	Coste unitario (€)	Coste unitario medio=100
I.1	204111	CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA (AN)	185	Ayudas concedidas (Total)	Nº	937	3.106.946	3.316,00	4,62
I.1	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN).	185	Ayudas concedidas (Total)	Nº	128	52.800.000	412.767,00	574,77
I.1	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN).	185	Ayudas concedidas (Total)	Nº	80	11.142.093	139.275,50	193,94
I.1	204141	CONSEJERIA DE TURISMO Y DEPORTE (AN)	185	Ayudas concedidas (Total)	Nº	331	62.185.369	187.871,20	261,61
I.1	204311	INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER (IAM)	185	Ayudas concedidas (Total)	Nº	692	2.253.697	3.256,60	4,53
SGFE	204135	INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCIA (IFA)	185	Ayudas concedidas (Total)	Nº	1.858	157.633.798	84.840,58	118,14
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	71.813,69	100,00
3.2	101231	DG. DE OBRAS HIDRAULICAS Y CALIDAD DE AGUAS (MMA).	197	Actuaciones de seguridad y prevencion de avenidas	Nº	14	12.691.923	881.383,50	74,73
3.2	204151	CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (AN)	197	Actuaciones de seguridad y prevencion de avenidas	Nº	7	12.076.628	1.725.233,00	146,27
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	1.179.454,81	100,00
I.1	204141	CONSEJERIA DE TURISMO Y DEPORTE (AN)	202	Ayudas a la creación	Nº	130	3.690.930	28.391,77	263,65
I.1	204311	INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER (IAM)	202	Ayudas a la creación	Nº	288	810.432	2.814,00	26,13
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	10.768,81	100,00
I.1	204111	CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA (AN)	203	Ayudas a la modernización/ampliación	Nº	937	3.106.946	3.316,00	25,29
I.1	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN).	203	Ayudas a la modernización/ampliación	Nº	80	11.142.093	139.275,50	1.062,28

Continúa

Continuación

Medida	Código	Nombre	Indicador	Definición	Medición	Realización (unidades)	Coste total (€)	Coste unitario (€)	Coste unitario medio=100
1.1	204141	CONSEJERIA DE TURISMO Y DEPORTE (AN)	203	Ayudas a la modernización/ampliación	Nº	199	5.547.604	27.877,41	212,63
1.1	204311	INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER (IAM)	203	Ayudas a la modernización/ampliación	Nº	404	1.443.265	3.572,40	27,25
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	13.111,05	100,00
2.2	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN).	262	Proyectos de I+D+I cofinanciados	Nº	5	1.981.600	396.320,10	4.651,18
2.2	204151	CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (AN)	262	Proyectos de I+D+I cofinanciados	Nº	13	2.087.598	160.584,00	1.884,60
2.2	204161	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	262	Proyectos de I+D+I cofinanciados	Nº	7	721.030	103.004,20	1.208,85
2.2	204181	CONSEJERIA DE EDUCACION Y CIENCIA (AN)	262	Proyectos de I+D+I cofinanciados	Nº	1737	9.693.367	5.580,52	65,49
2.2	204201	CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	262	Proyectos de I+D+I cofinanciados	Nº	48	939.147	19.565,00	229,61
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	8.520,85	100,00
2.7	204161	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	271	Redes creadas en las Administraciones Públicas	Nº	10	35.423	3.542,00	2,05
2.7	204171	CONSEJERIA DE SALUD (AN)	271	Redes creadas en las Administraciones Públicas	Nº	8	2.494.617	311.827,00	180,30
2.7	204171	CONSEJERIA DE SALUD (AN)	271	Redes creadas en las Administraciones Públicas	Nº	1	1.957.050	1.957.050,00	1.131,57
2.7	204201	CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	271	Redes creadas en las Administraciones Públicas	Nº	10	528.466	52.846,60	30,56
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	172.950,21	100,00
5.9	204171	CONSEJERIA DE SALUD (AN)	278	Dotaciones de equipamiento sanitario	Nº	1	1.996.562	1.996.562,00	403,48

Continúa

Continuación

Medida	Código	Nombre	Indicador	Definición	Medición	Realización (unidades)	Coste total (€)	Coste unitario (€)	Coste unitario mesdío=100
5.9	204171	CONSEJERIA DE SALUD (AN)	278	Dotaciones de equipamiento sanitario	Nº	8	2.456.925	307.116,00	62,06
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	494.831,89	100,00
5.7	204111	CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA (AN)	279	Edificios y otras infraestructuras turísticas y culturales construidas	Nº	42	3.420.672	81.444,00	114,75
5.7	204141	CONSEJERIA DE TURISMO Y DEPORTE (AN)	279	Edificios y otras infraestructuras turísticas y culturales construidas	Nº	14	553.872	39.562,26	55,74
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	70.973,99	100,00
2.7	204171	CONSEJERIA DE SALUD (AN)	3012	Aplicaciones instaladas	Nº	38	1.957.050	51.501,00	59,57
2.7	204201	CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	3012	Aplicaciones instaladas	Nº	16	2.711.881	169.492,60	196,03
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	86.461,69	100,00
5.7	204111	CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA (AN)	3014	Núcleos turísticos y culturales mejorados	Nº	55	10.286.680	187.030,00	157,58
5.7	204141	CONSEJERIA DE TURISMO Y DEPORTE (AN)	3014	Núcleos turísticos y culturales mejorados	Nº	115	9.890.201	86.001,75	72,46
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	118.687,54	100,00
3.3	204151	CONSEJERIA DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (AN)	3032	EDAR nuevas o ampliadas	Nº	6	13.399.323	2.233.220,00	229,55
3.3	204201	CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	3032	EDAR nuevas o ampliadas	Nº	14	6.058.326	432.737,00	44,48
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	972.882,45	100,00
4D.10	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO (AN)	304a	Personas beneficiarias	Nº	2119	378.977	178,84	70,77
4D.10	204391	INSTITUTO ANDALUZ DE SERVICIOS SOCIALES (IASS)	304a	Personas beneficiarias	Nº	8435	2.208.197	261,00	103,29

Continúa

Continuación

Medida	Código	Nombre	Indicador	Definición	Medición	Realización (unidades)	Coste total (€)	Coste unitario (€)	Coste unitario medio=100
4D.11	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	304a	Personas beneficiarias	Nº	2.177	336.567	154,60	61,18
4A.12	204161	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	304a(*)	Personas beneficiarias	Nº	2.707	651.112	241,00	95,37
4E.16	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	304a	Personas beneficiarias	Nº	2.433	316.627	130,13	51,50
4C.2	204201	CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE (AN)	304a	Personas beneficiarias	Nº	1.224	685.902	560,38	221,77
4B.6	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	304a	Personas beneficiarias	Nº	742	346.836	467,43	184,98
4B.6	204161	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	304a	Personas beneficiarias	Nº	1.562	744.885	483,00	191,14
4B.7	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	304a	Personas beneficiarias	Nº	3.119	514.670	165,00	65,30
4B.8	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	304a	Personas beneficiarias	Nº	1.462	411.532	281,48	111,39
4B.9	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	304a	Personas beneficiarias	Nº	1.063	238.204	224,08	88,68
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	252,69	100,00
4B.7	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	304b	Personas beneficiarias	Nº	9	19.232	2.136,93	75,43
4D.11	204211	CONSEJERIA DE ASUNTOS SOCIALES	304b	Personas beneficiarias	Nº	323	783.836	2.426,70	85,66
4E.16	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	304b	Personas beneficiarias	Nº	297	803.193	2.704,35	95,46
4C.3	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	304b	Personas beneficiarias	Nº	2.585	5.944.430	2.299,58	81,17
4C.4	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	304b	Personas beneficiarias	Nº	947	4.365.881	4.610,22	162,73

(*) El indicador utilizado para identificar las personas beneficiarias en esta medida es el 180: "alumnos".

Continúa

Continuación

Medida	Código	Nombre	Indicador	Definición	Medición	Realización (unidades)	Coste total (€)	Coste unitario (€)	Coste unitario medio=100
4B.8	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN).	304b	Personas beneficiarias	Nº	763	2.033.620	2.665,30	94,08
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	2.833,10	100,00
4B.8	204111	CONSEJERIA DE ECONOMÍA Y HACIENDA(AN)	304c	Personas beneficiarias	Nº	95	1.959.717	2.0628,6	100,00
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	-	100,00
4E.16	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN).	904a	Nº de discapacitados e inmigrantes	Nº	59	7.678	130,13	74,66
4B.6	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN).	904a	Nº de discapacitados e inmigrantes	Nº	6	2.805	467,43	268,18
4B.7	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN).	904a	Nº de discapacitados e inmigrantes	Nº	123	20.295	165,00	94,66
4B.9	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN).	904a	Nº de discapacitados e inmigrantes	Nº	40	8.963	224,08	128,56
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	174,30	100,00
4D.10	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN).	906a	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	1.177	210.495	178,84	129,50
4D.10	204391	INSTITUTO ANDALUZ DE SERVICIOS SOCIALES (IASS)	906a	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	3.523	922.285	261,00	189,00
4D.11	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN).	906a	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	1304	201.598	154,60	111,95
4A.12	204161	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	906a	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	619	148.888	241,00	174,51
4E.16	204131	CONSEJERIA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN).	906a	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	2.433	316.606	130,13	94,23
4E.16	204161	CONSEJERIA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	906a	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	1.382	438.047	317,00	229,55

Continúa

Continuación

Medida	Código	Nombre	Indicador	Definición	Medición	Realización (unidades)	Coste total (€)	Coste unitario (€)	Coste unitario medio=100
4E.16	204311	INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER (IAM)	906a	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	78269	6.788.821	86,73	62,80
4E.17	204311	INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER (IAM)	906a	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	9541	4.058.236	425,34	308,00
4B.6	204131	CONSEJERÍA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	906a	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	455	212.681	467,43	338,48
4B.6	204161	CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA (AN)	906a	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	351	169.632	483,00	349,75
4B.7	204131	CONSEJERÍA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	906a	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	2129	351.285	165,00	119,48
4B.8	204131	CONSEJERÍA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	906a	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	933	262.621	281,48	203,83
4B.9	204131	CONSEJERÍA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	906a	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	241	54.003	224,08	162,26
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	138,10	100,00
4B.7	204131	CONSEJERÍA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	906b	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	3	6,411	2.136,93	79,81
4D.11	204211	CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES	906b	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	10	27,647	2.764,70	103,26
4E.16	204131	CONSEJERÍA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	906b	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	297	803,193	2.704,35	101,00
4B.8	204131	CONSEJERÍA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO(AN)	906b	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	325	862,973	2.665,30	99,54
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	2.677,52	100,00
4B.8	204111	CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA(AN)	906c	Nº de mujeres beneficiarias	Nº	61	1.258.344,6	20.628,6	100,00
-	-	coste unitario medio ponderado	-	-	-	-	-	-	100,00

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

Códigos (304a, 904a y 906a): Acciones de formación, orientación e itinerarios de inserción laboral

Códigos (304b y 906b): Ayudas al empleo

Códigos (304c, 906c): Becas de comercio exterior

- En las ayudas de diverso tipo concedidas destaca por su baja cuantía el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) y la Consejería de Economía y Hacienda. La diversidad de tipos de ayuda que conceden los diversos órganos ejecutores es lo que explica estas diferencias detectadas.
- El indicador 271 "Redes creadas en las Administraciones Públicas", los costes unitarios varían entre un 2,05% de la media ponderada hasta un 1.131,57%. Según el evaluador de esta medida, cada agente ejecutor tiene una concepción diferente de lo que son redes y, por tanto, de su cuantificación.
- En el caso del indicador con código 278, referente a "Dotaciones de equipamiento sanitario", refleja adquisiciones muy diferentes: desde acreditación de laboratorios hasta adquisición de equipos.
- Los indicadores de realizaciones del eje 4, con códigos 304 "Personas beneficiarias", 906 "Número de mujeres beneficiarias" y 904 "Número de discapacitados e inmigrantes" se utilizan para la mayoría de las medidas de este eje, cubriendo una amplia diversidad de actuaciones, como son las acciones de formación, los itinerarios de inserción laboral, las acciones de orientación, las ayudas a empresas para la creación y estabilidad en el empleo o las becas de comercio exterior; éstas últimas convocadas por la Consejería de Economía y Hacienda, a través de la medida 4B.8. Obviamente, esta diversidad de actuaciones conllevan costes unitarios muy diferentes, por lo que considerar de forma agregada los indicadores 304, 906 y 904 para todas las medidas en los que se utilizan, desvirtuaría de forma muy significativa el cálculo de los costes unitarios para cada indicador. Como consecuencia de ello, las diferencias entre los costes unitarios de estos indicadores no obedecerían en realidad a diferencias de eficiencia en la ejecución de las medidas, sino a diferencias en el coste real que supone cada una de estas acciones tan diferentes. Por este motivo, el equipo evaluador ha considerado necesario incorporar para los indicadores 304 y 906 tres subtipos diferentes, identificados con las letras "a", "b" y "c"; mientras que para el indicador 904, sólo es necesario incorporar el subtipo "a". El subtipo "a" se identifica con todas aquellas actuaciones que están relacionadas con acciones de formación, itinerarios de inserción laboral o acciones de orientación, dado que el coste de estas actuaciones, debe en principio, no diferir de forma muy significativa entre una medida y otra. El subtipo "b" se identifica con las ayudas a empresas con el objetivo de aumentar la contratación o la estabilidad en el empleo. El coste de estas ayudas son significativamente superiores al de las acciones incluidas en el subtipo "a". Finalmente, el código "c" está referido a las becas de investigación en comercio exterior; con coste unitario muy superior al de los dos subtipos anteriormente comentados. Dado que la única medida en la que es aplicable el cálculo de costes unitarios a partir de los indicadores subtipo "c" (304c y 906c) es la medida 4B.8, su utilización para analizar la eficiencia relativa deja de tener relevancia por cuanto que el coste unitario medio ponderado calculado para estos indicadores depende exclusivamente del valor obtenido para esta medida. Por lo que respecta a los códigos "a" y "b" sería interesante analizar la eficiencia relativa de cada órgano ejecutor en la gestión de las operaciones en las que participa dentro de cada medida.
- Los costes unitarios subtipo "a" destinados a valorar la eficiencia relativa de aquellas acciones vinculadas a la formación, la orientación y los itinerarios de inserción laboral, se caracterizan por presentar, en términos medios, un valor más elevado para el indicador 304a "personas beneficiarias" que para los indicadores 904a "nº de discapacitados e inmigrantes" y 906a "nº de mujeres beneficiarias". Esta situación, en principio, podría considerarse anormal por cuanto implica que el coste de las acciones evaluadas es sensiblemente inferior; cuando el colectivo al que van destinadas es discapacitados e inmigrantes o bien el colectivo femenino.
- A partir del cálculo de los costes unitarios sobre los indicadores subtipo "a", se puede distinguir entre aquellos agentes ejecutores que presentan niveles de eficiencia relativa superiores e inferiores a la media. Concretamente, dentro del primer grupo, es decir entre los órganos ejecutores más eficientes en el desarrollo de sus actuaciones, cabe destacar la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico en las medidas 4E.16, 4D.11, 4B.7 y 4D.10 y el Instituto Andaluz de la Mujer en la medida 4E.16, destinada a prestar ayudas mejorar la empleabilidad de las mujeres.
- Dentro del segundo grupo, el Instituto Andaluz de la Mujer presenta costes unitarios sensiblemente superiores al coste unitario medio ponderado para el indicador 906a en el desarrollo de la medida 4E.17, probablemente, como consecuencia de las especiales características de esta medida, que tiene como objetivo fundamental fomentar la actividad empresarial de las mujeres a través de servicios de formación, información

y asesoramiento técnico. Asimismo, las acciones de formación profesional ocupacional de la medida 4B.6, llevadas a cabo por la Consejería de Agricultura y Pesca y la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, si bien presentan unos costes unitarios que en principio son razonables para este tipo de actuaciones (483 y 467 euros, respectivamente), son, sin embargo, sensiblemente superiores al coste promedio en el que incurren el resto de agentes ejecutores para realizar actuaciones de estas características. Finalmente, cabe señalar a la Consejería de Medio Ambiente, en la medida 4C.2, con niveles de eficiencia relativa sensiblemente inferiores al del resto de órganos ejecutores para el indicador 304a. Probablemente, el motivo que ha provocado esta situación sea el coste superior necesario para desarrollar cursos de formación dirigidos a adaptar a los trabajadores a los nuevos requerimientos medioambientales.

- En el caso de los costes unitarios subtipo "b", destinados a evaluar la eficiencia relativa de las ayudas a la creación de empleo, cabe destacar positivamente la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico en las ayudas destinadas a ofrecer nuevas oportunidades laborales a los desempleados de larga duración en la medida 4B.7. No obstante, esta misma Consejería presenta niveles de eficiencia relativa muy reducidos en el caso de las actuaciones dirigidas a favorecer sistemas de reorganización del tiempo de trabajo en la medida 4C.4.

Finalmente, también se ha incluido en el anexo el A.V.47 que contiene los costes unitarios calculados para los indicadores en los que no hay elementos de comparación.

d) Utilización de los datos proporcionados por QUASAR para la construcción de una proxy de un índice de eficiencia relativa

Si bien, a juicio del equipo evaluador del POIA, los datos facilitados por los evaluadores del MCA no constituyen cálculos de los costes financieros unitarios, se podrían utilizar para construir una variable proxy de un índice de eficiencia relativa de las realizaciones y resultados del POIA mediante el empleo de una extensión de la metodología desarrollada por el IVIE y la Universidad de Valencia, antes comentada. Así se podría considerar el cociente (Gasto elegible en el periodo 2000-2006 / N° de unidades previstas de cada indicador de realizaciones o resultados en el periodo 2000-2006) como una proxy del coste unitario en el que tendría que incurrir la administración. Por otra parte el ratio (Pagos certificados en el periodo 2000-2002 / N° de unidades ejecutadas de cada indicador de realizaciones o resultados en el periodo 2000-2002) se podría considerar como una variable proxy del precio de ejecución de la realización o del resultado correspondiente.

Teniendo en cuenta estos supuestos, se ha construido la variable proxy del índice de eficiencia relativa POIA-MCA para cada indicador de la siguiente forma:

$$E_r = \frac{\frac{\text{Pagos certificados POIA 2000-2002}}{\text{Realizaciones POIA 2000-2002}}}{\frac{\text{Gasto elegible POIA 2000-2006}}{\text{Realizaciones previstas POIA 2000-2006}}} \cdot \frac{\frac{\text{Pagos certificados MCA 2000-2002}}{\text{Realizaciones MCA 2000-2002}}}{\frac{\text{Gasto elegible MCA 2000-2006}}{\text{Realizaciones previstas MCA 2000-2006}}}$$

Como puede observarse, mediante este procedimiento se tiene en cuenta que los cálculos realizados por QUASAR no han permitido distribuir los gastos materializados entre los distintos indicadores, pero permite ofrecer un indicador que toma en consideración este hecho. Así, valores de E_r por encima de 100 podrían interpretarse como relacionados con un menor nivel de eficiencia relativa del POIA respecto al MCA en el indicador concreto al que se refiere. En el anexo, A.V.48 presenta los resultados de calcular dicha proxy del índice de eficiencia para los indicadores de realizaciones y resultados del POIA que existen también en el MCA. Se puede comprobar que en el 63,4% de los 254 indicadores considerados la eficiencia relativa del POIA podría ser superior a la correspondiente para esos indicadores en el MCA.

CAPÍTULO 6

RESERVA DE EFICACIA

6.1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se trata de dar cumplimiento al apartado F) RESERVA DE EFICACIA, conforme a las condiciones técnicas y contenidos establecidos en el anexo I al Convenio de colaboración entre la Consejería de Economía y Hacienda y la Universidad de Málaga para la realización de esta evaluación intermedia. En el anexo citado se especifica que “la evaluación intermedia deberá:

- Presentar los resultados más recientes relativos a los indicadores establecidos y compararlos con los objetivos fijados.
- Comprobar la calidad y exactitud de los datos utilizados.
- Valorar si los indicadores de eficacia acordados siguen cubriendo al menos el 50% del gasto del programa”.

Atendiendo a lo dispuesto en el documento citado y las observaciones de los servicios de la Comisión Europea al borrador de este informe de evaluación intermedia se presenta, en epígrafes separados, el análisis detallado de cada grupo de criterios.

6.2. CRITERIOS DE EFICACIA: INDICADORES SELECCIONADOS PARA LA ATRIBUCIÓN DE LA RESERVA DE EFICACIA

6.2.1. PRESENTACIÓN Y COBERTURA DE LOS INDICADORES

Los criterios de eficacia establecidos en el Complemento de Programa (versión 0-3-0), a fin de valorar “la capacidad de alcanzar los objetivos en términos de progresión física del programa”, se remiten al cumplimiento de los objetivos cuantificados asociados a un conjunto de indicadores específicamente seleccionados a tales efectos. Los indicadores seleccionados corresponden, en lo fundamental, a aquellas medidas del Programa Operativo que revisten una mayor relevancia financiera (garantizando que, como mínimo, un 50% de le envolvente financiera del programa en términos de ayuda resulte cubierta) y/o significación cualitativa. Los momentos temporales de referencia para los objetivos cuantificados son el 31/12/2006 y el 31/12/2002, resultando obligada la elección de esta última fecha a fin de cumplir con lo establecido en el artículo 44.1 del Reglamento 1260/1999 que dispone que los Estados-miembros, en estrecho contacto con la Comisión, deberán evaluar la eficacia general de los Programas Operativos en el curso del año 2003 (antes de 31/12/2003, obligatoriamente).

La eficacia será valorada en virtud de que la progresión alcanzada en la aplicación de las medidas para las cuales se han establecido indicadores sea tal que supere el 80% del valor-objetivo establecidos para 31/12/2002. Los indicadores seleccionados y los valores-objetivo establecidos para 31/12/2002 constan en el CPOIA (versión 0-3-0), en un cuadro sin numerar (pp. 548). No obstante, con posterioridad a la distribución de la versión 0-3-0 (de fecha 24 de marzo de 2003 según consta en el ejemplar entregado al equipo evaluador) se han producido dos modificaciones en los indicadores seleccionados para valorar la progresión física del programa: se elimina el indicador "nº de ayudas a grupos de investigación" de la medida 2.2 y se reduce la previsión del indicador "beneficiarios de colectivos con especiales dificultades de inserción sobre el total de participantes" del 9% al 8%.

Los diez indicadores de reserva de eficacia pueden considerarse representativos del conjunto del POIA 2000-2006, dado que se han seleccionado entre diversos ejes, especialmente de los más importantes del Programa. Afectan a prácticamente todas las medidas de los ejes 1 y 4, y a las de mayor peso en los ejes 3 y 6. En conjunto estas medidas suponen más del 80% del gasto elegible del POIA, según el texto del Complemento de Programa (pp. 548). No se contemplan indicadores de reserva de eficacia en los ejes 2, 5, 7 y 9. Los indicadores elegidos están presentes en medidas financiadas por FEDER, FSE y FEOGA-O.

EJE I Y SUBVENCIÓN GLOBAL FEDER DE ANDALUCÍA 2000-2006

En lo que se refiere al Eje I son dos los indicadores seleccionados para la reserva de eficacia, el 4001-"Empleos creados y/o mantenidos" (se refieren exclusivamente al eje I) y el 4024-"Ayudas a PYMES sobre el total de ayudas".

En el Cuadro 6.1. se recogen los valores de realización del indicador 4001 que figuran en Fondos 2000, considerando por separado las medidas del Eje I y la subvención global de FEDER. En lo que se refiere al primer grupo de datos, los indicadores 768 y 772 están presentes en todas las medidas del eje, a excepción de la medida 1.8. Estos son indicadores de impacto y sus valores previstos y realizados se detallan en el capítulo 7, en el Cuadro 7.5. En la medida 1.8 se encuentra el indicador 16-"Autoempleo generado", indicador de realización cuyo valor previsto a 31/12/2006 es de 10.000 empleos.

CUADRO 6.1. INDICADOR 4001 Y EQUIVALENCIA EN EL POIA. VALORES DE REALIZACIÓN A 31/12/2002

4001-Empleos creados y/o mantenidos (nº)	Indicador equivalente en el CPOIA			TOTAL
	768-Empleos creados	772-Empleos mantenidos	16-Autoempleo generado	
EJE I (sin subvención global)	9.581	31.756	2.898	44.235
SGFEDER				
1.51	1.818	12.744	---	14.562
1.53	---	212	---	212
1.55	6.589	31.616	---	38.205
TOTALES	17.988	76.328	2.898	97.214

Fuente: FONDOS 2000.

El indicador 4024 está presente en las medidas 1.1 y 1.2 y mide en porcentajes las ayudas destinadas a PYMES del total de ayudas concedidas en estas medidas. La estimación de este indicador no es directa, por cuanto en el CPOIA se recogen para dichas medidas los siguientes indicadores relacionados. En la medida 1.1 los indicadores de realización: 185-Ayudas concedidas (total); 202-Ayudas a la creación; 203-Ayudas a la modernización/ampliación y 2110-Estudios de apoyo y difusión a PYMES. En la medida 1.2 el indicador de realización: 232-Empresas beneficiarias (PYMES)

En todos los casos se recogen los valores en número de ayudas, por lo que la agregación de resultados entre el indicador 232 y el 185 (que a su vez es la agregación del 202 y el 203) no plantea dificultad a pesar de su diferente denominación. Sin embargo, a efectos del indicador de reserva de eficacia 4024, debe distinguirse del indicador 185 el número de ayudas destinadas a PYMES del total de ayudas concedidas. Dado que los datos disponibles en FONDOS 2000 solo permiten realizar esta desagregación atendiendo al nombre de la operación cuyos datos se cargan en la aplicación informática y dada la existencia de operaciones cuya denominación es ambigua o genérica se hace necesario acceder a los expedientes de dichas operaciones para obtener esta información.

EJE 3

En lo que respecta al Eje 3, después del Eje 6, es el más importante desde el punto de vista financiero de todo el Programa, pues supone el 26,3% del gasto elegible del POIA. Esta destacada importancia se ve reflejada en la existencia de dos indicadores exclusivos para valorar la eficacia de las realizaciones efectuadas en este eje. Así, el indicador 4006 "Conducciones de agua nuevas y/o mejoradas" está presente en las medidas 3.1 y 3.2; y el indicador 4008 "Superficie beneficiada por actuaciones de restauración, prevención, protección o regeneración" lo está en las medidas 3.6 y 3.9. Precisamente estas cuatro medidas son las de mayor peso entre las diez que integran este eje. En la tabla adjunta se han ordenado las medidas del Eje 3 según su importancia financiera y puede comprobarse como los indicadores seleccionados miden actuaciones de las medidas que significan, en conjunto, el 88,8% y el 89,6% del gasto elegible del eje para el periodo 2000-2006 y 2000-2002 respectivamente (ver Cuadro 6.2.). 2000.

CUADRO 6.2. IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS MEDIDAS DEL EJE 3

Medidas Eje 3	% Gasto Elegible 2000-2006	% Acumulado	% Gasto Elegible 2000-2002	% Acumulado
3.1	45.0	45.0	45.9	45.9
3.6	29.6	74.6	29.1	75.0
3.9	9.2	83.8	9.3	84.3
3.2	5.0	88.8	5.3	89.6
3.10	3.3	92.1	3.3	92.9
3.3	3.1	95.2	2.8	95.7
3.5	1.8	97.0	1.8	97.5
3.7	1.8	98.8	1.4	98.9
3.8	0.8	99.6	0.7	99.7
3.4	0.4	100%	0.3	100%
Total Eje 3	100%		100%	

Fuente: FONDOS 2000.

Por todo lo anterior, el equipo evaluador estima que este eje está bien representado por los dos indicadores de reserva de eficacia que le afectan, ya que pese a la cantidad y variedad de las medidas que lo integran, están relacionados con las medidas más importantes del mismo. Solamente se han quedado fuera de la muestra las medidas que en ningún caso lleguen a significar el 5% del eje; en todas las que superan este peso, sus actuaciones o proyectos son susceptibles de ser medidos por los indicadores de reserva de eficacia antes señalados.

El indicador 4006 "Conducciones de agua nuevas y/o mejoradas" (ver Cuadro 6.3.) mide algunas de las operaciones más importantes de las medidas 3.1 y 3.2 (FEDER), en realidad se trata de la suma de las actuaciones medidas por cuatro indicadores de realizaciones físicas diferentes: 117 "Redes de abastecimiento nuevas a actividades

económicas”: Medida 3.1, 118 “Redes de abastecimiento nuevas y/o mejoradas a núcleos de población”: Medida 3.1, 119 “Redes de abastecimiento renovadas o mejoradas”: Medida 3.2 y 122 “Redes de riego mejoradas/renovadas”: Medida 3.2.

Estas dos medidas significan el 45% y 5% respectivamente del gasto elegible total para el conjunto del Eje 3 durante el periodo 2000-2006 y el 45,9% y 5,3% durante el periodo 2000-2002. *Por lo que más de la mitad de la importancia financiera del presente Eje queda representado por estas dos medidas de característica y objetivos similares.* Las medidas 3.1 y 3.2 representan en conjunto el 13,1% del gasto elegible del conjunto del POIA para la totalidad del periodo 2000-2006, y el 13,5% del mismo para el periodo objeto de la presente evaluación intermedia 2000-2002.

También se ha seleccionado el indicador “Superficie afectada por actuaciones de restauración, prevención, protección o regeneración” que mide diversas operaciones dentro de las medidas 3.6 (FEDER) y 3.9 (FEOGA-O), en concreto: 436 “Superficie restaurada”: Medida 3.6; 3003 “Superficie reforestada o afectada en actuaciones de prevención, protección y regeneración”: Medida 3.6 y 692 “Superficie conservada”: Medida 3.9

Las medidas seleccionadas integran operaciones financiadas por FEDER (3.6) y FEOGA-O (3.9). La medida 3.6 supone el 29,6% del gasto elegible del eje para el periodo 2000-2006, mientras que la 3.9 significa el 9,2%. Asimismo representan conjuntamente el 10,2% del gasto elegible de todo el POIA 2000-2006.

El equipo de evaluación considera que los indicadores son los más significativos de las medidas seleccionadas. De un lado, los objetivos de las medidas 3.1 “Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas” y 3.2 “Mejora de la eficiencia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua” guardan una estrecha relación con el indicador seleccionado “Conducciones de agua”. Entre las actuaciones principales previstas por el POIA en la medida 3.1 se destacan las siguientes: “Construcción de infraestructuras de abastecimiento de agua a la población”, “Canalizaciones y conducciones para suministro de agua a las actividades económicas”, “Desarrollo de infraestructuras de interconexión”, “Sustitución de conducciones deficientes” y “Renovación de las redes de abastecimiento para evitar pérdidas”. En la medida 3.2 cabe asimismo destacar: “Actuaciones de mejora de las infraestructuras existentes que supongan la optimización del recurso hídrico”, “Actuaciones para lograr pérdidas en canalizaciones y conducciones” y “Modernización de redes primarias de riego”.

El equipo evaluador considera buena la capacidad de este indicador para medir los objetivos de estas dos medidas. No obstante, toda selección implica necesariamente dejar fuera a importantes actuaciones que se han desarrollado en otras medidas del eje, así como dentro de las medidas seleccionadas, como por ejemplo el gran proyecto de la Desaladora de agua de mar de Carboneras de la medida 3.1.

Con respecto al segundo indicador, el equipo evaluador quiere dejar constancia de que el elevado nivel de ejecución física del indicador de reserva de eficacia 4008 oculta la baja eficacia de la medida 3.6, donde la mayoría de los indicadores de realizaciones físicas muestran unos resultados más bajos que la media del MCA y de la media del eje 3 del POIA. Los indicadores de reserva de eficacia no reflejan lo poco que se ha realizado en esta medida, principalmente por las Confederaciones Hidrográficas, por las circunstancias descritas en otras partes de esta evaluación. Esta baja eficacia viene también corroborada por la reducida ejecución financiera durante el periodo 2000-2002 en esta medida (los pagos certificados suponen sólo el 20,2% del gasto elegible para el trienio 2000-2002). El elevado nivel de ejecución de este indicador, el mayor de todo el POIA, se debe fundamentalmente a la eficacia muy elevada de la medida 3.9; especialmente por las actuaciones ejecutadas por la Consejería de Medio Ambiente, se han intervenido en 74.237 hectáreas de las 12.897 previstas para las medidas 3.6 y 3.9. Como se aprecia en la tablas adjuntas, la superficie sobre la que se ha actuado en la medida 3.6 es muy reducida, mientras en la medida 3.9 la elevada eficacia supone que lo ya realizado representa el 571,05% de lo previsto para todo el periodo 2000-2006; en la 3.6 los porcentajes se reducen al 24,23% en el indicador 436 y al 4,43% en el indicador 3003.

CUADRO 6.3. REALIZACIONES FÍSICAS A 31 DE DICIEMBRE DE 2002

Medida	Indicador	Nº	Programado 2000-2006	Realizado 2000-2002	Realizado 2000-2002/ Programado 2000-2006 POIA	Realizado 2000-2002/ Programado 2000-2006 MCA
3.1	Redes de abastecimiento nuevas a actividades económicas	117	334.49	42.0	12.56	20.30
3.1	Redes de abastecimiento nuevas y/o mejoradas a núcleos de población	118	246.0	212.88	86.54	37.73
3.2	Redes de abastecimiento renovadas o mejoradas	119	28.0	26.45	94.46	89.29
3.2	Redes de riego mejoradas/renovadas	122	137.0	319.32	233.08	46.25
Total conducciones de agua		4006	745.49	600.65	80.57	--
3.6	Superficie restaurada	436	30,928	7,494.12	24.23	16.39
3.6	Superficie reforestada o afectada en actuaciones de prevención, protección y regeneración	3,003	13,171	583.59	4.43	4.76
3.9	Superficie conservada	692	13,000	74,237.06	571.05	218.69
Total superficie afectada		4008	57,099	82,314.77	144.16	--

Fuente: FONDOS 2000. Informe de ejecución 2002

EJE 4

Para este eje se utilizan tres indicadores, dos para las medidas cofinanciadas por el FSE y uno para la única medida del Eje 4 cofinanciada por el FEDER (medida 4A.1). Los dos indicadores de reserva de eficacia seleccionados para todas las medidas del FSE en el Eje 4 (excepto para la 4E.18) son el 4003: "mujeres beneficiarias sobre el total de beneficiarios" y el 4010: "beneficiarios de colectivos con dificultades de inserción sobre el total de beneficiarios". Por su parte, el indicador seleccionado para la medida 4A.1 es el 4049: "unidades educativas creadas y/o adaptadas". La elaboración de estos indicadores se ha realizado utilizando los siguientes criterios:

- El indicador 4003 se ha elaborado mediante un cociente, en el que en el numerador se recoge la suma del indicador de realizaciones 906: "número de mujeres beneficiadas" para todas las medidas del Eje 4 cofinanciadas por el FSE, exceptuando la 4E.18⁶¹ y en el denominador la suma del indicador de realizaciones 304: "personas beneficiarias", para esas mismas medidas. No obstante, para las medidas 4A.12 y 4A.15, en lugar de utilizarse en el denominador el indicador 304 se utiliza el indicador de realizaciones 180: "alumnos". El nivel de ejecución del indicador 4003 para el periodo 2000-2002 toma el valor 56,29% (Cuadro 6.4).
- El indicador 4010 se ha elaborado siguiendo los mismos criterios que en el anterior; pero en este caso, se utiliza en el numerador la suma del indicador de realizaciones 904: "número de discapacitados e inmigrantes", salvo para las medidas 4D.10 y 4D.11, en las que se utiliza el indicador 903: "número de discapacitados" para la primera de ellas y el 905: "número de inmigrantes" para la segunda. El valor realizado de este indicador para el periodo 2000-2002 alcanza un valor de 8,20% (Cuadro 6.5).

61. No se considera la medida 4E.18 porque las actuaciones de esta medida son acciones destinadas a combatir la segregación horizontal y vertical de la mujer en el mercado de trabajo. Por este motivo, el único indicador de realizaciones que se utiliza en esta medida es el indicador 175: "Acciones".

**CUADRO 6.4. ELABORACIÓN DEL INDICADOR DE RESERVA DE EFICACIA 4003
"MUJERES BENEFICIARIAS SOBRE EL TOTAL DE BENEFICIARIOS"**

Eje	Medida	Numerador			Denominador		
		CÓDIGO	NOMBRE INDICADOR	REALIZADO 2000-2002	CÓDIGO	NOMBRE INDICADOR	REALIZADO 2000-2002
4C	2	906	Nº de mujeres beneficiarias	3,296	304	Personas beneficiarias	7,655
4C	3	906	Nº de mujeres beneficiarias	909	304	Personas beneficiarias	2,313
4C	4	906	Nº de mujeres beneficiarias	677	304	Personas beneficiarias	975
4B	6	906	Nº de mujeres beneficiarias	16,193	304	Personas beneficiarias	31,835
4B	7	906	Nº de mujeres beneficiarias	15,772	304	Personas beneficiarias	25,921
4B	8	906	Nº de mujeres beneficiarias	4,775	304	Personas beneficiarias	11,183
4B	9	906	Nº de mujeres beneficiarias	283	304	Personas beneficiarias	1,131
4D	10	906	Nº de mujeres beneficiarias	7,182	304	Personas beneficiarias	13,840
4D	11	906	Nº de mujeres beneficiarias	2,238	304	Personas beneficiarias	5,091
4A	12	906	Nº de mujeres beneficiarias	198,308	180	Alumnos	407,342
4A	13	906	Nº de mujeres beneficiarias	1,882	304	Personas beneficiarias	3,973
4A	15	906	Nº de mujeres beneficiarias	2,574	180	Alumnos	12,440
4E	16	906	Nº de mujeres beneficiarias	83,618	304	Personas beneficiarias	83,618
4E	17	906	Nº de mujeres beneficiarias	9,447	304	Personas beneficiarias	9,447
		Total		347,154 (1)	Total		616,764 (2)

$$\text{INDICADOR 4003} = (1)/(2)*100 = 56.29\%$$

Fuente: Fondos 2000

- Por último, el indicador de reserva de eficacia 4049 para la media 4A.I coincide con el indicador de resultados 675: "unidades escolares creadas/adaptadas" para esta medida. Según Fondos 2000 el valor realizado de este indicador para el periodo 2000-2002 es de 654 unidades escolares.

Los tres indicadores de eficacia considerados para el eje 4, están presentes en todas las medidas del Eje excepto para la 4E.18. Esta amplia cobertura supone que los indicadores seleccionados cubren las actuaciones de medidas que supone un 99.7% del gasto elegible.

A juicio del equipo evaluador estas cifras ponen de manifiesto la amplia cobertura de los indicadores de eficacia seleccionados, si se tiene en cuenta el peso financiero de las medidas que están representadas en dichos indicadores. Asimismo, si tenemos en cuenta la variedad de objetivos de las medidas recogidas en estos indicadores de eficacia y la heterogeneidad de las actuaciones que se desarrollan dentro de este Eje, claramente diferenciadas por el Fondo que las cofinancia (FEDER o FSE), el equipo evaluador reitera que los tres indicadores de reserva de eficacia considerados tienen en cuenta estas circunstancias y, por tanto, son pertinentes para evaluar la eficacia del Eje 4.

CUADRO 6.5. ELABORACIÓN DEL INDICADOR DE RESERVA DE EFICACIA 4010
“BENEFICIARIOS DE COLECTIVOS CON DIFICULTADES DE INSERCIÓN SOBRE EL TOTAL DE BENEFICIARIOS”

Eje	Medida		Numerador		Denominador		
	CÓDIGO	NOMBRE INDICADOR	REALIZADO 2000-2002	CÓDIGO	NOMBRE INDICADOR	REALIZADO 2000-2002	
4C	2	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	3,296	304	Personas beneficiarias	7,655
4C	3	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	909	304	Personas beneficiarias	2,313
4C	4	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	677	304	Personas beneficiarias	975
4B	6	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	16,193	304	Personas beneficiarias	31,835
4B	7	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	15,772	304	Personas beneficiarias	25,921
4B	8	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	4,775	304	Personas beneficiarias	11,183
4B	9	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	283	304	Personas beneficiarias	1,131
4D	10	903	Nº de discapacitados	7,182	304	Personas beneficiarias	13,840
4D	11	905	Nº de inmigrantes	2,238	304	Personas beneficiarias	5,091
4A	12	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	198,308	180	Alumnos	407,342
4A	13	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	1,882	304	Personas beneficiarias	3,973
4A	15	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	2,574	180	Alumnos	12,440
4E	16	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	83,618	304	Personas beneficiarias	83,618
4E	17	904	Nº de discapacitados e inmigrantes	9,447	304	Personas beneficiarias	9,447
			Total	50,564	Total		616,764
				(1)			(2)

$$\text{INDICADOR 4010} = (1)/(2)*100 = 8.20\%$$

Fuente: Fondos 2000

EJE 6

Durante el periodo de evaluación intermedia ha habido modificaciones en los indicadores físicos de reserva de eficacia del Eje 6 así como en los objetivos que se establecieron a 31/12/02 para evaluar la reserva de eficacia. El Cuadro 6.6 que se presenta a continuación muestra el contenido de dichas modificaciones.

CUADRO 6.6. CAMBIOS EN LOS INDICADORES Y LOS OBJETIVOS DE RESERVA DE EFICACIA DEL EJE 6.

Código indicador	Descripción	Objetivo previsto a 31/12/02	
		COMPLEMENTO DE PROGRAMA VERSIÓN 0-0	COMPLEMENTO DE PROGRAMA VERSIÓN 0-3-0
4012	Carreteras y autovías nuevas y/o mejoradas (km. contratados)	270	748
4013	Grado de realización de la red TEN (% comprometido)	Inexistente	70
4021	Incremento de la red TEN en alta capacidad (% comprometido)	7	Inexistente
4112	Ferrocarril de alta velocidad (% del gasto comprometido)	50	50

Fuente: Complemento de Programa versión 0-0 y 0-3-0.

Las modificaciones han consistido pues en cambiar el objetivo de la reserva en el caso del indicador 4012 y en sustituir el indicador 4021 (Incremento Red TEN) por el 4013 (Grado de realización de la Red TEN). Si bien, apuntar que en realidad no se modificó el indicador, sino que desde el principio (año 2001) se medía el grado de realización de la Red TEN, es decir, de todas las actuaciones realizadas, qué porcentaje se ejecutó sobre la Red TEN. Por ello, se elevó el valor de previsión de 7 a 70 en las modificaciones que tras el Comité de Seguimiento de junio de 2002 se hicieron de los indicadores de eficacia. No se modificó la redacción, aún conociendo que no era la correcta, por creer el gestor del programa que no existía en la aplicación informática el indicador adecuado. Ahora que ha podido subsanarse el error, se ha hecho, por lo que en realidad no ha existido nunca una modificación *strictu sensu* de tal indicador, sino que sólo se ha corregido el error.

Con relación a la cobertura de los indicadores cabe señalar que:

- Las medidas 6.1 y 6.3 del POIA con las que dichos indicadores están relacionados, representan el 94% del gasto elegible del Eje 6 y el 36,5% del total del POIA. Más concretamente, el gasto elegible relacionado con estos indicadores representa el 81% del gasto atribuible al eje y el 31,5% del POIA. Se puede afirmar entonces que desde un punto de vista cuantitativo la cobertura de las intervenciones relacionadas con estos indicadores de reserva de eficacia es amplia.
- Por otra parte, el MCA establece para las regiones Objetivo 1 que los Fondos Estructurales van a prestar especial atención a completar las Redes Transeuropeas de Transporte (RTE-T) y su conexión con las redes regionales. Desde esta perspectiva además la inclusión de un indicador de reserva de eficacia relacionado con esta prioridad se considera relevante y oportuno.

6.2.2. CALIDAD Y EXACTITUD DE LOS DATOS UTILIZADOS

EJE 1 Y SUBVENCIÓN GLOBAL FEDER DE ANDALUCÍA 2000-2006

Las medidas contenidas en el Eje 1, incluida la Subvención Global FEDER, tienen un peso financiero en el Programa Operativo Integrado de Andalucía del 11,54% (Complemento de Programa, versión 0-3-0, pp. 548). Atendiendo a estos datos, se trata por tanto del tercer eje en importancia dentro del programa. Las medidas 1.1 y 1.2 representan conjuntamente un peso financiero del 7,02% del POIA. El indicador 4001, por lo tanto, mide operaciones que representan el 11,54% del peso financiero del programa, en tanto que el indicador 4024 lo hace sobre el 7,02%. Además, estas medidas son cofinanciadas por los tres fondos presentes en el POIA: la medida 1.2 es cofinanciada por el FEOGA, la medida 1.8 por el Fondo Social Europeo, el resto de las medidas del Eje 1 son cofinanciadas por FEDER, y las medidas 1.51, 1.53, 1.55 por la Subvención Global de FEDER. *Son por lo tanto indicadores muy representativos del conjunto del programa.*

La creación y el mantenimiento de puestos de trabajo es un objetivo prioritario de los Fondos Estructurales, por lo que el empleo se puede considerar como un buen indicador de las consecuencias de las actuaciones realizadas en el POIA. En este sentido resulta pertinente el indicador 4001. Dado que estos empleos se canalizan, en buena medida, a través de empresas a las que se conceden ayudas y dada la importancia que las pequeñas y medianas empresas tienen en el tejido empresarial de la región, la calidad del dato se ve apoyada y complementada con el indicador 4024.

EJE 3

En lo que se refiere al indicador de Conducciones de agua, la calidad es buena, ya que es algo fácil de medir y de comprobar, aunque se podría limitar a las conducciones nuevas, ya que las renovadas o mejoradas suponen una menor inversión y se les otorga el mismo tratamiento que a las nuevas.

En lo referente al indicador 4008, son muy similares los indicadores del CPOIA 692, 436 y 3003 ¿qué diferencia hay entre superficie protegida (3003) y superficie conservada (692)? ¿Qué se entiende exactamente por superficie conservada?: se trata de un indicador ambiguo y de difícil medición, y los agentes ejecutores pueden exagerar fácilmente las Has protegidas o regeneradas. Por ejemplo una actuación de conservación en una parte de un espacio natural puede ofrecer como resultado un mayor número de hectáreas conservadas, ya que se puede generalizar a la totalidad del espacio la actuación, con la dificultad añadida de su difícil medición y comprobación.

EJE 4

Los indicadores de realizaciones (180, 304, 903, 904, 905, 906) y el de resultados (675) que intervienen en la elaboración de los indicadores de la reserva de eficacia son fácilmente cuantificables por los agentes ejecutores de las medidas, por tal motivo, *el equipo evaluador considera que la fiabilidad y la calidad de los datos utilizados para elaborar los indicadores de reserva de eficacia son satisfactorias.*

No obstante, si tenemos en cuenta la naturaleza de las actuaciones que se desarrollan en las medidas del Eje 4 correspondientes al FSE, sería recomendable que el indicador 304 personas beneficiarias utilizado en el denominador de los indicadores de eficacia 4003 y 4010 se diferenciase en función del tipo de actuación desarrollada. Para ello, sería aconsejable, desde el punto de vista del equipo evaluador distinguir al menos tres niveles distintos dentro de este indicador, diferenciando, en primer lugar, entre personas beneficiarias que reciben acciones de formación, de inserción o de orientación; en segundo lugar, personas beneficiarias de ayudas al empleo; y por último, personas beneficiarias de becas y ayudas al estudio. Esta circunstancia, sin embargo, no sucede en las medidas 4A.12 y 4A.15 para las que se utiliza el indicador 180 "alumnos". Esta desagregación no afectaría al valor realizado de los indicadores de reserva de eficacia pero su elaboración sería más adecuada al perfil de las actuaciones que se desarrollan.

De igual forma, aunque no va a variar su valor realizado, sería aconsejable utilizar para todas las medidas que intervienen en la elaboración del indicador de eficacia 4010, exceptuando la 4D.10 y 4D.11, en lugar del indicador 904: "número de discapacitados e inmigrantes" los indicadores por separado 903: "número de discapacitados" y el 905: "número de inmigrantes". Esta diferenciación, se insiste, no va a afectar al valor realizado del indicador de eficacia 4010, pero captaría con mayor detalle las diferencias existentes entre los colectivos que se ven beneficiados por las actuaciones desarrolladas.

EJE 6

Respecto a este punto es necesario señalar que, como se ha indicado anteriormente, los indicadores de reserva de eficacia relacionados con el Eje 6 no pueden ser objeto de seguimiento a partir de la información contenida en FONDOS 2000. Esto es así puesto que no forman parte de la batería de indicadores contenidos en el Complemento de Programa ni pueden calcularse a partir de éstos. En consecuencia, el equipo evaluador no puede pronunciarse sobre la calidad de la información con la que se han elaborado estos indicadores. Solamente podría pronunciarse en este sentido respecto al indicador 4112, dado que FONDOS 2000 sí ofrece información sobre el gasto comprometido en la intervención de construcción de la línea de ferrocarril de alta velocidad entre Córdoba y Málaga. En este sentido cabe señalar que el gasto comprometido representa a 31/12/02 el 63,8% del gasto elegible asignado a esta intervención (1.550 Meuros). No obstante, cabe señalar que, según la información que ha utilizado el equipo evaluador, el gasto comprometido representa el 59,2% del gasto elegible. La discrepancia entre ambas cifras se explica porque en la salida de FONDOS 2000 utilizada no figuran las cifras definitivas a 31/12/2002 que el GIF nos ha remitido y que constan en el *Informe de Ejecución. Anualidad de 2002.*

Cabe finalmente señalar que, al analizar la pertinencia del sistema de indicadores, se alegó en este informe la conveniencia de incluir indicadores relativos a la realización de la RTE-T. Esta propuesta se justifica aún más si se tiene en cuenta que éste aspecto se considera lo suficientemente relevante como para ser incluido dentro de los indicadores de reserva de eficacia del programa.

6.2.3. EVOLUCIÓN DE LAS REALIZACIONES FÍSICAS. COMPARACIÓN DE LA EFICACIA

EJE 1 Y SUBVENCIÓN GLOBAL FEDER DE ANDALUCÍA 2000-2006

En el Cuadro 6.7. se recoge la evolución de las realizaciones físicas medidas a través de los indicadores 4001 y 4024. Los datos del primero de ellos se presentan de forma agregada, aunque su desglose por medidas e indicadores asociados en el POIA puede verse en el siguiente capítulo en el Cuadro 7.5, tomando como referencia de eficacia el valor esperado en 2006, con la excepción ya comentada del indicador 16-“Autoempleo generado”. Para este último caso, y con esta referencia, la eficacia se sitúa en el 29%.

El nivel de ejecución del programa medido a través de los indicadores propuestos es muy satisfactorio. En el caso del indicador 4001 el nivel de ejecución es casi tres veces el previsto para los tres primeros años, superando el valor objetivo en más de 63.000 empleos. Por su parte, el indicador 4024 muestra un valor realizado 21 puntos por encima de lo previsto para el periodo, con una ratio de eficacia de 127,62%

CUADRO 6.7. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE REALIZACIÓN FÍSICA. EJE 1 Y SUBVENCIÓN GLOBAL (FEDER Y FEOGA)

Indicador	Previsto a 31/12/2002 (A)	Realizado a 31/12/2001 (B)	Realizado a 31/12/2002 (C)	Eficacia (C/A)
4001-Empleos creados y/o mantenidos (nº)	35.000	30.858	97.214	277,75%
4024-Ayudas a PYMES sobre el total de ayudas (%)	76,00	75,20	96,99	127,62%

Fuente: FONDOS 2000 (para el indicador 4001); Informe de Ejecución. Anualidad 2001 (datos de la columna (B)); Informe de Ejecución. Anualidad 2002 (para todos los datos del indicador 4024).

EJE 3

Se ha superado el valor objetivo del 80%. Se han sobrepasado ampliamente las cantidades previstas de realizaciones físicas de los indicadores de reserva de eficacia: el 462% en el indicador de Conducciones de agua y el 638% en Superficie afectada. Los valores más elevados de todo el POIA se ofrecen en este eje. Puede considerarse que se han alcanzado sobradamente los objetivos previstos en términos de realizaciones físicas a la mitad del periodo. Puede calificarse el Eje 3 globalmente como muy eficaz a la luz del elevado cumplimiento de los objetivos alcanzados a la mitad del periodo medido por los indicadores anteriores.

Los informes anuales de ejecución señalan la progresión de la ejecución física de los indicadores descritos durante los tres primeros años del POIA. Hay que destacar que, en ambos casos, la mayor parte de las actuaciones se han llevado a cabo en el último año. En concreto, el 79% de las “conducciones nuevas o mejoradas” ejecutadas en las medidas 3.1 y 3.2 se han realizado en 2002. El porcentaje es aún superior en el segundo indicador, donde el 85% de lo realizado y medido por el indicador 4008 se ha concentrado en el último año.

No obstante, a este equipo de evaluación le llama la atención que la realización efectiva de “superficie conservada” en la medida 3.9 suponga el 1.878,68% de lo previsto para los tres primeros años de ejecución del POIA.

Finalmente, se quiere insistir en que este eje ofrece los dos indicadores de reserva de eficacia de mayor ejecución de todo el POIA, lo que contrasta con la menor eficacia financiera del Eje 3 respecto a la media del Programa. Especialmente cuando las dos medidas más importantes (3.1 y 3.6) son precisamente las de menor ejecución financiera del eje 3 (31,6% y 20,2%) respectivamente, medido por los pagos 2000-2002 con relación al gasto elegible 2000-2002. Lo que significa

CUADRO 6.8. COSTE UNITARIO DE LAS MEDIDAS DEL EJE 3

Medida	Indicador	Código	Medida	Beneficiario final	Coste unitario
3.1	Redes de abastecimiento nuevas a actividades económicas	117	Km	Aguas de la Cuenca del Sur	1.617.938
3.1	Redes de abastecimiento nuevas a actividades económicas	117	Km	Consejería de Obras Públicas	218.647
3.1	Redes de abastecimiento nuevas a actividades económicas	117	Km	D.G. Obras Hidráulicas. MMA	612.412
3.1	Redes de abastecimiento nuevas o mejoradas a núcleos urbanos	118	Km	D.G. Obras Hidráulicas. MMA	453.541
3.2	Redes de abastecimiento renovadas o mejoradas	119	Km	D.G. Obras Hidráulicas. MMA	199.752
3.2	Redes de riego renovadas o mejoradas	122	Km	D.G. Obras Hidráulicas. MMA	64.428
3.6	Superficie restaurada	436	Has	Consejería de Medio Ambiente	2.104
3.6	Superficie restaurada	436	Has	D.G. Obras Hidráulicas. MMA	121.347
3.6	Superficie reforestada o afectada en actuaciones de prevención, protección y regeneración	3.003	Has	Consejería de Medio Ambiente	2.004
3.6	Superficie reforestada o afectada en actuaciones de prevención, protección y regeneración	3.003	Has	D.G. Obras Hidráulicas. MMA	3.432

Fuente: Encuesta a Agentes Ejecutores.

que, o bien el nivel de eficiencia es muy elevado, o que los indicadores no miden correctamente el nivel de ejecuciones. El evaluador no puede profundizar más en estos aspectos al no disponer de los costes unitarios (indicador de eficiencia) de la media del MCA, ya que los datos facilitados por el evaluador del MCA se han calculado asignando al indicador en cuestión todos los pagos efectuados en el conjunto de la medida. Tampoco han respondido la totalidad de los agentes ejecutores del POIA a las demandas de información sobre costes unitarios efectuadas por este equipo evaluador, especialmente las Confederaciones Hidrográficas, ninguna de las cuatro que intervienen en Andalucía han facilitado esta información. El Cuadro 6.8. muestra las divergencias en costes unitarios (eficiencia) facilitada por los diferentes órganos ejecutores en estos indicadores.

EJE 4

El indicador 4003 "Mujeres beneficiarias sobre el total de beneficiarios" alcanzó un nivel de ejecución a 31 de diciembre de 2001 del 56.44%, según el informe de ejecución del 2001. Sin embargo, el nivel alcanzado doce meses más tarde ha sido del 56.29%, es decir, 0.15 puntos porcentuales inferior al del 2001 (tasa de crecimiento ?0.26). La caída en el nivel de ejecución se debe a un mayor incremento en el número de beneficiarios (denominador) que en el número de mujeres beneficiarias (numerador). Esto ha provocado esta ligerísima caída en el indicador, pero superior en 4.29 puntos porcentuales al nivel previsto para la reserva de eficacia a 31 de diciembre de 2002, fijado en el 52%.

El indicador 4010 "Beneficiarios de colectivos con dificultades de inserción sobre el total de beneficiarios" tuvo un nivel de ejecución a final del año 2001 y 2002 del 5.04 y 8.2%, respectivamente. La evolución de este indicador ha sido muy positiva durante el año 2002 (una tasa de crecimiento del 62.7%) y ha permitido superar lo previsto a 31 de

diciembre de 2002, un 8%. Como se ha comentado en capítulos anteriores, el equipo evaluador ha detectado dificultades por parte de los agentes ejecutores para mejorar el indicador relativo al número de discapacitados e inmigrantes en determinadas medidas.

Por último, el indicador 4049 "Unidades educativas creadas y/o adaptadas" evolucionó muy positivamente hasta finales del año 2001, con 502 unidades educativas. En cambio, en el 2002 se ha reducido la tasa de crecimiento registrada en los años anteriores, y sólo se crearon 152 unidades (una tasa de crecimiento del 30.3%). A 31 de diciembre de 2002 el indicador se sitúa en 654 unidades, 4 unidades por encima de lo previsto para la reserva de eficacia.

Si se comparan estos tres indicadores con la eficacia financiera para el conjunto de medidas utilizadas para obtener dichos indicadores, se observa un nivel de compromisos y de ejecución del 139.42 y 81.52%, respectivamente (los indicadores 4003 y 4010). Para el indicador 4049, el nivel de compromisos es del 120.6% y el de ejecución del 91%. La evolución de la ejecución financiera ha sido muy positiva sobre todo en el año 2002. Para un análisis más detenido nos remitimos al capítulo 5 en el cuál se analizó la eficacia financiera dentro del eje 4, por medidas y órganos ejecutores y comparando los resultados con los obtenidos en el MCA.

En resumen, los tres indicadores de eficacia han registrado una evolución positiva y continuada en el tiempo durante la primera fase de POIA 2000-2006, lo que ha permitido alcanzar y superar los objetivos fijados para la reserva de eficacia a 31 de diciembre de 2002. La eficacia financiera ha sido buena y está en consonancia con los indicadores de eficacia obtenidos.

EJE 6

La información contenida en el Informe de Ejecución del 2002 permite comprobar que se han superado ampliamente los objetivos previstos para los indicadores físicos de reserva de eficacia del Eje 6. Se observa también en esta información que la progresión de las realizaciones no ha sido lineal en las tres anualidades: se ha concentrado fundamentalmente en la anualidad 2002. Así, por ejemplo, en el caso del indicador 4012, casi el 60% de la realización es atribuible a la última anualidad. Finalmente se observa que los resultados que ofrecen los indicadores de eficacia de las realizaciones físicas de estas medidas, y también los de reserva de eficacia, están en consonancia con la elevada ejecución financiera del Eje 6, circunstancia que ya ha sido analizada en el epígrafe 5.3.6.

Por último, en el Cuadro 6.9, se recoge de manera esquemática los indicadores seleccionados para la atribución de la reserva de eficacia. Puede observarse nuevamente que, en todos los casos, la progresión alcanzada en la aplicación de las medidas para las cuales se han establecido indicadores supera ampliamente el 80% del valor objetivo establecido para 31/12/2002.

CUADRO 6.9. INDICADORES SELECCIONADOS PARA LA ATRIBUCIÓN DE LA RESERVA DE EFICACIA.

Código	Descripción	Medición	Medidas	Previsto a 31/12/2002 (A)	Ejecutado a 31/12/2001 (B)	Ejecutado a 31/12/2002 (C)	% Ejecución (C/A)
4001	Empleos creados y/o mantenidos	Nº	1.1.1.2.1.3.1.4.1.5.1.5.1.53.1.55.1.6.1.8	35.000	30.858,00	97.214	277,75%
4003	Mujeres beneficiarias sobre el total de beneficiarios	%	41.1.2.4.1.1.3.4.1.1.5.42.6.42.7.42.8.42.9.43.2. 43.3.43.4.44.10.44.1.45.1.6.45.17	52	56,44	56,29	108,24%
4006	Conducciones de agua nuevas y/o mejorada (Km. Contratados)	Km.	3.1.3.2	130	125,98	600,65	462,04%
4008	Superficie beneficiada por actuaciones de restauración, prevención, protección o regeneración	Ha.	3.6.3.9	12.897	12.259,46	82.314,77	638,25%
4010	Beneficiarios de colectivos con dificultades de inserción sobre el total de beneficiarios	%	41.1.2.4.1.1.3.4.1.1.5.42.6.42.7.42.8.42.9.43.2. 43.3.43.4.44.10.44.1.45.1.6.45.17	8	5,04	8,20	102,48%
4012	Carreteras y autovías nuevas y/o mejoradas (Km. Contratados)	Km	6.1	748	697,00	1.635,00	218,58%
4013	Grado de realización de la red TEN (comprometido)	%		70		90,00	128,57%
4024	Ayudas a PYMES sobre el total de ayudas	%	1.1.1.2	76	75,20	96,99	127,62%
4049	Unidades educativas creadas y/o adaptadas	Nº	4.1.1	650	502,00	654,00	100,62%
4112	FF.CC. alta velocidad (% gasto comprometido)	%	6.3	50	44,00	63,76	127,52%

Fuente: Informe de Ejecución. Anualidad 2001 y 2002. Los valores de ejecución a 31/12/2002 del indicador 4001 se han modificado para ajustarse fielmente a lo indicado en el Complemento de Programa.

Nota: En el primer Informe Anual de Ejecución año 2000, dado el nivel de implementación y puesta en marcha de los sistemas de seguimiento y procedimientos de recogida de datos, no se facilita información correspondiente a la reserva de eficacia.

6.3. CRITERIOS DE GESTIÓN

6.3.1. CALIDAD DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO

El indicador seleccionado para analizar la calidad del sistema de seguimiento es el "porcentaje del valor de las medidas para las cuales existen datos disponibles de ejecución financiera y física". A su vez, los objetivos que se deben alcanzar son dos: en el informe anual de ejecución correspondiente a la anualidad 2001 deberá recogerse información financiera para el 100% de las medidas y, así mismo, información sobre realizaciones físicas para, al menos, el 75% de las medidas que hayan tenido ejecución financiera y para las cuales se hayan establecido indicadores de realización en el Complemento de Programa.

La consecución de estos objetivos ha sido comprobada por el equipo evaluador verificando el porcentaje de las medidas para las cuales existen datos disponibles de ejecución financiera y física en el Informe Anual de Ejecución correspondiente a 2001. Dicho Informe recoge datos financieros en el Cuadro 10: "Cuadro de financiación para el informe de ejecución anual / final, por ejes prioritarios y medidas" (págs. 313-315), para el 100,0% de las medidas. Con relación a la información sobre realizaciones físicas se ha comprobado que más del 84,0% de las medidas presentan datos sobre este indicador (Informe de Ejecución. Anualidad 2001, Págs. 251-305 y 449-451).

Por consiguiente, se están cumpliendo los criterios de calidad del sistema de seguimiento fijado por la Decisión de la Comisión C(2003) 205 de 26/03/03.

6.3.2. CALIDAD DEL SISTEMA DE CONTROL FINANCIERO

Los indicadores y objetivos comunes de gestión para evaluar la calidad del sistema de control financiero son los siguientes, según constan tanto en el texto del POIA como del Complemento de Programa:

Criterios	Indicadores	Objetivos
Criterios comunes de gestión		
Calidad del sistema de control	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha de un sistema de control financiero de acuerdo con lo previsto en las disposiciones de aplicación del MCA y del Programa Operativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disponible a finales de 2000.
	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de los gastos de los Fondos Estructurales cubiertos por auditorías financieras y/o de gestión en relación al gasto total de la correspondiente intervención 	<ul style="list-style-type: none"> • Como mínimo, un 5% del gasto certificado acumulado a 31-12-2001 deberá haber sido objeto de control a más tardar el 01-12-2003.

Los datos y comentarios realizados en este epígrafe proceden, básicamente, del Informe de Ejecución 2002 de POIA (pp. 454-455 y 501-505). Según este documento, los dispositivos de control de POIA 2000-2006 estaban disponibles en el año 2000, puesto que son, básicamente, los ya existentes para el periodo de programación anterior organizados a través del IGAE y de la Intervención General de la Junta de Andalucía. Hasta el momento, la IGAE no ha hecho ningún control financiero de esta forma de intervención, dado que ha concentrado sus esfuerzos en los controles exigidos en el artº. 8 del Reglamento 2064/97 de cara al cierre de los programas 1994-1999.

Además, la Autoridad Pagadora del FEDER ha empezado a organizar un nuevo sistema de control en base a lo establecido en el Reglamento 438/2001, en virtud del cual junto a controles de sistemas y procedimientos de distintos beneficiarios finales intervinientes en los programas, hará paralelamente algunas auditorías financieras. Durante el año 2002 dicha Autoridad no ha efectuado ningún control de actuaciones de este programa.

En cambio, la Junta de Andalucía, como órgano intermedio, a través de su Intervención General, ha venido realizando tareas de planificación y control de expedientes de gastos financiados con fondos estructurales.

Durante el año 2002, la Junta de Andalucía procedió a la realización de dos Planes para el control financiero de las operaciones cofinanciadas con fondos estructurales: "Plan ordinario de Control", teniendo en cuenta el importe total certificado a 31 de diciembre de 2000. El total de expedientes seleccionados supuso, al menos, el 5% del total certificado por medida en 2000. y Plan extraordinario de "Reserva de Eficacia" considerando el importe total certificado a 31 de diciembre de 2001. El Plan extraordinario se llevó a cabo con objeto de conseguir la eficacia general de los programas operativos y de los documentos únicos de programación de cada objetivo prevista en el Art. 44 del Reglamento (CE) 1260/99. Igual que en el Plan ordinario, se seleccionó, al menos, el 5% del total certificado a 31-12-2001.

Teniendo en cuenta los dos Planes citados, el número total de controles realizados por la Junta de Andalucía correspondientes al POIA fue de 294, siendo el importe total controlado de los dos planes de 45.057.321,85 €, desglosado por fondo de la siguiente manera:

FEDER 30.213.455,61 (6,36% de lo certificado).

FEOGA-O 6.393.295,84 (8,78% de lo certificado).

FSE 8.450.570,40 (4,63% de lo certificado).

En el texto (Informe de Ejecución Anual. Año 2002) citado, se incluye, además, de forma detallada, un cuadro con las medidas a las que se han extendido los controles y el importe controlado en cada caso.

Al margen, de la información contenida en los Informes de Ejecución Anual, el equipo evaluador remitió un cuestionario específico a cada órgano intermedio sobre "la Calidad del Sistema de Control". La información recogida en este cuestionario, con una sola salvedad (la Dirección General de Desarrollo Rural del MAPA), está en concordancia con lo expuesto anteriormente. En efecto, solo la Junta de Andalucía lo ha cumplimentado en su totalidad. Así, además del gasto total certificado a 31-12-2001 que ha sido cubierto por auditorías financieras y de gestión (45.057.321,85 €), la Junta de Andalucía, ha respondido que:

- a) Se ha detectado irregularidades en 93.063,86 €;
- b) Los tipos de irregularidades detectados son:
 - No realización de la actividad subvencionada o la inversión cofinanciada.
 - No aplicación de la subvención a su finalidad.
 - Justificación de un coste inferior al subvencionado.
 - Detección de concurrencia de los Fondos para la misma finalidad.
- c) Finalmente, la Junta de Andalucía consignó que tenía previsto auditar antes del 01-12-2003, 14.070.260,04 € del total de gasto certificado hasta el 31-12-2001 y que aún no había sido objeto de control; por tanto, esta cantidad se añadiría a los 45.057.321,85 € mencionados anteriormente.

De los órganos intermedios, presentes en la ejecución del POIA 2000-2006 y que dependen de la Administración Central, tan sólo la Dirección General de Desarrollo Rural (MAPA), ha confirmado la realización de Auditoría única-mente de gestión de 1,105 millones de euros, no habiendo observado ningún tipo de irregularidades.

Los restantes órganos intermedios presentes en la ejecución del POIA y dependientes de los Ministerios de Educación y Ciencia, Hacienda, Fomento y Medio Ambiente respondieron que no habían realizado auditorías financieras y de gestión; además, ninguno de ellos indicó si tenía previsto realizar este tipo de control del gasto certificado hasta el 31-12-2001 antes del 01-12-2003.

Así pues, teniendo en cuenta que el gasto certificado del POIA 2000-2006 a 31-12-2001 ascendía a 1.494.358.338 € según Fondos 2000 y que la cuantía cubierta por auditorías financieras y de gestión es de 45.057.321,85 €, el porcentaje de gasto certificado auditado es del 3,01%.

No obstante, la Junta de Andalucía tiene previsto auditar antes del 31-12-2003, 14.070.260,04 € adicionales; si se incluye esa cantidad en su totalidad y se añade a la ya auditada, se cubriría por auditoría financiera y de gestión el 3,96% del total de gasto certificado a 31-12-2001. Este porcentaje recoge únicamente el gasto auditado por la Junta de Andalucía; si se considera el gasto certificado sometido a *auditoría de gestión* (1,105 millones de €) en la Dirección General de Desarrollo Rural (MAPA), el porcentaje anterior *asciende hasta el 4,03%*. Por lo tanto, *dado que, según el indicador de reserva de eficacia correspondiente, se requiere que el porcentaje de los gastos de los Fondos Estructurales cubiertos por auditorías financieras y/o de gestión en relación al gasto total certificado hasta el 31-12-2001, sea igual o superior a 5% a finales de 2003, resta aún en torno al 1% del gasto certificado a 31-12-2001 por auditar*. Por último, se reitera que en los cálculos anteriores sólo se ha tenido en cuenta las *auditorías financieras y de gestión* realizadas por la Intervención General de la Junta de Andalucía y la *auditoría de gestión* de la Dirección General de Desarrollo Rural (MAPA); es decir, a ello habría que añadir, caso de producirse, las cantidades que, certificadas antes del 31-12-2001, puedan ser auditadas en lo que resta del 2003 por la IGAE.

Además de los controles ya consignados, la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía está verificando, al amparo del artículo 4 del Reglamento 438/2001, 91.939.416 € correspondientes al 5% de los gastos certificados del período 2000-2002. Actualmente, según la Dirección General de Fondos Europeos se ha verificado el 50% de dicha cantidad.

Según, la información facilitada por la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía la cuantía prevista para ser objeto de verificación se podrá adicionar a las sumas que han sido o van a ser objeto de auditorías financieras y/o de gestión. En esta línea, si se añadiera la cuantía de 74.717.916,56 euros de gasto certificado hasta el 31-12-2001 que la citada Dirección General está sometiendo a verificación, a las cantidades antes consideradas se alcanzaría el 9,03 % del total de gasto certificado a 31-12-2001.

Así pues, el 9,03 % del gasto certificado a la referida fecha estaría cubierto por auditorías financieras y/o de gestión y por verificaciones realizadas al amparo del artículo 4 del Reglamento 438/2001.

6.3.3. CALIDAD DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN INTERMEDIA

El equipo evaluador ha confirmado la plena correspondencia entre los contenidos que para la evaluación intermedia de los Fondos Estructurales en el período de programación 2000-2006 se establecieron en el Documento de Trabajo Metodológico nº 8 (*La evaluación intermedia de los Fondos Estructurales*, Bruselas, 05-12-200) y los contenidos que figuran en el pliego de condiciones técnicas (anexo I) del convenio de colaboración entre la Consejería de Economía y Hacienda y la Universidad de Málaga que estipulan la presente evaluación. Desde esta perspectiva, la presente evaluación intermedia se ha realizado completamente según las recomendaciones metodológicas de la Comisión Europea.

6.3.4. CALIDAD DE LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN DE PROYECTOS

En este caso se trata de verificar si el "80% de gasto del POIA está respaldado por regímenes de ayuda o por planes nacionales, regionales o locales, o criterios normalizados de selección de proyectos". Según consta en el *Informe de Ejecución. Anualidad de 2002*, (pp. 456), este objetivo se ha alcanzado ya que:

CUADRO 6.11. MEDIDAS RESPALDADAS POR PLANES SECTORIALES, NACIONALES, REGIONALES Y/O LOCALES

MEDIDAS	PLANES
1.1	Programa de Modernización de las Pequeñas y Medianas Empresas (Plan Integral de Fomento del Comercio Interior de Andalucía)
1.3	PERI
2.1	III Plan Andaluz de Investigación
2.2	III Plan Andaluz de Investigación y Plan Andaluz de Medio Ambiente
2.3	III Plan Andaluz de Investigación y Programa de Dotación de Infraestructuras del Plan Nacional
2.4	III Plan Andaluz de Investigación
3.1	Plan Ecija
3.2	Planes Hidrológicos de las Cuencas y Plan Hidrológico Nacional
3.3	ZENPA (Plan de Ordenación de los Recursos Naturales)
3.4	Plan Director Territorial de Residuos Urbanos de Andalucía
3.5	Estrategia Nacional de Costas
3.6	RENPA (Plan de Ordenación de los Recursos Naturales)
3.9	ZENPA (Plan de Ordenación de los Recursos Naturales)
3.10	ZENPA (Plan de Ordenación de los Recursos Naturales)
41.12	Plan Andaluz de Formación Profesional (1998-2006) y Plan de Modernización de la Agricultura 2000-2006
41.14	Plan Andaluz de Formación Profesional (1998-2006) y Plan de Formación Profesional Específica y Enseñanzas Profesionalizadoras
42.6	Plan de Modernización de la Agricultura 2000-2006
42.8	Plan de Modernización de la Agricultura 2000-2006
44.11	II Plan Andaluz sobre Drogodependencias y Adicciones
45.16	Plan de Modernización de la Agricultura 2000-2006
5.2	Plan Intermodal del Transporte en la Bahía de Cádiz; Plan Intermodal del Transporte en la Bahía de Málaga y PDIA (Plan Director de Infraestructuras) 1997-2007
5.8	Planes Directores de los Respectivos Conjuntos Arqueológicos y Monumentales
6.1	PDIA 1997-2007
6.3	Plan de Infraestructuras 2000-2007 y PDIA 1997-2007
6.6	PDIA 1997-2007
7.8	Planes de Mejoras y Selección de Razas Puras

FUENTE: Complemento de Programa (versión 0-3-0).

- Respecto a los criterios de selección de proyectos, se ha constatado que todas las medidas del programa se encuentran respaldadas por planes sectoriales, regionales, nacionales y/o locales. En el Complemento del Programa ello se señala de forma específica para el 40% de las medidas.
- Todas las medidas del programa, a excepción de las tres medidas de asistencia técnica, tienen criterios de selección propios. Por tanto, el porcentaje en este caso es del 95,5% de las medidas.
- En cuanto a regímenes de ayuda, el 41,7% de las medidas se realizan bajo esta modalidad.

A partir de la información contenida en FONDOS 2000, el equipo evaluador ha comprobado que el gasto cubierto por criterios de selección de proyectos asciende al 99,53% del total de gasto público elegible del programa para el período 2000-2006. Así mismo, el porcentaje de gasto público elegible respaldado por regímenes de ayuda representa el 21,16% del gasto público elegible del POIA 2000-2006⁶². Finalmente, una vez revisado el texto del CPOIA se ha constatado que el porcentaje de gasto elegible de las medidas respaldadas por planes sectoriales, regionales, nacionales y/o locales es el 76,5% del total. Las medidas y planes se reproducen en el Cuadro 6.11.

6.4. CRITERIOS DE EJECUCIÓN FINANCIERA

Para cumplir el criterio de reserva de eficacia de absorción de Fondos Estructurales, el nivel de ejecución a 1 de diciembre de 2003 deberá ser igual al 100,0% del montante inscrito en el plan financiero para los años 2000 y 2001 más el 25,0% del gasto programado en el 2002. Esto significa que hay que alcanzar un importe de gasto pagado de 3.601.505.458 €.

Según el Informe de Ejecución Anual de 2002, la ejecución financiera a mayo del 2003 alcanza la cifra de 3.182.897.577€, lo que representa el 88,0% de la cifra que hay que ejecutar para cubrir el criterio de reserva de eficacia. Desglosado por años, la ejecución a mayo de 2003 representa el 100,0% de la programación del año 2000 (1.561.296.039 €) más el 100,0% de la programación del año 2001 (1.618.136,011 €) y el 0,20% del importe programado en el año 2002. Por tanto, para alcanzar el criterio de eficacia de absorción de fondos, se deberá ejecutar un gasto adicional de 418.607.881€, lo que representa prácticamente el 25,0% de la programación del año 2002.

62. Las medidas cuyo gasto elegible está respaldado por regímenes de ayuda (exclusiva o junto con otros tipos) son las siguientes según el texto del Complemento de Programa (versión 0-3-0): 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.51, 1.53, 1.55, 1.6, 1.7, 1.8, 2.4, 2.7, 3.9, 3.10, 4.3, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.16, 4.17, 4.18, 5.6, 6.8, 6.10, 7.5, 7.6 y 7.8.

CAPÍTULO 7

INCIDENCIA E IMPACTO DEL POIA 2000-2006

7.1. / INCIDENCIA SOBRE EL ENTORNO SOCIOECONÓMICO

Transcurrido tres años desde la puesta en marcha del POIA 2000-2006, la evaluación de los impactos, entendidos como las consecuencias del programa más allá de los efectos inmediatos sobre los beneficiarios directos, puede resultar especialmente difícil por dos motivos: por un lado, el impacto, en la mayoría de los casos, es el efecto acumulativo de una serie de medidas, y por otro, que no haya transcurrido el tiempo suficiente para poder vislumbrar los primeros síntomas de respuesta a las medidas (y menos, a medio camino en la ejecución del programa). Así, en general, reconocer los impactos es una misión propia de evaluaciones realizadas una vez transcurridos varios años desde la finalización del programa. No obstante, el equipo evaluador considera de interés hacer un primer seguimiento de lo que hasta ahora se ha conseguido. Concretamente, en este apartado para analizar la incidencia del POIA sobre el entorno socioeconómico de la región, en primer lugar, se analiza la evolución de dicho entorno en los últimos años mediante indicadores del entorno socioeconómico de la región, y en segundo lugar, se va a hacer uso, por una parte, de los resultados obtenidos de la encuesta realizada a los gestores coordinadores (II fase), y por otra, de los indicadores de impacto definidos en el Complemento de Programa para cada medida, partiendo de la información a 31 de diciembre de 2002 que recoge Fondos 2000.

Un análisis minucioso de la evolución del entorno socioeconómico de Andalucía donde se enmarcan las actuaciones cofinanciadas puede verse en el capítulo 3 de este documento. Se comprueba, por una parte, que las características socioeconómicas y medioambientales de Andalucía siguen siendo similares al punto de partida del Plan (año 2000), esto es, no se ha producido ningún cambio importante e imprevisto que afecte al diseño de la estrategia de desarrollo llevada a cabo. Y por otra, que se está progresando en los objetivos programados. Para responder a estas preguntas los datos utilizados se refieren a los años posteriores al inicio de la ejecución del Plan. En este sentido, la información oficial encontrada, más actualizada, en su mayoría es de carácter coyuntural, esto es, describen la evolución de la economía de la región a corto plazo. No obstante y en la medida de lo posible, esta información coyuntural se ha complementado con indicadores de carácter estructural.

En este apartado, como complemento a dicho análisis se presenta en el cuadro 7.1 una lista de indicadores de contexto clasificados por áreas de intervención que ofrecen información sobre los factores básicos de desarrollo regional. En este sentido, el Anuario de Estadística de Andalucía 2002 (IEA) y el Anuario Estadístico de España 2003 (INE) son buenas fuentes de información de carácter estructural acerca de la población y su formación, territorio y medio ambiente, equipamientos culturales y sociales, infraestructuras, investigación y desarrollo, entre otros. Si bien el año de referencia es 2002 y 2003, respectivamente, la información pertenece, en la mayoría de los casos, a los años 2001 y 2000, e incluso anteriores, por lo que el equipo evaluador considera que difícilmente se pueden valorar con certeza los cambios que se han producido y se están produciendo en el entorno de la región. En el Cuadro A.VII.1 del anexo a este capítulo se presentan indicadores del contexto socioeconómico de Andalucía y España clasificado por áreas de intervención.

Cabe observar que en todos los ámbitos se registran importantes mejoras en los últimos años. En el área de población y formación, pese a los importantes avances conseguidos en la última década en materia de enseñanzas básica

y secundaria, con datos para el 2001 cabe destacar que aún más del 10% de la población activa es analfabeta distando en 10 puntos a la media nacional. En este sentido habría que destacar el esfuerzo realizado en fomentar la Formación Profesional y los Ciclos Formativos cuyo alumnado experimenta en el curso 2000-01 un crecimiento del 3,5%, así como el incremento del 10,4% de alumnos en Educación para Adultos. Esto facilita la consecución de una mejora en la adecuación de la demanda de trabajo a la oferta.

Respecto a los indicadores sobre medio ambiente, se observa una reducción del consumo de agua tanto por hogares como por parte del sector agrario. No obstante, el consumo de agua del sector agrario en Andalucía representa más del 24% del consumo nacional. El volumen de agua residual tratada se ha incrementado un 10,59%, si bien el volumen de agua reutilizada se ha reducido, en el periodo 1999-2001, un 21,45%. Por otra parte, se ha conseguido reducir el número de incendios forestales, que por su frecuencia y grado destructivo, son uno de los problemas más graves de la región, aunque los 245 registrados del año 2001 supuso un aumento en la superficie afectada del 11,15% respecto al año anterior.

En cuanto a infraestructuras y equipamientos la reducción de los accidentes con víctimas mortales señala la mejora en la seguridad viaria, entre 2001 y 2000 se incrementaron en un 8,17% la red de autopistas y autovías en la Comunidad. Por otra parte, la buena marcha de la economía andaluza en relación con el conjunto nacional, también queda reflejada en el dinamismo empresarial. Así el número de empresas en el 2002 es de 398.302, 10,82% más que en 1999, registrando el mayor crecimiento las empresas con una plantilla de entre 50 y 200 asalariados. Si bien, sigue teniendo un mayor peso las empresas sin empleados a su cargo.

Con datos de la Estadística de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico del INE, tanto en Andalucía como en España, el esfuerzo inversor en gastos en I+D en 2001 ha sido mayor al de 1999 en casi un 13,40% y 24,67%, respectivamente, y el personal dedicado a la investigación ha superado en un 23,19% y 22,99%, respectivamente, al de ese mismo año. Con datos para Andalucía, el gasto interno en I+D en la región representa un 8,6 por ciento del total nacional, destacando que es la cuarta Comunidad Autónoma con mayor gasto en este apartado. Las empresas han impulsando, igualmente, estas actividades, si bien, en Andalucía la investigación privada sólo representa un poco más de la cuarta parte del total.

Por otra parte, a pesar de la ralentización de la economía internacional y nacional, la economía andaluza mantiene significativos diferenciales positivos de crecimiento respecto a ambas economías, confirmando así el proceso de mejora económica. La tasa de crecimiento del PIB para 2003 es de un 3,0% frente al 2,0% nacional. En el mercado de trabajo el crecimiento de la población activa del 4,64% se ha traducido tanto en un aumento del número de ocupados (3,49%) como de parados (9,58%).

Pese al esfuerzo realizado hasta ahora por conseguir igualdad de oportunidades entre géneros, los indicadores relativos a las mujeres marcan diferencias importantes. Si bien en términos de educación y formación se comprueba un avance positivo, en términos económicos, habría que destacar que la ganancia media mensual es de 144.620 pesetas, el 71,6% de la ganancia media mensual del hombre, y la tasa de paro para 2002 es de 28,53%.

En resumen, se comprueba con los últimos datos disponibles que las ayudas comunitarias han impulsado y acelerado la reducción de las disparidades de Andalucía con respecto a España y la UE, destacando que se está avanzando en los objetivos propuestos y se está consiguiendo mejoras en todas las áreas de intervención, si bien en algunas de ellas (creación de empleo, igualdad de oportunidad entre géneros y Medio Ambiente), parecen no ser suficientes los esfuerzos realizados hasta la fecha a la vista de los indicadores registrados.

A continuación (ver Cuadro 7.1) se presentan las principales conclusiones de la encuesta a los gestores coordinadores en las que se les planteó una serie de cuestiones relacionadas con los posibles cambios detectados en el entorno socioeconómico de Andalucía debido a la ejecución del POIA. Los principales resultados de esta encuesta pueden verse en los tres primeros cuadros de este apartado. En el primero de ellos se recoge la valoración de la percepción del gestor sobre la contribución de los Fondos Estructurales a los cambios socioeconómicos de la región. El 71,4% de los encuestados coincide en afirmar que las actuaciones del POIA han incidido en los cambios apreciados

en el entorno económico de la región, si bien, con distintos grados de intensidad. En este sentido, el 33,3% considera un impacto medio, frente al 28,6% que lo cataloga de alto, mientras que para un 9,5% es bajo porque, como indica un encuestado, las actuaciones cofinanciadas son escasas con relación a las necesidades y, por lo tanto, su incidencia en la evolución del entorno productivo se ve limitada. Sólo un 38,1% de estos mismos encuestados también consideran influyentes sobre el entorno otras causas ajenas al programa.

CUADRO 7.1. VALORACIÓN DE LA PERCEPCIÓN DEL GESTOR COORDINADOR SOBRE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES A LOS CAMBIOS SOCIOECONÓMICOS DE LA REGIÓN (%)

Cambios en el Entorno	Incidencia			NS/NC	Total
	Baja	Media	Alta		
Actuaciones del PO	9,5	33,3	28,6	28,6	100,0
Causas ajenas al PO	0,0	4,8	33,3	61,9	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (II fase).

La Dirección General de los Fondos Europeos aclara que los fondos estructurales que gestiona la Junta de Andalucía, junto con la cofinanciación que ésta aporta, representan aproximadamente un tercio de las inversiones del presupuesto anual de la Comunidad Autónoma, y que incluso, muchas de las actuaciones que se ejecutan cofinanciadas por la Unión Europea serían difíciles de acometer sin esta ayuda, por lo que de las primeras estimaciones realizadas puede inferirse que los fondos estructurales tienen una contribución anual al crecimiento de la economía andaluza de 1 punto porcentual.

La empresa y el empleo son los ámbitos donde parece resaltar el impacto positivo del POIA. Concretamente, se percibe que las medidas de la Subvención Global de Andalucía tienen una importante incidencia sobre las inversiones empresariales y sobre la mejora de la competitividad del tejido empresarial, pues proporcionan instrumentos para incentivar la creación y ampliación de empresas así como para incorporar aquellos factores formadores de la competitividad (servicios avanzados, innovación y desarrollo, entre otros).

Por otra parte, el 66,7% de los encuestados afirma que las intervenciones en el POIA pueden significar de forma efectiva un avance en la resolución de los estrangulamientos de la economía regional; el resto de encuestados no responde. En la mayoría de los casos señalan como principales estrangulamientos de la región: la baja tasa de ocupación y actividad, y la alta tasa de desempleo, junto con una insuficiente capacidad de innovación tecnológica y débil articulación del tejido productivo. Si embargo, en opinión de algunos encuestados se está consiguiendo elevar los niveles de cualificación de la población activa andaluza, actualizar la formación profesional, sensibilizar al empresariado y a la población en general en género, lo que redundará en una mejora de la competitividad del tejido productivo y, en general, del nivel de desarrollo de la región.

En el tercer cuadro se presenta la valoración de los encuestados acerca de los grupos de población que están siendo más beneficiados con el POIA.

El 81% de los encuestados está de acuerdo que con un grado medio-alto, en primer lugar se benefician las personas a las que directamente favorecen las ayudas, si bien, y con el mismo porcentaje, aunque con una intensidad menor, consideran como principal beneficiario el tejido empresarial de la región (el 52,4% considera beneficio alto y el restante 28,6% medio). Resultado lógico si se observa que uno de los objetivos prioritarios de intervención es la Mejora de la Competitividad y Desarrollo del Tejido Productivo. En términos globales, la Población en general, también, se está beneficiando en un grado medio-alto (33,3%, y 42,9%, respectivamente). Sólo un 23,8% de los gestores coordinadores consideran especialmente beneficiados a otros grupos de población como las mujeres, u otros colectivos desfavorecidos.

CUADRO 7.2. GRUPOS DE POBLACIÓN MÁS BENEFICIADOS (%)

Grupos de población	Beneficio			NS/NC	Total
	Bajo	Medio	Alto		
Personas beneficiarias	0,0	14,3	66,7	19,0	100,0
Tejido empresarial	0,0	28,6	52,4	19,0	100,0
Población en general	4,8	33,3	42,9	19,0	100,0
Otros	4,8	9,5	9,5	76,2	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (II fase).

Cuando se solicita la valoración de estos grupos de población más beneficiados distinguiendo entre población urbana y rural, el porcentaje de encuestados que no responden en cada caso ha sido muy elevado. No obstante, se observa que la mayoría de los encuestados que contestaron consideran como mayores beneficiarios a las personas beneficiarias, Pymes locales y a la población en general asentadas en el ámbito rural, mientras que en el ámbito urbano sólo destaca como grupo de población más beneficiado las grandes empresas.

En lo que sí estaba de acuerdo más de un 80% de los encuestados es que no existen personas perjudicadas. A esta cuestión también hubo un 19,1% de encuestados que prefirieron no contestar argumentando no tener información para realizar dicha valoración.

Una última cuestión que se puede extraer de esta entrevista institucional a los gestores coordinadores tiene relación con la vertebración territorial, esto es, la incidencia del POIA en el ámbito territorial. Concretamente, un 57,1% de los encuestados considera que el desarrollo de los Fondos Estructurales ha promovido una dispersión de la actividad económica, mientras que un 4,8% cree que está resultando una mayor concentración de la actividad. El 38,1% no contesta a esta cuestión.

CUADRO 7.3. VALORACIÓN DE LOS GRUPOS DE POBLACIÓN MÁS BENEFICIADOS (%)

Impacto	Personas beneficiarias		Pymes locales		Grandes empresas		Población General	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Alto	42,9	28,5	47,6	23,8	4,7	19,0	42,9	33,3
Medio	9,5	14,3	14,3	28,6	14,3	14,3	19,0	19,0
Bajo	0,0	4,8	0,0	0,0	14,3	4,8	0,0	0,0
NS/NC	47,6	52,4	38,1	47,6	66,7	61,9	38,1	47,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta a gestores coordinadores (II fase).

Concretamente, la Dirección General de los Fondos Europeos considera que con las actuaciones contempladas en el programa, en especial las del eje I, se ha reforzado la apuesta estratégica por un crecimiento sostenible vinculado a la mejora de la competitividad, basado en la generación de valor; que ha conllevado un reforzamiento del apoyo al tejido económico. Este refuerzo ha pasado por la creación de espacios de calidad que faciliten la actividad empresarial y la mejora de dotación de infraestructura y equipamiento empresarial (Parques, Polígonos Industriales, ...), lo que fomenta que la actividad económica se distribuya más entre las distintas partes del territorio andaluz, contribuyendo a su vertebración.

En definitiva, la mayoría de encuestados está de acuerdo con la siguiente opinión: se ha actuado en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en todos los sectores de actividad económica. Por una parte, las ayudas a la contratación prioritarias a PYMES ha supuesto una difusión de la actividad económica por toda Andalucía, y por otra, las ayudas al autoempleo suponen la creación de empresas y la generación de actividad económica en todo el territorio. De hecho, en el caso de la Consejería de Medio Ambiente hay una importante inversión cofinanciada con los Fondos Estructurales que se dirige al medio rural, el cual tiene un papel equilibrador:

Otros encuestados opinan, que en algunos casos, se pueden dar los dos efectos de manera simultánea. Por un lado, se favorece las actividades empresariales cualquiera que sea su localización en Andalucía pero por otro, se están realizando una serie de actuaciones (traslado a suelo, sistemas productivos locales,...) que favorecen a empresas de determinados territorios. En este sentido, en lo que se refiere a FEOGA-Orientación, es clara su naturaleza dispersa puesto que actúa preferentemente en el medio rural y núcleos de población pequeños o medianos. El efecto territorial es por tanto favorecedor de la dispersión de la actividad económica. En sentido contrario, inversiones importantes como el AVE o un Parque Tecnológico favorecen la concentración.

Por último hay que añadir la opinión de los sindicatos entrevistados y de la Confederación de Empresarios de Andalucía. Concretamente, las fuerzas sindicales están de acuerdo en afirmar que las actuaciones enmarcadas en la ejecución de los Fondos Estructurales son responsables, al menos en parte y con un elevado grado de incidencia, de la evolución del entorno socioeconómico de la región. Por una parte, estas actuaciones favorecen, de forma efectiva, a la resolución de los estrangulamientos de la economía regional, y por otra, no sólo favorece con un nivel alto a las personas beneficiarias directas, sino también al tejido empresarial y a la Población en General. Por su parte, la Confederación de Empresarios de Andalucía considera que las intervenciones incluidas en el programa coadyuva a la resolución de los estrangulamientos de la economía regional, si bien con intensidad media ya que el volumen financiero previsto en el POIA es escaso. Dentro de los grupos de población más beneficiados destacan a las personas beneficiarias en primer término, y en menor grado al tejido empresarial. Respecto a la incidencia en el ámbito territorial los empresarios opinan que se han reforzado territorios, desde el punto de vista económico, con claras carencias de infraestructuras lo que permite una mayor cohesión territorial y por tanto una dispersión de la actividad en sentido positivo.

Por último, se analizan a continuación los indicadores de impacto definidos en la ficha técnica para cada medida del POIA 2000-2006, según la información que a 31 de diciembre de 2002 se ofrece en Fondos 2000 y que se presentan en el Cuadro A.VII.2 del anexo. Esta información permite realizar un primer seguimiento de los objetivos alcanzados en estos tres años y de su comparación con lo previsto para la finalización del programa.

Casi todos los indicadores de impacto son relativos al empleo. La creación y el mantenimiento de puestos de trabajo es un objetivo prioritario de las intervenciones de los Fondos estructurales, por lo que el empleo se puede considerar como buen indicador de las posibles consecuencias a medio plazo de las actuaciones realizadas en el seno del POIA. No obstante, antes de analizar los impactos al nivel de ejes y medidas hay que realizar dos aclaraciones siguiendo el documento de trabajo nº 3 de la Comisión Europea.

En primer lugar, pueden definirse dos tipos de impactos, dependiendo de si se han producido tras un cierto lapso de tiempo pero están directamente relacionados con la medida adoptada (impactos específicos) o si se trata de impactos a más largo plazo que afectan a un segmento mayor de la población (impactos globales). El equipo evaluador considera que, con la información de Fondos 2000, lo que se analiza en este apartado son impactos específicos, mientras que en el apartado relativo al Impacto Macroeconómico de este mismo capítulo se valoran impactos globales recogidos en términos de producción y empleo, entre otras variables.

En segundo lugar, para realizar una evaluación y comparación más precisas de los impactos reales en el empleo, se deben calcular los impactos netos sobre el empleo⁶³. Esto es, al impacto total declarado por los beneficiarios habría

63. Véase "Indicadores de Seguimiento y Evaluación: Orientaciones metodológicas". Documento de Trabajo nº 3, Comisión Europea. También puede verse en The MEANS collection: "Evaluating socio-economic programmes". European Comision, 1999.

Por otra parte, la DG XVI ha publicado una nota metodológica sobre el cálculo de los efectos netos sobre el empleo titulada 'Cómputo de los puestos de trabajo: Método de evaluación de los efectos en el empleo de las intervenciones de los Fondos Estructurales (1997).

que restar los efectos independientes (efectos beneficiosos que se habrían obtenido en cualquier caso), los efectos desplazamiento (efectos en el empleo que generan pérdidas de puestos de trabajo dentro de la misma zona objetivo) y los efectos multiplicadores (o indirectos). El equipo evaluador considera que el empleo al que se hace referencia en el cuadro A.VII.2 es empleo bruto. Si bien, se podría considerar como buena aproximación a los impactos netos en el empleo la posterior estimación realizada en el último apartado de este capítulo, ya referenciado.

Las intervenciones realizadas en el eje I han generado 17.988 nuevos puestos de trabajo en los tres primeros años de ejecución del plan, cifra que representa más del 68 por ciento del total de empleo creado debido al conjunto del POIA. Este dato es lógico si se tiene en cuenta que en este eje se agrupan las medidas tendentes a Mejorar la Competitividad y el Desarrollo del Tejido Productivo de la región. Por otra parte, el número de puestos de trabajo mantenidos (que se habrían perdido si no hubiese habido intervención), es de 76.328, el 98,4% del empleo mantenido total. En ambos casos, el cumplimiento de los objetivos previstos para todo el periodo de programación de la intervención 2000-2006 lleva un buen ritmo así lo marca el ratio de eficacia medio para el total del eje que se sitúa en un 36,3% y 57,8% respectivamente. Por término medio, el grado de cumplimiento de objetivos para el conjunto del MCA es muy similar. Hay que destacar el mayor volumen de empleo creado y mantenido con la medida 1.55, y con la 1.2. Esta última, que recoge las intervenciones destinadas a mejorar la transformación y comercialización de productos agrícolas es, también, la que presenta el mayor grado de cumplimiento de su objetivo (el ratio de eficacia para empleo creado es de 64,4%, y para empleo mantenido de 85,3%). Por otra parte, un indicador de impacto, adicional, es el relativo al desarrollo, promoción y servicios a las empresas turísticas denominado Incremento de ingresos por turismo. A diferencia de los anteriores, no muestra un buen avance en el cumplimiento del objetivo programado, cifrado en 46% para el final del programa, ya que para 2002 se ha obtenido un incremento de tan sólo 7,52%, lo que dista tanto del previsto (ratio eficacia 16,3%), como del grado de cumplimiento del objetivo para el total del MCA (ratio eficacia de 40,2%).

En el eje 2 los indicadores de impacto relativos al empleo son poco significativos ya que las intervenciones incluidas en este eje están relacionadas con la Sociedad del Conocimiento. Los más relevantes son el indicador de patentes para la medida 2.2 (proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico), y el indicador de patentes registradas por las empresas involucradas de la medida 2.4 (Transferencia de tecnología). En ambos casos se aprecia una ralentización en el ritmo de cumplimiento de los objetivos. En los dos casos en estos tres años se han cumplido los objetivos tan sólo en un 14,2 % y 6,8% respectivamente, a pesar de ello Andalucía supera la media conseguida para el MCA.

Respecto al eje 3, Medio Ambiente, Entorno natural y Recursos Hídricos, en la mayoría de medidas aparecen como indicadores de impacto dos nuevos conceptos relativos al empleo: empleo creado en fase de construcción y empleo creado en fase de mantenimiento. El primero de ellos hace referencia a los puestos de trabajos nuevos que se han generado para poder implementar la medida, lógicamente, se puede suponer que a la finalización de la misma este volumen de empleo desaparecerá. El equipo evaluador considera que este indicador no se debe catalogar de impacto sino de absorción de recursos humanos⁶⁴. Mientras que el segundo, empleo creado en fase de mantenimiento si puede ser un indicador que por su fin se mantenga a más largo plazo.

Estos indicadores reflejan también una moderada marcha en el cumplimiento de los objetivos previstos. Así, el número de empleos creados en fase de construcción asciende a 4.110, mientras que en fase de mantenimiento es muy reducido con sólo 109 puestos de trabajo. En ambos casos el ratio de eficacia se sitúa en 18,61% y 10,75% respectivamente. Si se analiza este ratio por medidas se observa que en la mayoría de los casos el grado de cumplimiento del MCA es ligeramente superior; salvo en varias excepciones, que por otra parte, llaman la atención porque superan el 100% (3.2, 3.3, 3.5, 3.9, y 3.10). Concretamente, habría que resaltar en la medida 3.9, y en la 3.10, que el número de empleos creados hasta el 2002, supera considerablemente el volumen de empleo previsto para el total del periodo, por término medio el realizado sextuplica al programado. Llegados a este punto el equipo evaluador ha observado, que en algunos casos, no parece medirse correctamente estos indicadores de empleo por cuanto se computa el total creado para el periodo 2000-2002, como el creado cada año, triplicándose el realizado. Por ejemplo en

64. Véase las páginas 165 a 171 del volumen 2 de The MEANS collection: "Evaluating socio-economic programmes", European Comision, 1999.

la medida 3.1, Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas, el proyecto de la Planta desaladora de Carboneras en Almería ha generado 660 empleos, que se corresponde a 220 cada año, por lo que sería recomendable una mayor atención a la periodificación de estos indicadores.

Otros dos indicadores de impacto del eje 3 son Superficie forestal mejorada en estado sano a los 3 años y Mejora del aprovechamiento de los recursos naturales por superficie forestal arbolada. Ambos indicadores presentan un valor cero para el realizado, y por tanto un ratio de eficacia nulo. En relación con el primero puede apuntarse que el problema quizá estriba en que el primer indicador sea de difícil cuantificación pues aún no han transcurrido tres años desde el inicio de estas inversiones.

En el eje 4, Desarrollo de los Recursos Naturales, empleabilidad e Igualdad de oportunidades, sólo existe un único indicador de impacto relativo a la medida 4.1: empleos creados en fase de construcción. En el capítulo 4, el equipo evaluador ya se pronunció a este respecto considerando necesario la definición en el POIA de indicadores de impacto para este eje.

Respecto al eje 5, en general, la mayoría de los indicadores de impacto relativos a las intervenciones relacionadas con Desarrollo Local Urbano, presentan ratios de eficacia moderados y por debajo del conjunto del MCA. Dichas intervenciones han generado 2.022 nuevos empleos que representan el 10,26% del total programado, y ha permitido el mantenimiento de 158 puestos de trabajo hasta 2002, 5,4% del total hasta 2006. Con los indicadores de impacto del eje 6 se puede observar que el grado del cumplimiento de los objetivos es muy elevado, se ha generado en los tres años, el 38,5% del total de empleo creado programado y el 73,05% del empleo creado en fase de construcción. Otro indicador interesante es la disminución de energías fósiles cuyo ratio de eficacia se sitúa en un 54,5%.

Respecto al eje 7, relativo a agricultura y desarrollo rural, cuatro de los indicadores que se presentan en el cuadro no tienen información de lo previsto para el total de periodo programado, por lo que no se ha podido computar el indicador de eficacia, e igualmente para ocho de ellos tampoco se dispone de información para el conjunto del MCA. En la medida 7.2, (desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo) existen dos indicadores de interés. El primero es el número de boletines de análisis emitidos con un total de 232.199, un 82,9% de lo previsto, y el segundo número de determinaciones realizadas, con un elevado grado de cumplimiento respecto al objetivo, ya que el total de 1.780.096 representan un 89% del total. Este ritmo elevado contrasta con los indicadores de la medida 7.55 (desarrollo endógeno de zonas rurales: diversificación agraria) con escaso cumplimiento. En este punto conviene recordar los problemas de la puesta en marcha del PRODER que se analizan más adelante en el Capítulo 5.

Resumiendo, el impacto del POIA es aún moderado, resultado lógico si observamos que faltan aún bastantes años hasta la finalización del mismo. Con ratios de eficacia moderados destacan los ejes 2, 3, 5 y con un cumplimiento mayor los objetivos de las intervenciones enmarcadas en los eje 1 y 6. Por otra parte, y con la información disponible para el total de ejes, las intervenciones realizadas en el seno del POIA, en estos tres años, han generado un total de NUEVOS puestos de trabajo igual a 26.420, un 32,3% de lo que se espera al final del Programa, por lo que el grado de cumplimiento del objetivo es aceptable pero moderado teniendo en cuenta que prácticamente nos encontramos a medio camino del total de ejecución⁶⁵. Igualmente, estas intervenciones han permitido el mantenimiento de 77.569 puestos de trabajo que de otra forma hubiesen desaparecido. En este caso el cumplimiento del objetivo es mayor ya que este volumen de empleo representa el 53,3% del total previsto.

Con datos de la Encuesta de Población Activa para el 4º trimestre de 1999 y 2002, se ha calculado que durante ese periodo el número de ocupados en Andalucía se incrementó en un total de 299,7 miles de personas, y se mantuvieron, por término medio, 2.350 miles de personas empleadas. Si estos datos se comparan con los anteriores, significaría que el total de empleos creados en el seno del POIA representaría durante esos tres años, un 8,82% del total del aumento en la región, casi tres puntos por año, y sería el responsable directo del 3,3% del empleo mantenido.

65. El calificativo de moderado hay que tomarlo con cierta cautela, ya que en verdad no nos encontramos a "medio camino" ya que la intervención se inicia prácticamente en 2001 y se debe considerar que el plazo real de ejecución, para las certificaciones de gasto, finaliza el 31-12-2008.

Estos resultados tan positivos en términos de empleo hay que tomarlos con cierta cautela, en primer lugar porque en todo momento nos estamos refiriendo a empleo bruto, esto es, no se está teniendo en cuenta otros efectos beneficiosos sobre el empleo que se habrían obtenido en cualquier caso, ni la posible pérdida de puestos de trabajo que se puede dar dentro de la misma zona objetivo, ni otros efectos indirectos. Y en segundo lugar, porque hay que mantener reservas acerca del cómputo de dichos indicadores, pues como ya se ha comentado, el equipo evaluador ha constatado que, en determinadas operaciones, el empleo en fase de construcción está triplicado al realizarse el cómputo para los años 2000, 2001 y 2002.

Por otra parte, estas cifras contrastan con los efectos estimados por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) y presentados en el último apartado de este capítulo. Concretamente, los efectos totales de las inversiones en el POIA generarán o mantendrán durante 2000-06, cincuenta mil empleos, esto significa que dichas ayudas harán posible que el empleo andaluz crezca a una tasa acumulativa anual del 2,55% durante ese periodo, frente al crecimiento del 2,29 por ciento en ausencia de dichas ayudas, por lo que el POIA sería responsable al año de 0,26 puntos porcentuales de su crecimiento. Esta estimación está en sintonía con la realizada para el anterior MAC 1994-99, realizada por de la Fuente (2002)⁶⁶ que estima para las regiones españolas Objetivo 1, el impacto del conjunto del gasto público recogido en el marco, y para Andalucía el impacto anual sobre el empleo estaba en torno al 0,38% al año. Estos casos recogerían una buena aproximación, a juicio del equipo evaluador de los efectos netos sobre el empleo debido a la ejecución del POIA.

Una vez analizados la evolución de los indicadores de impacto y habiendo puesto énfasis en la contribución del POIA a la creación y mantenimiento de empleo se presentan datos sobre el coste relativo de producir unidades de empleo en cada medida. Sólo se consideran los indicadores de impacto, ya que el análisis de la eficacia y eficiencia en la producción de resultados se ha realizado en el Capítulo 5.

La exposición de la importancia financiera de cada actuación se introduce en este apartado debido a una de las observaciones realizadas por los servicios de la comisión Europea. No obstante, el evaluador desea dejar constancia de que los resultados que se presentan deben de interpretarse teniendo en cuenta que, debido a la existencia en una misma medida de varios indicadores de impacto, se ha agregado en un solo indicador todos los empleos creados y mantenidos; esto es, los datos que se utilizan de empleo resultan de la suma de los siguientes indicadores: empleos creados (código 768), empleos mantenidos (código 772), empleos creados en fase de construcción (código 769) y empleos creados en fase de mantenimiento (código 669). Obviamente, el coste medio de cada empleo no tiene por que ser el mismo en cada tipo de indicador. Además, se deben reiterar las observaciones realizadas en las páginas precedentes acerca de la calidad de los datos sobre empleo de los que se dispone.

Con las puntualizaciones señaladas, en el Cuadro 7.4 se presenta la estructura financiera y de empleo, así como el coste unitario por empleo. La última columna de dicho cuadro presenta un índice de coste unitario que, a juicio del equipo evaluador, sintetiza la información.

Como puede apreciarse, existe una gran dispersión respecto a este coste unitario de cada empleo, destacando por su bajo coste la medida 1.55 y, en el extremo opuesto, el coste más elevado se localiza en la medida 4.1. En la tercera columna del cuadro mencionado se ha indicado si la medida está respaldada por regímenes de ayuda, proyectos de infraestructura u otros tipos. Puede observarse, como cabía esperar, que en la práctica totalidad de las medidas respaldadas por regímenes de ayuda –la excepción es la medida 7.55– el coste unitario por empleo es inferior a la media. En cambio sucede lo contrario, como también era de esperar, en las medidas que integran proyectos de infraestructuras: esto es, el coste unitario es, en la mayoría de los casos, superior a la media. En este caso se observan varias excepciones: a) la medida 3.5, con un reducido coste unitario por empleo, debido a que la mano de obra se destina básicamente a reparación, regeneración y acondicionamiento de playas; b) las medidas 5.10, 5.1 y 5.3, cuyos objetivos son la construcción y, básicamente, rehabilitación de equipamientos colectivos (bibliotecas, instalaciones deportivas, espacios libres y zonas verdes y de intervenciones en Conjuntos Históricos y/o entornos de Bienes de Interés Cultural.

Estos datos deben de interpretarse en el contexto del análisis de eficacia realizado en las páginas precedentes y cuyos datos se presentan en el Cuadro A.VII.2.

66. De la Fuente, A. (2002), "Fondos Estructurales, inversión en infraestructuras y crecimiento regional", Documento de Economía nº 18, Fundación CaixaGalicia, CIEF.

CUADRO 7.4. EMPLEOS CREADOS Y MANTENIDOS

Eje	Medida	Notas	Total empleo (1)	Pagos certificados (2)	% Empleo sobre el total (3)	% Pagos sobre el total (4)	Coste unitario por empleo (5)	Índice de coste unitario (media=100) (6)
1	1	(*)	18.644,0	44.946.448,0	14,3	1,8	2.410,8	12,6
1	2	(a)	20.179,0	101.264.528,0	15,5	4,1	5.018,3	26,3
1	3	(b)	1.026,0	25.962.537,0	0,8	1,0	25.304,6	132,7
1	4	(*)	1.462,0	3.916.129,0	1,1	0,2	2.678,6	14,0
1	6	(*)	26,0	355.601,0	0,0	0,0	13.677,0	71,7
1	51	(*)	14.562,0	49.088.761,0	11,2	2,0	3.371,0	17,7
1	53	(*)	212,0	1.123.434,0	0,2	0,0	5.299,2	27,8
1	55	(*)	38.205,0	37.662.956,0	29,3	1,5	985,8	5,2
2	5	(c)	12,0	54.924,0	0,0	0,0	4.577,0	24,0
2	7	(d)	691,0	32.013.639,0	0,5	1,3	46.329,4	242,9
3	1	(**)	1.883,0	185.417.468,0	1,4	7,5	98.469,2	516,2
3	2	(**)	649,0	65.077.469,0	0,5	2,6	100.273,4	525,7
3	3	(**)	415,0	28.979.040,0	0,3	1,2	69.829,0	366,1
3	5	(**)	1.593,0	18.007.299,0	1,2	0,7	11.304,0	59,3
3	6	(**)	391,0	75.177.972,0	0,3	3,0	192.271,0	1.008,0
3	9	(d)	5.072,0	68.185.930,0	3,9	2,7	13.443,6	70,5
3	10	(c)	347,0	20.923.965,0	0,3	0,8	60.299,6	316,1
4	1	(**)	25,0	124.095.931,0	0,0	5,0	4.963.837,2	26.023,1
5	1	(**)	1.295,0	22.684.114,0	1,0	0,9	17.516,7	91,8
5	3	(**)	50,0	903.217,0	0,0	0,0	18.064,3	94,7
5	7	(**)	8,0	28.950.037,0	0,0	1,2	3.618.754,6	18.971,5
5	8	(**)	486,0	15.354.775,0	0,4	0,6	31.594,2	165,6
5	9	(**)	592,0	40.009.102,0	0,5	1,6	67.582,9	354,3
5	10	(**)	1.094,0	15.460.964,0	0,8	0,6	14.132,5	74,1
6	1	(**)	16.859,0	949.922.238,0	12,9	38,2	56.345,1	295,4
6	3	(e)	2.137,0	428.054.380,0	1,6	17,2	200.306,2	1.050,1
6	4	(**)	563,0	13.714.122,0	0,4	0,6	24.359,0	127,7
6	7	(**)	488,0	30.141.434,0	0,4	1,2	61.765,2	323,8
6	10	(*)	381,0	3.917.693,0	0,3	0,2	10.282,7	53,9
7	2	(**)	0,0	17.400.936,0	0,0	0,7	---	---
7	8	(a)	0,0	10.411.944,0	0,0	0,4	---	---
7	55	(*)	1.011,0	27.365.149,0	0,8	1,1	27.067,4	141,9
TOTAL			130.358,0	2.486.544.136,0	100,0	100,0	19.074,7	100,0

NOTAS: (*) Régimen de ayuda; (**) Proyectos de infraestructura; (a) Proyecto de infraestructura, régimen de ayudas, otros; (b) Proyecto de infraestructura y régimen de ayudas; (c) Proyecto de infraestructura, otros; (d) Régimen de ayudas, otros; (e) Proyecto de infraestructura y asistencia técnica.

Fuente: FONDOS 2000 y Complemento de Programa (versión 0-3-0).

7.2. INCIDENCIA SOBRE LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL EMPLEO

7.2.1. INTRODUCCIÓN

En el Consejo Europeo de Ámsterdam (junio de 1997) se puso de manifiesto la necesidad de que los Estados miembros coordinasen sus políticas nacionales de empleo sobre la base de un conjunto de objetivos comunes, propuestos por la Comisión, a partir de una serie de directrices para el empleo. Tal y como se puso de manifiesto en el epígrafe 3.4.5.2 esta iniciativa comunitaria dio lugar a la Estrategia Europea de Empleo (EEE), cuya aplicación hasta nuestros días ha estado marcada por la propia evolución del mercado de trabajo y por el entorno económico internacional. De hecho resulta difícil discernir en qué medida las transformaciones que se han sucedido en el mercado de trabajo han estado motivadas por la aplicación de la EEE, o bien por el periodo de crecimiento económico que se ha vivido desde sus inicios.

No obstante, de lo que no cabe duda es de que ha habido un cambio importante en el diseño de las políticas económicas en el ámbito del mercado laboral, que se ha puesto de manifiesto con la adopción de enfoques activos y preventivos, con el objetivo de adoptar modelos de gestión del crecimiento del empleo, en lugar de modelos de gestión del desempleo. De hecho, tal y como se recoge en la comunicación, de julio de 2002, sobre el *balance de cinco años de aplicación de la EEE*⁶⁷, los Estados miembros han introducido cambios en sus sistemas fiscales y de prestaciones sociales, en sus sistemas de educación y de formación, han avanzado en la modernización de la organización del trabajo, en la dimensión de la igualdad entre hombres y mujeres y han utilizado como prioridad estratégica el aprendizaje permanente y la calidad del empleo. No obstante, este cambio de actitud ha afectado de forma desigual a los distintos países y regiones, dado que su desarrollo ha dependido de las políticas nacionales de empleo y de los acuerdos nacionales o regionales adoptados sobre los diferentes principios de actuación. En el caso español, es el Plan Nacional de Acción para el Empleo el punto de referencia a nivel nacional, en la articulación y desarrollo de los pilares y directrices de la EEE. En el caso particular de Andalucía, se ha firmado en mayo de 2001 con una vigencia prevista hasta el año 2004, el V Acuerdo de Concertación Social, que se ha convertido en un instrumento básico para el crecimiento económico y para la generación de empleo, dado que se erige en el marco de desarrollo de la política económica de la Junta de Andalucía en consenso con los agentes económicos y sociales.

Sin lugar a dudas, uno de los elementos sobre los que hay que seguir avanzando a nivel europeo es la articulación de metodologías homogéneas y la utilización de indicadores adecuados para analizar el impacto de las políticas nacionales o regionales sobre la EEE. En este contexto, la evaluación intermedia del POIA 2000-2006 debe convertirse en una herramienta básica para contrastar la contribución real de las diferentes medidas y operaciones desarrolladas en el periodo objeto de evaluación, a la consecución de los objetivos y directrices de la EEE. En el epígrafe 3.4.5.2 del capítulo de articulación estratégica se puso de manifiesto la transversalidad con la que es tratada la EEE en la programación del POIA 2000-2006, dado que no afecta exclusivamente al eje relacionado con el desarrollo de los recursos humanos (eje 4), sino también al resto de ejes de dicho Programa Operativo. Asimismo, en el epígrafe 3.4.5.3 de ese mismo capítulo, se hizo especial mención al papel relevante que juega el Fondo Social Europeo (FSE) en el desarrollo de los recursos humanos y en la mejora del mercado laboral.

En los próximos apartados se va a contrastar la contribución de las actuaciones del POIA en el desarrollo de la EEE en Andalucía, no sólo a nivel de programación, sino también a nivel de ejecución. Para ello, en el epígrafe 7.2.2 se va a evaluar, en primer lugar, el grado de conocimiento que tienen los gestores-coordinadores del Programa Operativo y los agentes ejecutores de las medidas, acerca de la EEE. Este análisis se realizará al nivel de ejes, de

67. "Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo", - COM (2002) 416 final, de 17.7.2002, p. 2.

fondos y específicamente, para el conjunto de medidas cofinanciadas por el FSE. En el epígrafe 7.2.3 se valorará en qué medida se han incorporado los principios y pilares básicos de la EEE en la programación del POIA, desde la óptica de los agentes ejecutores del Programa. Al igual que en el apartado anterior, esta valoración se realiza al nivel de ejes, de fondos y para las medidas del FSE. En el epígrafe siguiente, es decir en el 7.2.4, se analizará la incorporación real de las directrices de la EEE en las actuaciones del POIA a escala general, y para aquellas actuaciones que están cofinanciadas por el FSE. Finalmente, en el último epígrafe se resaltan las conclusiones y recomendaciones más relevantes desde el punto de vista del equipo evaluador.

7.2.2. GRADO DE INFORMACIÓN ACERCA DE LA EEE PARA LOS GESTORES-COORDINADORES DEL PROGRAMA Y PARA LOS AGENTES EJECUTORES

De las encuestas realizadas a los gestores-coordinadores del Programa⁶⁸ utilizadas en la valoración de la articulación institucional (Nivel II), se deduce que el 66,6% de ellos, sí tienen un conocimiento adecuado acerca de la EEE. El porcentaje restante, es decir un tercio de los gestores encuestados, o no responden (28,6%) o no disponen de información suficiente sobre la EEE (4,8%). Concretamente, el único gestor que no dispone de información sobre la EEE pertenece al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

Si descendemos a la información suministrada en las encuestas realizadas a los agentes ejecutores del POIA 2000-2006 (Nivel III), se puede demostrar que el grado de información sobre la EEE, varía significativamente en función del eje y del fondo que analicemos (Cuadro 7.5). Concretamente, y como cabría esperar a priori, los agentes mejor informados en esta materia son los que realizan las actuaciones en el eje relacionado con el desarrollo de los recursos humanos (eje 4), con un 94,6% de respuestas afirmativas. *No obstante, desde el punto de vista del equipo evaluador, este porcentaje resulta excesivamente elevado teniendo en cuenta las impresiones y comentarios vertidos durante la entrevista personal con dichos agentes.* Por el contrario, destacan por sus graves carencias de información los agentes ejecutores de los ejes 3 y 7. Concretamente, de los 18 agentes encuestados en el eje 3, el 94,4% afirman no tener suficiente información sobre la EEE; mientras que en el eje 7, este porcentaje alcanza el 77,8%.

Para el equipo evaluador, el principal motivo que esgrimen los agentes entrevistados ante esta situación es la falta de comunicación y formación recibida al respecto, dado que la información disponible se reduce a los documentos de programación. Así por ejemplo, desde la Consejería de Agricultura y Pesca, la Consejería de Salud, la Empresa Pública Puerto de Málaga, o la Consejería de Obras Públicas y Transporte, se afirma que no se ha informado ni formado adicionalmente a los agentes ejecutores más allá de esta documentación. Desde este último Organismo se opina que en el seno de la Administración, se considera que existe un conocimiento amplio sobre la EEE, aunque derivado de la especialización de cada órgano gestor en su área de actividad, que ineludiblemente centra el interés en aspectos muy concretos de la misma, básicamente en la correcta ejecución de las operaciones.

Estas opiniones son contrapuestas a las que suministran otros agentes ejecutores. Desde la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico se afirma que se ha elaborado un manual con toda la información pertinente acerca de la EEE, de la que se ha hecho una importante tarea de difusión y que es la herramienta de trabajo de los centros directivos con competencias en la materia. *Desde el equipo evaluador se han realizado notables esfuerzos por verificar esta herramienta, pero no ha sido posible, dado que los agentes ejecutores entrevistados en esta Consejería han remitido a los evaluadores en materia de empleo, exclusivamente la comunicación de la Comisión al Consejo Europeo sobre el Balance de cinco años de aplicación de la EEE.* La posición favorable acerca de la información disponible sobre la EEE es corroborada también desde la Consejería de Cultura, desde donde se considera que es de fácil acceso para cualquier persona interesada y/o necesitada en este tipo de materia.

68. De las 21 encuestas realizadas en esta fase, responden afirmativamente a la pregunta 14 gestores-coordinadores, 1 responde negativamente, y los 6 restantes no responden.

CUADRO 7.5. VALORACIÓN DE SI POSEEN SUFICIENTE INFORMACIÓN SOBRE LA EEE LOS AGENTES EJECUTORES. DATOS PRIMARIOS CLASIFICADOS POR EJES, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y FONDOS (PORCENTAJES)

	SI	NO	NS/NC	Total	Nº de casos
EJE					
1.	56.3	37.5	6.3	100.0	16
2.	48.0	44.0	8.0	100.0	25
3.	0.0	94.4	5.6	100.0	18
4.	94.6	5.4	0.0	100.0	37
4A	100.0	0.0	0.0	100.0	7
4B	90.0	10.0	0.0	100.0	10
4C	75.0	25.0	0.0	100.0	4
4D	100.0	0.0	0.0	100.0	8
4E	100.0	0.0	0.0	100.0	6
5.	44.4	38.9	16.7	100.0	18
6.	45.5	45.5	9.1	100.0	11
7.	11.1	77.8	11.1	100.0	9
9.	66.7	33.3	0.0	100.0	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN					
CENTRAL	14.3	71.4	14.3	100.00	14
AUTONÓMICA	56.9	37.4	5.7	100.00	123
CLASIFICACIÓN POR FONDO					
FEDER	40.0	50.6	9.4	100.00	86
FEOGA-O	15.4	76.9	7.7	100.00	39
FSE	92.3	7.7	0.0	100.00	12
Total POIA	52.6	40.9	6.6	100.00	137

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Si el análisis lo realizamos por Fondos, se aprecia que de los agentes ejecutores que realizan actuaciones del FSE, y en consonancia con las cifras recogidas en párrafos anteriores, el 92,3% afirman poseer suficiente información sobre la EEE. Por lo que respecta a los agentes que realizan actuaciones cofinanciadas por el FEDER y por el FEOGA-O, este porcentaje se reduce de forma preocupante hasta un 40% y un 15,4% respectivamente. Dentro del FSE, si bien el grado de conocimiento de esta materia es muy elevado en general para la mayoría de los agentes entrevistados, cabe reseñar, que en el subej 4C, un 25% de los agentes afirman no tener suficiente información.

Las cuestiones claves sobre las que existen deficiencias de información para los agentes ejecutores encuestados agrupados por ejes, habiéndoles preguntado acerca de un conjunto de elementos de la EEE, tales como sus antecedentes, marco legal y desarrollo institucional, objetivos básicos, principios de actuación, directrices de empleo y pilares básicos de las directrices de empleo, son los que aparecen en el Cuadro 7.6.

Desde nuestro punto de vista se deduce que los ejes en los que existe un mayor conocimiento acerca de la EEE son los ejes 1, 4, 5 y 9. Por su parte, las mayores deficiencias de información se encuentran en los agentes de los ejes 7, 6 y 3, que muestran mayoritariamente un desconocimiento absoluto de cualquier materia relacionadas con la EEE, salvo en el eje 3 en el que algo más del 60% de los agentes encuestados tienen un conocimiento adecuado sobre los objetivos básicos de la EEE. Finalmente, en el eje 2, existe un comportamiento muy heterogéneo que se manifiesta, muy curiosamente, en la existencia de un menor grado de información en aquellas cuestiones de la EEE, que justamente son las que han tenido mayor trascendencia social, como son los principios de actuación y las directrices y pilares básicos de empleo.

A juicio del equipo evaluador se ponen de manifiesto dos cuestiones fundamentales en este análisis. En primer lugar, la necesidad de que exista una mayor implicación, no sólo desde los órganos intermedios sino también desde los órganos ejecutores del POIA, (fundamentalmente los que desarrollan actuaciones cofinanciadas por el FEDER y por el FEOGA-O), por mantenerse perfectamente informados en aquellas cuestiones que son de especial relevancia para el desarrollo de las políticas comunitarias en materia de empleo. En segundo lugar, que deberían mejorarse los canales de comunicación hacia estos agentes y fomentarse las iniciativas para formarlos mejor en esta materia; destinándose este tipo de acciones formativas no sólo hacia los agentes que desarrollan actuaciones directamente relacionadas con el mercado de trabajo sino a todos los agentes en general que tienen relación con Programas Comunitarios.

CUADRO 7.6. DEFICIENCIAS DE LOS AGENTES EJECUTORES EN LA INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE LA EEE

Eje	Antecedentes	Marco legal y desarrollo institucional	Objetivos básicos	Principios de actuación	Directrices de empleo	Pilares básicos de las directrices de empleo	Incorporación de la EEE en el POIA 2000-2006
1.	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
2.	(1)	(1)	(1)	(2)	(2)	(2)	(1)
3.	(2)	(2)	(1)	(2)	(2)	(2)	(2)
4.	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
5.	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
6.	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
7.	(3)	(3)	(2)	(2)	(3)	(3)	(2)
9.	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)

(1) Menos de un 40% de los agentes ejecutores encuestados del eje, hacen una valoración "baja" o "muy baja" de dicha cuestión.

(2) Entre un 40 y un 60% de los agentes encuestados del eje, hacen una valoración "baja" o "muy baja" de dicha cuestión.

(3) Más de un 60% de los agentes encuestados del eje, hacen una valoración "baja" o "muy baja" de dicha cuestión.

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

La responsabilidad a la hora de emprender estos cursos de formación debería partir, en el caso de los gestores-coordinadores del Programa (Nivel III) de la D.G. de Fondos Europeos, mientras que en el caso de los agentes-ejecutores del POIA, de la Secretaría General Técnica de cada Consejería o del agente coordinador responsable. Estas acciones formativas deberían emprenderse con la mayor brevedad posible, dado que, desde el punto de vista del equipo evaluador, pueden tener repercusiones muy significativas en el desarrollo real de los principios y pilares en materia de empleo, que subyacen en la programación del POIA 2000-2006.

7.2.3. VALORACIÓN DE LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO EN LA PROGRAMACIÓN DEL POIA 2000-2006

En el capítulo tercero dedicado a la articulación institucional, se puso de manifiesto la contribución del POIA 2000-2006 a la EEE en varios escenarios. En primer lugar, debido a la mayor participación global de los distintos Fondos en el ámbito de los recursos humanos en términos generales; en segundo lugar, por las estrategias que deben adoptarse para superar las deficiencias de los recursos humanos detectadas en el diagnóstico del sistema económico de Andalucía (POIA 2000-2006, pp. 76-82); y en tercer lugar, en la propia programación de los ejes y medidas del POIA recogidos en el Complemento de Programación. En este apartado el equipo evaluador pretende ir más allá, contrastando la valoración que hacen los gestores-coordinadores del Programa y especialmente los agentes ejecutores

acerca de en qué grado sigue estando vigente en la programación de las medidas del POIA 2000-2006 los principios de actuación de la EEE, así como el grado de coherencia de los objetivos de dichas medidas con el funcionamiento del mercado de trabajo y el desarrollo de los recursos humanos, y finalmente, se valora la incorporación de los pilares y directrices de la EEE en la programación.

7.2.3.1. INCORPORACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE ACTUACIÓN DE LA EEE EN LA PROGRAMACIÓN DE LAS MEDIDAS DEL POIA 2000-2006

Desde el punto de vista del Director General de Fondos Europeos las tres estrategias de desarrollo de los recursos humanos planteadas en el MCA 2000-2006 y recogidas en el POIA, participan y están integradas en los principios de actuación de la EEE. *A juicio del equipo evaluador esta valoración es compartida por la mayoría de los gestores-coordinadores de Programa que han sido encuestados en la fase institucional, aunque alguno de ellos pone de manifiesto que los principios de la EEE están integrados en mayor grado en las medidas del FSE, a pesar de que también se utilicen indicadores de empleo para el seguimiento del FEDER y del FEOGA-O.*

Esta última opinión, es compartida por algunos de los agentes ejecutores encuestados. Concretamente, el 38,9% de los agentes del eje 3, el 33,3% del eje 7 y el 18,2% del eje 6, consideran que los principios de actuación de la EEE no deben incorporarse como principio horizontal de forma genérica en la programación de todas las medidas del Programa Operativo (Cuadro 7.8). Sin embargo, mientras que en los ejes 6 y 7 estos mismos agentes son los que opinan que sólo deben considerarse los principios de la EEE en las actuaciones del FSE; en el caso del eje 3, ninguno de los encuestados consideran que deban tenerse en cuenta estos principios en las actuaciones del FSE. En dicho eje, uno de los agentes encuestados de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, considera que la EEE no debe incorporarse en todas las medidas, ya que las relacionadas con el medio ambiente, el entorno natural y los recursos hídricos tienen unos objetivos, que por sus propias características, no están enmarcados en la mayor parte de los pilares básicos de la EEE. Sin embargo, un agente ejecutor del eje 5, perteneciente a esta misma Consejería, considera que toda inversión debe incidir en el enriquecimiento del tejido productivo, y por tanto debe tener consecuencias directas sobre el empleo; aunque dependiendo de cuál sea la dotación presupuestaria tendrá diferente alcance sobre esta materia.

De esta información, a juicio del equipo evaluador se deben resaltar dos elementos. En primer lugar, las cifras corroboran de nuevo el escaso nivel de información que tienen los agentes encuestados de los ejes 3, 6 y 7 acerca la EEE, como ya se ha puesto de manifiesto en el epígrafe anterior. Esta situación, es especialmente delicada por cuanto supone un claro desconocimiento de estos agentes, no sólo de las políticas comunitarias, sino también de cómo estas se incorporan en la programación del POIA 2000-2006. En segundo lugar, como se ha puesto de manifiesto con las opiniones contrapuestas de agentes ejecutores de medidas distintas dentro de una misma Consejería, el grado de involucración y de conocimiento acerca de la EEE, depende más de la iniciativa y formación de los agentes que ejecutan las actuaciones del Programa, que de una iniciativa de carácter institucional emanada desde los órganos ejecutores.

No obstante, ésta no es la tónica dominante en la valoración que hacen los agentes ejecutores sobre la incorporación de la EEE en la programación del POIA. De hecho, la postura mayoritariamente aceptada y muy especialmente por aquellos agentes que gestionan recursos del FSE (94,9%), es que es necesario incorporar los principios de la EEE en la totalidad del Programa, dado que la creación de empleo es algo que debe estar presente en todas las medidas, sean financiadas por uno u otro fondo. De hecho, en todos los subejos del eje 4, excepto en el 4C, el 100% de los agentes encuestados consideran necesario tener en cuenta la EEE, en todas las medidas del POIA.

CUADRO 7.8. VALORACIÓN DE LOS AGENTES EJECUTORES DE LA INCORPORACIÓN DE LA EEE EN LA PROGRAMACIÓN DE LAS MEDIDAS DEL POIA 2000-2006. DATOS PRIMARIOS CLASIFICADOS POR EJES, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y FONDOS (PORCENTAJES) (*)

EJE	Incorporación en todas las medidas		Incorporación sólo en las medidas del FSE		Objetivos coherentes con la EEE		Incorporación de los pilares de la EEE	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
1.	70.6	11.8	6.3	75.0	70.6	11.8	70.6	11.8
2.	60.0	28.0	4.2	29.2	72.0	12.0	56.0	32.0
3.	27.8	38.9	0.0	50.0	50.0	22.2	6.3	81.3
4.	97.3	2.7	2.7	91.9	100.0	0.0	94.6	0.0
4A	100.0	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	0.0
4B	100.0	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	90.0	0.0
4C	75.0	25.0	25.0	75.0	100.0	0.0	100.0	0.0
4D	100.0	0.0	0.0	75.0	100.0	0.0	100.0	0.0
4E	100.0	0.0	0.0	100.0	100.0	0.0	100.0	0.0
5.	72.2	0.0	0.0	85.7	50.0	16.7	61.1	22.2
6.	45.5	18.2	18.2	45.5	72.7	0.0	0.0	72.7
7.	55.6	33.3	33.3	66.7	33.3	11.1	22.2	33.3
9.	66.7	0.0	0.0	50.0	33.3	33.3	0.0	66.7
TIPO DE ADMINISTRACIÓN								
CENTRAL	42.9	0.0	0.0	25.0	28.6	7.1	7.1	42.9
AUTONÓMICA	70.2	17.7	6.1	69.4	74.2	10.5	60.7	27.9
CLASIFICACIÓN POR FONDO								
FEDER	57.0	20.9	6.5	50.0	59.3	15.1	41.9	41.9
FEOGA-O	53.8	23.1	20.0	80.0	46.2	7.7	18.2	27.3
FSE	94.9	2.6	2.6	89.7	100.0	0.0	94.9	2.6
Total POIA	67.4	15.9	5.7	66.0	69.6	10.1	55.1	29.4

(*) Los porcentajes correspondientes a las respuestas "no sabe-no contesta" no aparecen en la tabla.

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores

Esta postura dominante en los agentes encuestados pertenecientes al FSE es compartida por el 57,0% de los agentes ejecutores del FEDER y por el 53,8% de los del FEOGA. En el caso del FEDER, desde la Consejería de Medio Ambiente se afirma que todas las medidas del POIA, deben contemplar, en mayor o menor grado, los principios fundamentales de la EEE, por ser una materia de gran trascendencia social y relacionada con todos los sectores productivos. Desde la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico se considera que si bien el FSE asigna recursos financieros con el objetivo prioritario de mejorar la eficiencia en el mercado de trabajo y desarrollar los recursos humanos, existen otras medidas que también los consideran. Así por ejemplo, la Subvención Global FEDER de Andalucía, que se enmarca en el eje 1, tiene como objetivo facilitar y coordinar los medios para la creación de empresas. Por su parte, el pilar de la igualdad de oportunidades se encuentra desarrollado prioritariamente en el eje 4.E, aunque también debe ser tenido en cuenta de forma transversal en todos los ejes. No obstante, desde la mayoría de los órganos ejecutores, como la Consejería de Economía y Hacienda, la Consejería de Agricultura y Pesca o la empresa pública Aguas de la Cuenca del Sur, entre otros, se considera el papel de la EEE en la programación de las medidas en términos de creación de empleo directo e indirecto.

Desde el punto de vista del equipo evaluador, cabe destacar que si bien esta postura mayoritaria es congruente con los principios de programación del MCA y del POIA, a partir de la entrevista personal y de la propia encuesta, se ha detectado que para la mayoría de los agentes encuestados, su opinión positiva acerca de la incorporación de la EEE en la programación de todas las medidas, se debe a que hacen una valoración muy resumida de la verdadera dimensión e implicaciones de la EEE, dado que la tienen en cuenta sólo en términos de creación de empleo directo e indirecto a partir de las actuaciones que desarrollan. No obstante, tal y como se recogía en el capítulo tercero, probablemente la programación de los ejes 3 y 6 sí que son compatibles con esta interpretación de la EEE, por cuanto que, el primero de ellos tiene como objetivo desarrollar actuaciones de mejora del medio ambiente y del entorno natural; mientras que el eje 6 tiene como objetivo mejorar la eficacia y conectividad del sistema de transportes y reducir las insuficiencias del sistema energético, por lo que no se incorporan actuaciones específicas relacionadas con la EEE.

7.2.3.2. VALORACIÓN DE LA COHERENCIA Y COMPLEMENTARIEDAD DE LOS OBJETIVOS DE LAS MEDIDAS DEL POIA 2000-2006 CON EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

A partir de la información recogida en la tercera columna del Cuadro 7.5. y en línea con el contenido del apartado anterior, se puede contrastar cuál es la valoración de los agentes ejecutores sobre la coherencia y complementariedad de los objetivos de las medidas que desarrollan con relación a la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo y al desarrollo de los recursos humanos. Los comentarios descriptivos que se pueden realizar sobre esta cuestión están en línea con los realizados para el apartado anterior. Concretamente, los ejes en los que se concentra un porcentaje más reducido de agentes ejecutores que consideran que los objetivos de sus medidas son coherentes con el desarrollo de los recursos humanos son los ejes 7 y 9, con un 33,3% cada uno y los ejes 3 y 5 con un 50,0% cada uno.

Por fondos, existen grandes diferencias en estas valoraciones, por cuanto que mientras en el FSE existe una valoración unánime del 100% (es decir todos los agentes ejecutores consideran que los objetivos de las medidas son coherentes con la EEE) en el FEOGA-O y en el FEDER la respuesta ha sido sensiblemente más reducida (46,2 y 59,3% respectivamente). *Estas amplias diferencias por fondos, pueden de nuevo tener su explicación a juicio del equipo evaluador, en la falta de conocimiento e información de los agentes ejecutores sobre la EEE y sus repercusiones en la programación y en la fijación de los objetivos del POIA, dado que difícilmente se puede valorar la coherencia de los objetivos de las medidas con la EEE, si el grado de conocimiento sobre esta última es muy limitado.* Entre las consideraciones que realizan los agentes entrevistados en las medidas cofinanciadas por el FEDER y por el FEOGA-O para justificar sus respuestas afirmativas, se pueden destacar las que se recogen en el Cuadro A.VII.3.

7.2.3.3. INCORPORACIÓN DE LOS PILARES Y DIRECTRICES DE LA EEE EN LA PROGRAMACIÓN DE LAS MEDIDAS DEL POIA 2000-2006

En la última columna del Cuadro 7.9 se recoge la valoración que hacen los agentes ejecutores, por ejes, tipo de administración y fondo, acerca de si se ha tenido en cuenta o no en la programación de la medida, los pilares básicos y las directrices de la EEE. Tal y como se describe en el capítulo tercero, las 22 directrices de empleo se agrupan en cuatro pilares básicos de actuación, que son:

- Pilar I: *Empleabilidad.*
- Pilar II: *Espíritu de empresa.*
- Pilar III: *Adaptabilidad.*
- Pilar IV: *Igualdad de oportunidades.*

Cabe destacar en una primera aproximación, que el 81,3% de los agentes ejecutores del eje 3 consideran que no se han incorporado los pilares de la EEE en la programación de sus medidas. En el eje 6 este porcentaje se sitúa en el 72,7%, seguido por el eje 9, con un 66,7%. Como cabría esperar a priori, al igual que en los apartados anteriores, son los ejes 3 y 6 en los que se recoge una valoración más negativa de la cuestión que se evalúa relacionada con la EEE. A pesar de esta valoración negativa en el eje 3, uno de los agentes encuestados, perteneciente a la Consejería de Medio Ambiente, reconoce que las actuaciones desarrolladas incorporan el pilar de *empleabilidad*, por cuanto que se fomenta el empleo en el medido natural, aunque a veces tiene un alto componente de temporalidad como consecuencia de la meteorología y de la fenología de las especies silvestres; y el de *igualdad de oportunidades*, dado que se potencia el acceso de la mujer a los proyectos que se desarrollan.

Asimismo, tal y como se ha puesto de manifiesto en el Cuadro 7.6, si los objetivos de algunas de las medidas son coherentes con la EEE, es porque en definitiva incorporan en mayor o menor grado los pilares de dicha estrategia en su programación. No obstante, el desconocimiento y falta de interés de algunos de los agentes ejecutores les hace no ser conscientes de esta relación. Así por ejemplo, a través de las medidas 1.4, 1.7, 5.1, 5.2, 5.6 y 6.4 se fomenta la generación de empleo y la creación de empresas (pilar II); mientras que las medidas 1.6, 2.2, 2.3 y 2.4 fomentan la adaptabilidad y la transferencia de tecnología hacia la empresa, por lo que incorporan el pilar III de la EEE.

De nuevo son los ejes 4 y I en los que se realiza una valoración más positiva de esta cuestión, ya que el 94,6% y el 70,6%, respectivamente, de los agentes encuestados consideran que sí se han introducido los pilares en la programación de sus medidas. *De forma muy general, se puede justificar la valoración que hacen los agentes ejecutores del eje 4, en el hecho de que la programación de sus medidas está estrechamente relacionada con el Plan Nacional de Acción por el Empleo y el V Acuerdo de Concertación Social⁶⁹, firmado en el año 2001. Esta valoración está ampliamente contrastada en la programación de las medidas de este eje en el CPOIA.*

Por lo que respecta al eje I, desde la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, se potencia los pilares espíritu de empresa e igualdad de oportunidades al implantar normativas que aumentan el porcentaje de las ayudas para la creación de empresas, con especial atención a los colectivos con mayores dificultades, como jóvenes menores de 35 años y mujeres, así como a través del impulso de la cultura emprendedora entre los desempleados para que creen su propio puesto de trabajo. Asimismo, también se potencian la empleabilidad al priorizar recientemente aquellos proyectos que generan un mayor volumen de empleo en su desarrollo. Desde la Empresa Pública Comercializadora de Andalucía se potencia la adaptabilidad al articularse una nueva planificación de la organización del trabajo, introduciendo una serie de modificaciones en su estructura interna para adaptarse al nuevo proceso de internacionalización.

Las diferencias existentes por ejes, son extensibles a nivel de fondos, dado que son las medidas del FSE, las que tienen una mejor valoración de la cuestión objeto de estudio, con un 94,9% de respuestas afirmativas, frente a un 41,9% en el caso del FEDER y un reducidísimo 18,2% en el FEOGA-O. Dentro del FSE, no se aprecian diferencias significativas si hacemos una diferenciación por subejos dentro del eje 4 (Cuadro 7.9).

A modo de resumen, en el Cuadro 7.9 se recoge el grado de incorporación (fuerte, moderado, débil o nula) de los pilares de la EEE en los diferentes ejes del POIA, según las valoraciones efectuadas por los agentes ejecutores. Esta información, nos va a permitir comparar en los apartados siguientes, las diferencias existentes en la incorporación de los pilares de la EEE, en términos de programación y en términos de ejecución. *En este cuadro se verifican de nuevo las conclusiones remarcadas en los párrafos anteriores, poniéndose de manifiesto la débil vigencia que tienen los pilares de la EEE en la programación de los ejes 3 y 7, la nula repercusión en el eje 6, ya puesta de manifiesto en el capítulo de articulación estratégica; y por último cómo a nivel de programación, el peso mayoritario del cumplimiento de los pilares y principios de la EEE recae en el eje 4, distribuyéndose este peso de forma uniforme entre los subejos en los que se subdivide.*

69. El V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía arroja desde sus inicios un grado de ejecución que supera el 80% de las medidas acordadas. Las 214 medidas firmadas en este acuerdo entre la Administración y los agentes sociales se enmarcan en cinco pilares de actuación: 1.- Políticas activas de empleo; 2.- Creación, mejora de la competitividad e internacionalización de las empresas andaluzas; 3.- Sociedad del conocimiento; 4.- Planificación económica y políticas sectoriales; y finalmente, 5.- Relaciones laborales.

CUADRO 7.9. VIGENCIA DE LOS PILARES DE LA EEE EN LA PROGRAMACIÓN DE LAS MEDIDAS DEL POIA 2000-2006. DATOS PRIMARIOS POR EJES

Eje	Pilar I Empleabilidad	Pilar II Espíritu de empresa	Pilar III Adaptabilidad	Pilar IV Igualdad de oportunidades
1.	M	M	M	M
2.	M	M	M	M
3.	D	D	D	D
4.	F	F	F	F
4A	F	F	M	F
4B	F	F	M	F
4C	F	F	F	F
4D	F	F	M	F
4E	F	F	M	F
5.	M	M	M	M
6.	N	N	N	N
7.	D	D	D	D
9.	N	N	N	N

F: fuerte; M: moderada; D: débil; N: nula.

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

7.2.4. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO EN LA EJECUCIÓN DEL POIA 2000-2006

Tal y como se pone de manifiesto en los informes de ejecución del 2000, 2001 y 2002 las actuaciones desarrolladas por los agentes ejecutores a favor del desarrollo de los recursos humanos, han estado marcadas por la intensificación de políticas activas de empleo frente a las pasivas, a través del impulso de medidas cuyos objetivos más relevantes han sido la creación de puestos de trabajo, la lucha contra todas las formas de discriminación y el impulso de la cualificación y la adaptabilidad de los trabajadores a los requerimientos del mercado de trabajo.

Para contrastar esta realidad en los dos apartados siguientes se va a analizar, en primer lugar, cuál es la valoración que han hecho los agentes ejecutores acerca de la contribución de sus actuaciones a las estrategias de desarrollo de los recursos humanos anteriormente comentadas. Este análisis se realizará por ejes, tipo de administración y fondos. En segundo lugar, a partir de los informes de ejecución del POIA, correspondientes a los años 2000, 2001 y 2002, así como a información complementaria relacionada con el desarrollo de la EEE, tales como el V Acuerdo de Concertación Social firmado de Andalucía, el PNAE, y la documentación suministrada por los agentes ejecutores sobre las actuaciones que realizan, se lleva a cabo un estudio más minucioso de las aportaciones reales que han supuesto dichas actuaciones a las directrices y pilares de la EEE, que en última instancia han permitido mejorar la situación del mercado de trabajo andaluz en los últimos años.

7.2.4.1. VALORACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ACTUACIONES DEL POIA 2000-2006 A LOS PILARES DE LA EEE DESDE LA ÓPTICA DE LOS AGENTES EJECUTORES

Tal y como se desprende de las cifras del Cuadro 7.10, obtenidas a partir de las encuestas a los agentes ejecutores, la relación que mantienen las actuaciones desarrolladas por dichos agentes en relación con la EEE varían sustancialmente dependiendo del eje y del fondo que las cofinancia. Como cabría esperar teniendo en cuenta el grado de

coherencia de la programación de los ejes 3 y 6 con la EEE, efectivamente, los agentes acentúan esta valoración al recoger un escasísimo grado de incorporación en sus actuaciones de los pilares y directrices de la EEE. Por lo que respecta a la ejecución del eje 4, sus actuaciones recogen claramente los pilares de *empleabilidad* (94,6%), *adaptabilidad* (91,7%) e *igualdad de oportunidades* (94,4%); sin embargo, y en contra de lo que se podría pensar a priori, sólo el 64,0% de los agentes encuestados consideran que sus actuaciones contribuyen a mejorar el *espíritu empresarial*. No obstante, este porcentaje es superior al del POIA en su conjunto (49,3%), aunque provoca que las diferencias comparativas que existen entre los fondos en las valoraciones de los distintos pilares se reduzca significativamente en el pilar II, alcanzando un 68,5% para el FSE, un 54,7% para el FEDER y un 46,2% para el FEOGA-O. Para el resto de pilares, es decir para el I, III y IV, las actuaciones cofinanciadas por el FSE muestran una superioridad notoria respecto al FEDER y FEOGA-O, con valoraciones del 94,9%, 92,1%, y 94,7% respectivamente.

La medida I.8, directamente relacionada con la Prioridad segunda del FSE: *refuerzo de la capacidad empresarial*, es la medida que incorpora el Pilar II de la EEE con mayor intensidad, provocando que la valoración global que se hace de este pilar, para el conjunto del eje I, se sitúe en el 82,4%. Teniendo en cuenta la vinculación de las Prioridades del FSE y los subejos del eje 4, se pueden constatar, en general, que las valoraciones que se han realizado de los distintos pilares de la EEE, están en línea con esta circunstancia. No obstante, podemos resaltar de nuevo, en relación al pilar II, la reducida contribución de los subejos 4B, 4C y 4D desde el punto de vista de los agentes ejecutores (40, 55 y 55% respectivamente).

CUADRO 7.10. VALORACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ACTUACIONES DEL POIA 2000-2006 A LOS PILARES DE LA EEE DESDE LA ÓPTICA DE LOS AGENTES EJECUTORES. DATOS PRIMARIOS CLASIFICADOS POR EJES, TIPO DE ADMINISTRACIÓN Y FONDOS (PORCENTAJES) (*)

EJE	Pilar I Empleabilidad		Pilar II Espíritu de empresa		Pilar III Adaptabilidad		Pilar IV Igualdad de oportunidades		
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	
1.	52.9	35.3	82.4	11.8	58.8	29.4	56.3	31.3	
2.	37.5	37.5	35.1	62.2	72.0	24.0	60.0	28.0	
3.	11.8	64.7	38.9	33.3	0.0	77.8	23.5	76.5	
4.	94.6	2.7	64.0	24.0	91.7	5.6	94.4	2.8	
4A	100.0	0.0	71.4	28.6	100.0	0.0	85.7	0.0	
4B	90.0	10.0	40.0	60.0	100.0	0.0	100.0	0.0	
4C	100.0	0.0	55.0	45.0	100.0	0.0	100.0	0.0	
4D	100.0	0.0	55.0	45.0	100.0	0.0	100.0	0.0	
4E	100.0	0.0	66.7	33.3	60.0	40.0	83.3	16.7	
5.	27.8	38.9	44.4	27.8	38.9	44.4	50.0	38.9	
6.	0.0	72.7	54.5	18.2	9.1	36.4	0.0	90.9	
7.	25.0	50.0	33.3	22.2	44.4	11.1	44.4	33.3	
9.	0.0	66.7	33.3	33.3	33.3	0.0	66.7	33.3	
TIPO DE ADMINISTRACIÓN									
CENTRAL	7.7	15.4	0.0	35.7	0.0	35.7	21.4	64.3	
AUTONÓMICA	50.0	37.7	64.8	23.9	60.2	28.5	61.2	31.4	
CLASIFICACIÓN POR FONDO									
FEDER	26.2	46.4	54.7	23.3	39.5	39.5	43.5	48.2	
FEOGA-O	25.0	58.3	46.2	23.1	38.5	30.8	33.3	41.7	
FSE	94.9	5.1	68.5	31.5	92.1	5.3	94.7	2.6	
Total POIA	45.9	35.6	49.3	34.1	54.0	29.4	57.0	34.8	

(*) Los porcentajes correspondientes a las respuestas "no sabe-no contesta" no aparecen en la tabla.

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

A juicio del equipo evaluador estas valoraciones de los agentes ejecutores acerca de la incorporación en sus actuaciones de los pilares de la EEE, ponen de manifiesto en algunas ocasiones el desconocimiento que tienen acerca del verdadero alcance y dimensión de las directrices de empleo que están incluidas en cada uno de estos pilares. Esta interpretación del equipo evaluador, se debe a que, a través de diferentes preguntas del cuestionario, así como a través de la propia entrevista personal y de la documentación aportada por algunos de estos agentes, incluso con los informes de ejecución, se ha podido constatar, que en muchas ocasiones dichos agentes no son capaces de identificar en algunas de sus actuaciones la vinculación directa o indirecta que tienen con alguno de los pilares o directrices de la EEE. En el apartado siguiente, el equipo evaluador va a poner de manifiesto esta circunstancia haciendo un análisis detallado por ejes y medidas de las actuaciones que pueden tener alguna relación directa o indirecta con los pilares de la EEE.

Se puede recoger algún ejemplo directo de esta circunstancia a partir de los comentarios realizados en la entrevista personal. Hay muchos agentes ejecutores que han puesto de manifiesto que sus proyectos se ejecutan mediante contratos con empresas, sin que en la adjudicación de las obras se consideren los elementos de la EEE. Incluso, algunos otros, tienen una postura más preocupante al respecto, al afirmar que la EEE no está entre las líneas prioritarias relevantes en la realización de sus actuaciones, careciendo la medida de objetivos concretos sobre el empleo y sobre el mercado laboral. En este sentido, por ejemplo, desde la Empresa Pública Comercializadora de Andalucía, se considera que desarrollar actuaciones cuyo objetivo es fomentar la penetración de la economía andaluza en los mercados exteriores, no tiene ninguna vinculación con la EEE.

7.2.4.2. CONTRIBUCIÓN DE LAS ACTUACIONES DESARROLLADAS EN EL PERIODO 2000-2002 A LOS PILARES DE LA EEE

En este apartado se analiza, utilizando los informes de ejecución de 2000, 2001 y 2002, así como las aportaciones realizadas por los agentes ejecutores durante las entrevistas personales, a analizar cuál ha sido la contribución real de las actuaciones desarrolladas en cada medida del POIA, a los pilares de la EEE. En los cuadros A.VII.4 a A.VII.12 del anexo se realiza este análisis para aquellos ejes y medidas que incluyen actuaciones que son relevantes desde el punto de vista de su contribución a la EEE.

En el eje 3, relacionado con el medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos, no se consideran aspectos específicos relevantes que contribuyan a la EEE, salvo la creación de empleo directo e indirecto vinculado a todas aquellas actuaciones que han de realizarse para desarrollar sus diferentes medidas. Esto es debido a que la mayoría de las actuaciones puestas en marcha en este eje, generan empleo en las comarcas donde se desarrollan, suponiendo en muchos casos un importante impulso de la economía social en núcleos poblacionales de carácter fundamentalmente rural. En el marco de la medida 3.6 se desarrollan cursos de formación empresarial y de prevención de riesgos laborales, que en última instancia afectarían al pilar I de la EEE; así mismo se fomentan las empresas de ecoturismo y la participación de consultoras medioambientales (pilar II). Por su parte, la mejora de la eficiencia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua, dentro de la medida 3.2, constituye una contribución a la creación de empresas agrícolas e industriales (pilar II). En este mismo sentido repercuten las actuaciones de costas desarrolladas en la medida 3.5, dado que están encaminadas a la mejora, conservación y protección de las infraestructuras naturales de dominio público marítimo terrestre, lo que se traduce en una mejora de las expectativas económicas para las administraciones y vecinos locales.

Al igual que en el eje 3, en el eje 6, relacionado con redes de transporte y energía, no se consideran aspectos específicos relevantes en su programación que contribuyan a la EEE, salvo la creación de empleo directo e indirecto vinculado a todas aquellas actuaciones que han de realizarse. No obstante, se pueden destacar algunas contribuciones adicionales de este eje a la EEE. En la medida 6.4 la actividad portuaria deportiva y de ocio genera pequeñas empresas de sectores variados (pilar II); por su parte, las mejoras en los puertos pesqueros tienen una clara incidencia en la economía social (pilar II). En la medida 6.10 se desarrollan actuaciones de investigación de nuevas tecnologías y creación de empleo en las instalaciones de producción de energía. La difusión de tecnologías sobre energías renovables crea demanda de equipos y empresas para fabricarlos (pilar II).

Finalmente, en el eje 9, aunque es un eje específico de asistencia técnica, se pueden considerar una serie de elementos que mantienen relación con la EEE. De acuerdo con los objetivos de la medida 9.1, se ha hecho hincapié en el uso de nuevas tecnologías de la información en el desarrollo de buena parte de los proyectos, utilizándose por ejemplo, Sistemas de Información Geográfica y teledetección aplicadas a la evaluación de recursos naturales. El tejido empresarial dedicado a la evaluación ambiental comienza a necesitar información de calidad y relevante con estructuras normalizadas y en soporte electrónico que permite mejorar y economizar muchos procesos productivos en el sector de la consultoría ambiental (pilar II).

Por su parte, en la medida 9.2 una de las actuaciones que se ha realizado es la creación de la Unidad de Igualdad y Género que tiene como una de sus finalidades reforzar este principio en la actuación de todos los órganos gestores (pilar IV). Por lo que se refiere al resto de prioridades no aparecen como actuaciones específicas pero hay que matizar que es objeto de análisis su cumplimiento en el resto de las operaciones del POIA, por lo que están presentes a la hora de evaluar el cumplimiento de las prioridades expresadas en el MCA 2000-2006 y en el POIA 2000-2006.

7.2.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Según el Director General de Fondos Europeos el impacto estimado del POIA 2000-2006 sobre el empleo de la Comunidad Autónoma asciende a 96.000 empleos creados o mantenidos en media anual para todo el periodo de programación, lo que viene a suponer el 5% del empleo existente⁷⁰. *Estas cifras corroboran que la incidencia es significativa en la medida en que ha contribuido a crear un volumen importante de puestos de trabajo. Dependiendo de los proyectos concretos y de la población de la zona donde se actúa, la influencia ha sido mayor o menor. Todas las intervenciones cofinanciadas por el FSE, al incidir expresamente en el mercado laboral, han contribuido de manera importante en la evolución regional del mismo. Esta situación se ha visto acentuada como consecuencia de la puesta en marcha de servicios descentralizados por todo el territorio regional que aseguran una asistencia personalizada dirigida a todas las personas con problemas de inserción o con necesidades de adaptación. Asimismo, tal y como se ha recogido en los epígrafes anteriores, se han financiado estructuras y sistemas de formación a lo largo de toda la vida del individuo dirigidos a toda la población en general y muy especialmente a aquellos colectivos con especiales dificultades de inserción en el mercado laboral.*

Como consecuencia de todo ello el impacto de las actuaciones del POIA 2000-2006 ha sido especialmente relevante en la flexibilización y mejora de asignaciones de recursos en el mercado laboral andaluz. Sin embargo, desde el punto de vista del equipo evaluador se debería tener en cuenta una serie de recomendaciones para mejorar la aplicación de las políticas comunitarias en materia de empleo en el desarrollo y en la ejecución del POIA.

1.- Tal y como se puso de manifiesto en la valoración efectuada por el equipo evaluador de los indicadores de seguimiento en relación a las prioridades horizontales, sería interesante volver a remarcar en este apartado que los indicadores incorporados en el Complemento del POIA 2000-2006 no son capaces de captar la verdadera dimensión e implicaciones que tiene la EEE sobre el mercado de trabajo y sobre el desarrollo de los recursos humanos. Tal y como se ha puesto de manifiesto en los epígrafes anteriores, el seguimiento efectivo de las actuaciones desarrolladas entroncadas en los principios de actuación de la EEE, va más allá de la simple contabilización de los empleos creados y de cómo éstos han afectado a ciertos colectivos con especiales dificultades, o bien de cuántas personas o empresas han sido beneficiarias de las ayudas y programas desarrollados. En el documento de trabajo nº 3 de la Comisión Europea sobre orientaciones metodológicas en el seguimiento y la evaluación se plantea un conjunto de indicadores en el ámbito de los recursos humanos (p. 60) y en el ámbito del entorno productivo (p. 52) que deberían ser considerados en la evaluación de la EEE.

70. Encuesta a gestores-coordinadores (II fase). Ver adicionalmente los epígrafes 7.1 (Incidencia sobre el entorno económico) y 7.3 (Impacto macroeconómico) de este informe de evaluación intermedia.

- 2.- En línea con los comentarios del apartado anterior, la Comisión ha creado un método destinado a la evaluación de los efectos sobre el empleo que debería tenerse presente en el seguimiento del POIA 2000-2006⁷¹. Si bien de esta metodología actualmente se tiene en cuenta la subdivisión entre hombres y mujeres, así como en algunos casos el desglose entre puestos de trabajo nuevos y puestos de trabajo conservados; no se tiene en cuenta la distinción entre empleo bruto y empleo neto. Esta distinción implicaría el desarrollo de una metodología que permitiera estimar el empleo neto teniendo en cuenta los efectos desplazamiento, los efectos independientes y los efectos indirectos.
- 3.- Las carencias formativas y el desconocimiento de los agentes ejecutores de las políticas comunitarias en materia de empleo ponen de manifiesto la necesidad de desarrollar acciones formativas que permitan superar esta limitación. Para ello, se estima conveniente que se considere la articulación de dinámicas de formación por los responsables del Marco, más allá de la mera participación documental y/o informativa (en forma de circulares, instrucciones, etc), a fin de alcanzar un mejor conocimiento por parte de los responsables últimos de la selección y ejecución de las operaciones.
- 4.- Probablemente, las carencias formativas puestas de manifiesto en el punto anterior tengan su explicación en la falta de implicación a escala institucional de los órganos ejecutores a los que pertenecen los agentes encuestados. Esta situación, extensible desde la óptica del equipo evaluador a diferentes apartados de la evaluación intermedia, pone de manifiesto, una vez más la excesiva relajación con la que desde estos Organismos se consideran las políticas comunitarias, en este caso, en materia de empleo.
- 5.- En todas aquellas medidas en las que el desarrollo de las actuaciones del Programa se realiza a través de una empresa contratada para tal fin, debería incluirse en las condiciones de selección de las mismas ciertos parámetros, que a juicio del equipo evaluador, serían muy aconsejables desde el punto de vista del cumplimiento de los principios de actuación de la EEE. En este sentido, se podrían considerar por ejemplo el porcentaje de personal fijo o contratado indefinido sobre el total de personas empleadas; el porcentaje de mujeres contratadas sobre el total de personas empleadas, para las distintas categorías profesionales; o por ejemplo, si las actividades de la empresa están vinculadas a los nuevos yacimientos de empleo o incorporan en sus sistemas de gestión o de producción las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Obviamente, en algunas ocasiones resulta difícil tomar una decisión basándose en estos criterios, pero al menos, sí debería existir un mayor compromiso para tener en cuenta este tipo de parámetros en la decisión final.
- 6.- En las actuaciones que tienen su origen en el desarrollo de acciones formativas debería potenciarse, como de hecho se hace desde organismos como el Instituto Andaluz de la Mujer, el desarrollo de nuevos métodos de enseñanza y formación utilizando las nuevas tecnologías de la información (e-learning). La utilización de estas tecnologías favorecerían el acceso a la formación de colectivos que por motivos geográficos o por horario de trabajo lo hacen con excesivas dificultades o no pueden hacerlo.
- 7.- Teniendo en cuenta las dificultades metodológicas y empíricas que existen para poder diferenciar los efectos sobre el mercado laboral que tienen su origen en las acciones desarrolladas en el marco del POIA, y las que están motivadas por reformas estructurales financiadas por otras vías, o incluso por la propia evolución del ciclo económico, sería muy conveniente que el Órgano intermedio pertinente utilice los recursos necesarios para tratar de llevar a cabo un seguimiento más eficiente del impacto real del Programa Operativo sobre la EEE.
- 8.- Finalmente, sería interesante señalar que a partir de la información suministrada por los agentes ejecutores que sí estaban informados sobre la EEE, para algunos de ellos resultaba compleja la articulación de las directrices y los pilares de la EEE y su correspondencia con las líneas prioritarias del FSE y del PNAE. En este sentido, en línea con los comentarios que se recoge en el informe de la Comisión sobre el Balance de cinco años de aplicación de la EEE⁷², el equipo evaluador pone de manifiesto que la simplificación de las directrices permitiría clarificar las prioridades, facilitar la comunicación con todas las partes interesadas y realizar un seguimiento más eficaz de la EEE.

71. DG XVI (1997): "Cómputo de los puestos de trabajo: Método de evaluación de los efectos en el empleo de las intervenciones de los Fondos estructurales".

72. "Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo", - COM (2002) 416 final, de 17.7.2002, p. 20.

7.3. IMPACTO MACROECONÓMICO⁷³

7.3.1. INTRODUCCIÓN

La economía andaluza habrá recibido de la Unión Europea, entre los años 2000 y 2006, 7.812 millones de euros de 1999 a través del Programa Operativo Integrado de Andalucía (POIA). Las inversiones recibidas se concentran fundamentalmente en tres grandes áreas: inversión pública en infraestructuras, ayudas a la inversión productiva privada e inversión en recursos humanos.

Nuestro propósito es ofrecer una primera evaluación del impacto que estas ayudas han tenido sobre las principales variables macroeconómicas relativas a la producción y el empleo regionales. Para ello, a partir de datos ejecutados para el período 2000-2002 y proyecciones para 2003-2006, mediante el empleo del modelo macroeconómico HERMIN estimaremos tanto los efectos de oferta a largo plazo derivados del aumento del capital público, la capacidad productiva privada y el capital humano que registra la región como consecuencia de dichas ayudas, como los efectos de demanda registrados durante la realización de las inversiones.

En el epígrafe 7.3.2. se expone brevemente la metodología empleada, mientras que en el epígrafe 7.3.3. se comentan los principales efectos.

7.3.2. METODOLOGÍA⁷⁴

Como se ha señalado, para evaluar los efectos macroeconómicos se ha utilizado una adaptación a la economía andaluza del modelo HERMIN desarrollado conjuntamente por FEDEA en España, *The Economic and Social Research Institute* en Irlanda, y la *Universidade Católica Portuguesa* en Portugal.

El modelo HERMIN ha sido utilizado en repetidas ocasiones por parte de los investigadores de FEDEA tanto para comparar las características estructurales de las economías periféricas europeas [véase Bradley, Modesto y Sosvilla Rivero (1995b)] como para la evaluación de los efectos macroeconómicos de los Marcos de Apoyo Comunitario [véanse Bradley, Herce y Modesto (1995) y Herce y Sosvilla Rivero (1995a, 1995b y 1996)], del Mercado Único Europeo [véanse Barry et al. (1997) y Sosvilla Rivero y Herce (1998)] y del envejecimiento de la población [véase Herce y Sosvilla Rivero (1997)].

Se trata de un modelo convencional de estirpe keynesiana en el cual los bloques de gasto y distribución de la renta generan los mecanismos gasto-renta estándar. Sin embargo, el modelo también incorpora varias características neoclásicas, asociadas especialmente al bloque de oferta. Así, la producción del sector privado no se determina exclusivamente por la demanda, sino que se ve influenciada también por la competitividad en costes y precios, en un contexto de empresas que buscan el mínimo coste productivo (Bradley y Fitz Gerald, 1988). Asimismo, se utiliza una función de producción con elasticidad de sustitución constante (CES), en la que la ratio capital/trabajo responde al precio relativo de ambos factores. Por último, la inclusión de un mecanismo de curva de Phillips en el mecanismo de negociación salarial introduce efectos adicionales de precios relativos en el modelo.

Hay que señalar que, debido a la ausencia de series largas de datos correspondientes a Andalucía para las variables de demanda del modelo, se ha procedido a generar series artificiales a partir de la información suministrada por la Tabla Input Output andaluza. El bloque de oferta, sin embargo, sí se ha estimado a partir de datos del INE

73. Este epígrafe ha sido elaborado por Simón Sosvilla-Rivero (FEDEA).

74. Véanse Herce y Sosvilla-Rivero (1995) para una descripción más detallada de la versión española del modelo, y Herce y Sosvilla-Rivero (1994) para una exposición del tratamiento macroeconómico de los fondos MAC.

y de la Fundación BBVA-IVIE. Así pues, el modelo utilizado posee todas las características del modelo HERMIN, además de las propias de la economía andaluza que, a todos los efectos, se trata como una pequeña economía agregada.

Puesto que nuestro objetivo último es identificar y modelizar los canales a través de los cuales las ayudas europeas pueden afectar (y eventualmente acelerar) la economía andaluza, distinguimos efectos de demanda y efectos de oferta.

Desde el lado de la demanda, la realización de los proyectos supone un estímulo para la economía de la mano de un mayor gasto público, que se transmite directamente en la demanda y por tanto en la producción. Se produce además un impulso en el empleo, la renta y los precios y salarios. Por su parte, los efectos de oferta actúan a través de los costes, la productividad y la competitividad, estimulando la producción, disminuyendo las importaciones e incrementando las exportaciones. Además, al expandir la capacidad productiva se atenúan las presiones inflacionistas originadas en el lado de la demanda.

En nuestro trabajo hemos agrupado tales posibles efectos según los programas implicados:

- a) inversión pública en infraestructuras: Su principal efecto es la reducción en los costes de transporte y de otros servicios de comunicación, que repercuten en una reducción en los costes de producción, aumenta la competitividad y estimula incrementos a largo plazo en la producción y el empleo [véase, por ejemplo, Draper y Herce (1994) y Herce y Sosvilla-Rivero (2001)].
- b) inversión en recursos humanos: Este programa incrementa la eficiencia y productividad de los trabajadores beneficiados por el mismo, reduciendo los costes de las empresas existentes, aumentando la calidad del producto producido e incentivando la creación de nuevas empresas que aprovechen dicho incremento en eficiencia y productividad.
- c) ayudas a la inversión productiva: Este tipo de ayudas están destinadas a impulsar actividades que se consideran importantes y deseables, lo que dará lugar a un mayor nivel de producción, exportaciones y empleo.

Suponemos que los beneficios económicos derivados de cada uno de los programas se manifiestan en forma de externalidades, tratando de capturarlos modificando las ecuaciones claves del modelo (las funciones de producción y de demanda de factores principalmente)⁷⁵. En particular, tendremos en cuenta dos tipos de externalidades: la primera se refiere al incremento en la productividad de los factores privados, mientras que la segunda se relaciona con una mejor calidad del producto ofrecido por el sector privado.

Respecto a la primera, si consideramos la siguiente función de producción CES:

$$O=A \left\{ \delta (\exp(\lambda_L t) L)^{-\rho} + (1-\delta) (\exp(\lambda_K t) K)^{\rho} \right\}^{-1/\rho}$$

(donde O , L y K representan, respectivamente, valor añadido, empleo y stock de capital, A es un parámetro de escala, $1/(1+\rho)$ es la elasticidad de sustitución, δ es un parámetro de intensidad de factores y λ_L y λ_K son las tasas de progreso técnico incorporado en trabajo y capital, respectivamente), dicha externalidad se puede incorporar endogeneizando el parámetro de escala de la siguiente forma para la inversión en infraestructura pública ($KGINF$), en capital humano (KH) y en sector privado (K), respectivamente:

$$A_t=A_0 (KGINF_t / KGINF_0)^{\eta_1} (KH_t / KH_0)^{\eta_2} (K_t / K_0)^{\eta_3}$$

donde los subíndices t y 0 denotan stock acumulado con y sin ayudas europeas, y η_1 , η_2 y η_3 representan la elasticidad correspondiente.

75. El concepto de externalidad en la producción es central en desarrollos recientes de la teoría del crecimiento endógeno, que ofrecen una representación más adecuada del proceso de crecimiento económico al extender la teoría neoclásica del crecimiento al considerar el papel desempeñado por el capital humano, el capital público y la tecnología (véase, por ejemplo, Sala-i-Martin, 1990).

El segundo tipo de externalidad opera tanto directamente a través del efecto de cada uno de los programas sobre la mejora en la calidad de la producción industrial (lo que repercute en una mayor demanda exterior de dichos bienes), como indirectamente a través de los mayores flujos de inversión extranjera directa que se derivarían de la disponibilidad de personal científico y técnico mejor cualificado y de unas mejores infraestructuras (Porter, 1986), y la consiguiente modernización del equipo y de las técnicas de producción de las empresas participadas y su mayor propensión exportadora (Alonso y Donoso, 1994). Para capturar este tipo de externalidad, relacionamos el crecimiento en el stock de infraestructura, el incremento en capital humano y la mayor dotación de capital privado sectorial con la medida de la demanda exterior utilizada en el modelo HERMIN, OW, (variable clave en la determinación del nivel de producción del sector comerciable) de la siguiente forma:

$$OWX=OW*(KGINF_t / KGINF_0)^{\eta1*} (KH_t / KH_0)^{\eta2*} (K_t / K_0)^{\eta3}$$

En nuestra aplicación empírica adoptan los siguientes valores para las distintas elasticidades: $\eta1=0,12$ [a partir de la estimación de una función de producción ampliada con capital público para Andalucía realizadas tanto por Herce y Sosvilla-Rivero (2002) como por Murillo García y Sosvilla-Rivero (2003)] y $\eta2=0,07$ (a partir de las estimaciones sobre el rendimiento social de la educación y la formación profesional realizadas por Corugedo *et al.*, 1992) y $\eta3=0,10$ (a partir de información microeconómica sobre el MAC 1989-93 -Herce, 1994).

Esta forma de introducir los efectos de oferta en un modelo econométrico convencional es, sin duda, un primer intento *ad hoc* dentro de un tratamiento apenas explorado. Con objeto de limitar los riesgos se han adoptado los valores más moderados de las elasticidades sugeridos por la literatura y, en la simulación, se ha hecho que sus efectos madurasen progresivamente. Es obvio que los resultados sobre los efectos de oferta de las ayudas europeas dependerán del tamaño y velocidad de maduración de las externalidades.

7.3.3. RESULTADOS DE LAS SIMULACIONES

En esta sección presentamos los resultados de la evaluación de los efectos de las ayudas europeas sobre la economía andaluza durante el período 2000-2010. Sus efectos se comparan con la situación que hubiese prevalecido en el caso de la completa ausencia de ayudas europeas (escenario de referencia).

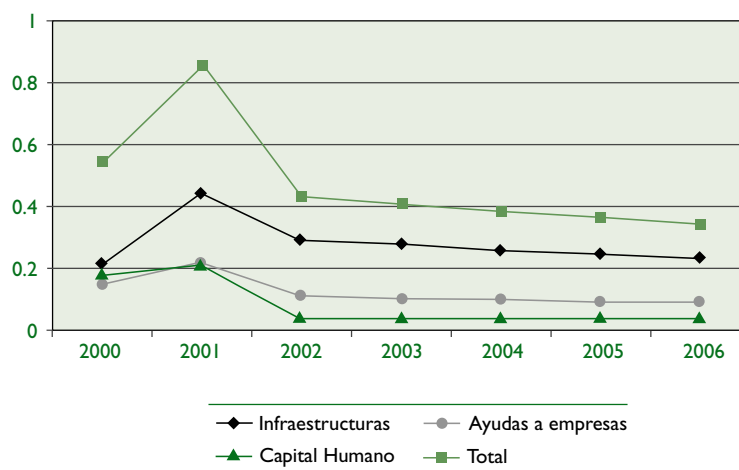
CUADRO 7.11. DETALLE ANUAL DE LAS AYUDAS EUROPEAS POR TIPOS DE INVERSIONES

	Infraestructura	Ayudas a empresas	Capital humano	Total
2000	248	59	113	420
2001	714	118	150	983
2002	937	183	235	1.354
2003	911	178	228	1.317
2004	886	173	222	1.281
2005	862	168	216	1.246
2006	839	163	210	1.212
Total 00-02	1.899	359	498	2.756
Total 00-06	5.397	1.041	1.374	7.812

Nota: Millones de euros de 1999.

El Cuadro 7.11 recoge las cifras anuales y su desglose por tipos de ayudas que, independientemente de los instrumentos o fondos por los que se reciban, hemos clasificado en tres áreas anteriormente mencionadas a los efectos de la evaluación que realizamos en este ejercicio: inversión pública en infraestructuras, ayudas a la inversión productiva privada e inversión en recursos humanos. Ha de tenerse en cuenta que únicamente disponemos de información sobre ejecución para los años 2000-2002, por lo que hemos supuesto que las inversiones ejecutadas durante los años 2003-2006 son las mismas que las registradas en 2002 en términos nominales.

GRÁFICO 1. MONTANTES DE LAS AYUDAS EUROPEAS COMO PORCENTAJE DE LA PRODUCCIÓN REAL ANDALUZA

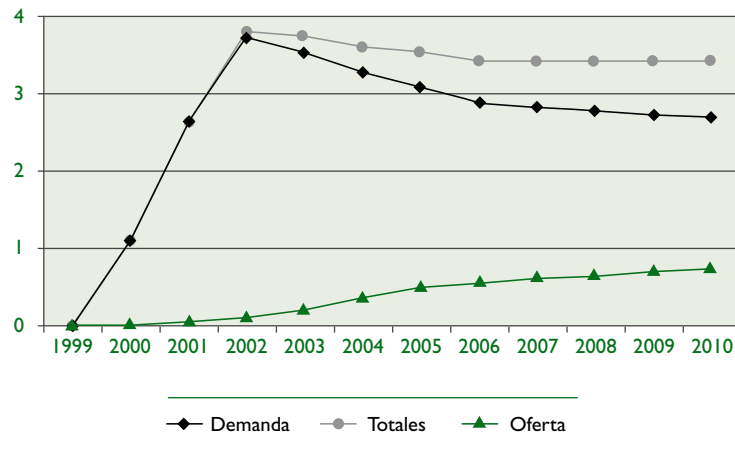


Nota: Porcentaje del montante de las ayudas europeas en relación al VAB, ambos en euros de 1999.

Dado que nuestro interés primordial es el papel desempeñado por las ayudas europeas a la hora de promover la cohesión económica, nos centraremos en los impactos sobre el VAB real a coste de los factores. En el Gráfico 2 se presentan los resultados en términos de esta variable para tres simulaciones: la primera muestra únicamente los efectos de demanda; la segunda tiene en cuenta únicamente los efectos de oferta; y la tercera considera los efectos totales (tanto de demanda como de oferta). Dado nuestro interés en el impacto a largo plazo sobre el crecimiento potencial, el análisis no acaba en el año en el que finaliza el período de programación correspondiente (2006), sino que continúa hasta el año 2010 mediante la congelación de las ayudas en el valor nominal del último año.

Como se aprecia en el Gráfico 2, los efectos de demanda o keynesianos incrementan inicialmente el VAB real para luego reducirse progresivamente su efecto, observándose un incremento inicial de un 1,08 por ciento sobre el escenario base (sin ayudas europeas) en 2000, aumentando a un 2,62 por ciento en 2001 y un 3,70 por ciento en 2002, para luego descender paulatinamente hasta un 2,88 por ciento en 2006 y un 2,69 por ciento en 2010. Por su parte, los efectos de oferta se manifiestan progresivamente, dado que hemos impuesto (como es habitual en la literatura) que las externalidades se manifiestan gradualmente, observándose un incremento en 2001 de un 0,02 por ciento sobre el escenario base (sin ayudas europeas), incrementándose luego poco a poco hasta un 0,54 en 2006 y un 0,73 por ciento en 2010. Por último, y al cómo se aprecia en el Gráfico 2, los efectos totales (keynesianos y de externalidades) darían lugar a un VAB real un 2,64 por ciento superior al que se daría en el escenario base (sin ayudas europeas) en 2001 y un 3,80 por ciento en 2002, para disminuir posteriormente poco a poco hasta un 3,43 por ciento en 2006 y un 3,42 por ciento en 2010.

Cabe señalar por último que los efectos del POIA 2000-2006 se acumularían a los registrados sobre la producción andaluza como consecuencia de los anteriores períodos presupuestarios (1989-1993 y 1994-1999), por lo que el efecto total podría ser aún mayor al añadirse el efecto de las externalidades generadas por este programa a los anteriormente ejecutados.

GRÁFICO 2. EFECTOS DE LAS AYUDAS EUROPEAS SOBRE LA PRODUCCIÓN REAL ANDALUZA (DETALLE POR TIPOS DE EFECTO)

Nota: Desviación porcentual del VAB en euros de 1999 respecto al escenario de referencia (sin ayudas europeas).

El Cuadro 7.12 ofrece los resultados de la simulación en términos del nivel de VAB real. Como se aprecia en dicho cuadro, nuestro escenario sin ayudas europeas supone que durante el período 1999-2006 la economía andaluza crecería en términos reales a una tasa acumulativa del 2,44 por ciento (escenario sin efectos totales) frente a un crecimiento del 2,95 por ciento que experimentaría de recibir dichas ayudas (escenario con POIA). Este diferencial del 0,51 puntos porcentuales sería el plus de crecimiento derivado de la ejecución del POIA 00-06. Por su parte, si sólo tuviésemos en cuenta los efectos de oferta (excluyendo por tanto los de demanda), la economía andaluza crecería a una tasa real acumulativa del 2,52 por ciento. Por último, si extendemos al análisis al período 1999-2010, se obtiene una tasa acumulativa de crecimiento real del 2,89 por ciento (escenario con POIA) frente a un crecimiento del 2,56 por ciento que registraría de no recibir dichas ayudas (escenario sin efectos totales).

CUADRO 7.12. EFECTOS DE LAS AYUDAS EUROPEAS SOBRE LA PRODUCCIÓN REAL ANDALUZA

	Con POIA	Sin efectos	Sin efectos
1999	69.775	69.775	69.775
2000	72.720	71.934	71.934
2001	74.783	72.827	72.810
2002	76.455	73.625	73.552
2003	78.775	75.994	75.831
2004	80.967	78.316	78.041
2005	83.219	80.666	80.261
2006	85.531	83.067	82.601
2007	87.907	85.419	84.894
2008	90.347	87.834	87.251
2009	92.854	90.314	89.675
2010	95.428	92.861	92.167
TCA 99-06	2,95	2,52	2,44
TCA 99-10	2,89	2,63	2,56

Nota: Millones de euros de 1999

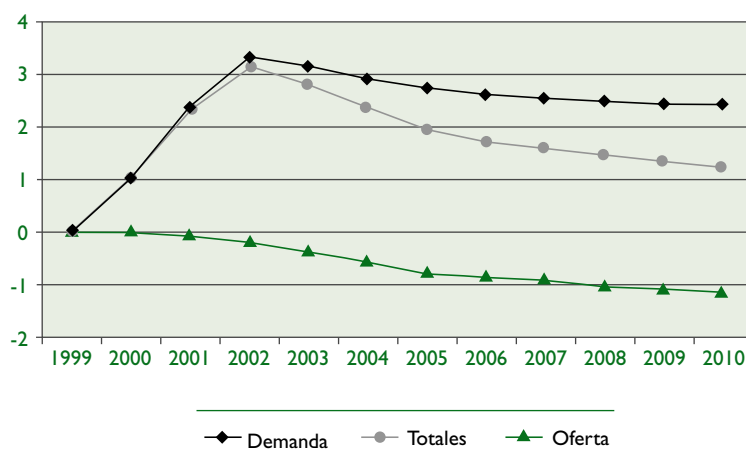
El Cuadro 7.13 presenta los resultados en términos de renta *per capita*, aproximada como VAB per cápita. Como puede observarse en dicho cuadro, entre 2000 y 2006, la renta *per capita* sería en promedio 336 euros de 1999 mayor de lo que resultaría en ausencia de las ayudas europeas, mientras que en el periodo 2000-2010, la diferencia sería de 364 euros de 1999.

CUADRO 7.13. EFECTOS DE LAS AYUDAS EUROPEAS SOBRE LA RENTA PER CAPITA ANDALUZA

	Con POIA	Sin efectos demanda	Sin efectos totales
1999	9.704	9.704	9.704
2000	10.048	9.939	9.939
2001	10.257	9.988	9.986
2002	10.418	10.032	10.022
2003	10.667	10.290	10.268
2004	10.899	10.542	10.505
2005	11.139	10.798	10.743
2006	11.391	11.063	11.001
2007	11.649	11.319	11.250
2008	11.915	11.583	11.507
2009	12.189	11.856	11.772
2010	12.473	12.137	12.046
Media 00-06	10.688	10.379	10.352
Media 00-10	11.186	10.868	10.822

Nota: Euros de 1999 por habitante respecto al escenario de referencia (sin ayudas europeas).

GRÁFICO 3. EFECTOS DE LAS AYUDAS EUROPEAS SOBRE EL EMPLEO ANDALUZ (I)



Nota: Desviación porcentual del empleo respecto al escenario de referencia (sin ayudas europeas).

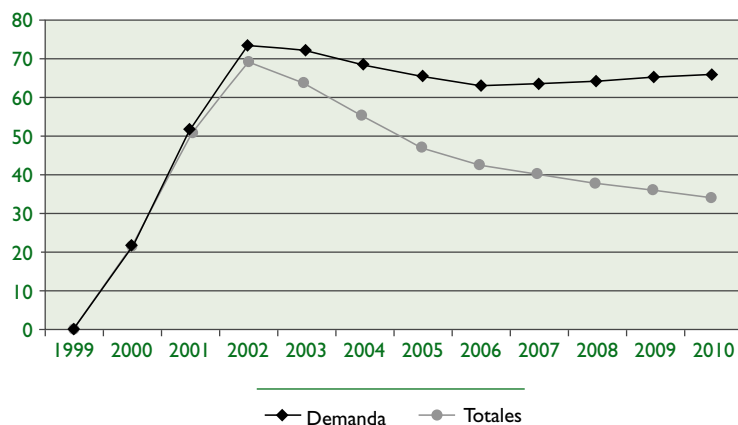
En cuanto al empleo, el Gráfico 3 ofrece las desviaciones porcentuales en el número de empleados respecto al escenario de referencia (sin ayudas europeas). Como se aprecia en dicho gráfico, los efectos de demanda o keynesianos incrementan el empleo en 2000 en un 0,99 por ciento, aumentando en 2001 hasta un 2,36 por ciento y en 2002 hasta un 3,34 por ciento, cayendo entonces de forma sostenida hasta un 2,60 por ciento en 2006 y un 2,43 por ciento en el año 2010. Los efectos totales (keynesianos y de externalidades) son idénticos a los anteriores en 2000, pero alcanzan un 3,31 por ciento en 2001 y un 3,15 por ciento en 2002, para acabar representando un incremento del 1,74 por ciento en el año 2006 y del 1,25 por ciento en el 2010. Esto se debe a que la mayor dotación de infraestructuras públicas, de capital privado y de capital humano logrado con las ayudas europeas hace más productivos a los factores privados de producción y, entre otros efectos, se requieren menos cantidades de trabajo.

En el Cuadro 7.14 se ofrecen los resultados en términos de número de empleos generados bajo distintos escenarios. Como puede observarse, las ayudas europeas harán posible que el empleo andaluz crezca a una tasa acumulativa anual del 2,55 por ciento durante el período 1999-2006, frente a un crecimiento del 2,29 por ciento en ausencia de dichas ayudas. El Gráfico 4 presenta las diferencias en miles de empleos generados o mantenidos en el caso de las ayudas europeas (efectos totales) frente al escenario de referencia (sin ayudas europeas), así como esas mismas diferencias de no darse los efectos de oferta (efectos de demanda) ahorradores de trabajo. Como se observa en dicho gráfico (y en la última columna del Cuadro 7.14), los efectos totales de las inversiones del POIA generarán o mantendrán, en 2000, 21.000 empleos más que los que se crearían en el escenario de base (sin ayudas). Para el año 2001, dicha diferencia ascendería a 50.000 y en 2002 pasaría a 69.000 en 2002. En promedio, durante el período 2000-2006, los efectos totales de las inversiones del POIA mantendrán o generarían 50.000 empleos más que los que se registrarían en el escenario de base (sin ayudas).

CUADRO 7.14. EFECTOS DE LAS AYUDAS EUROPEAS SOBRE EL EMPLEO ANDALUZ

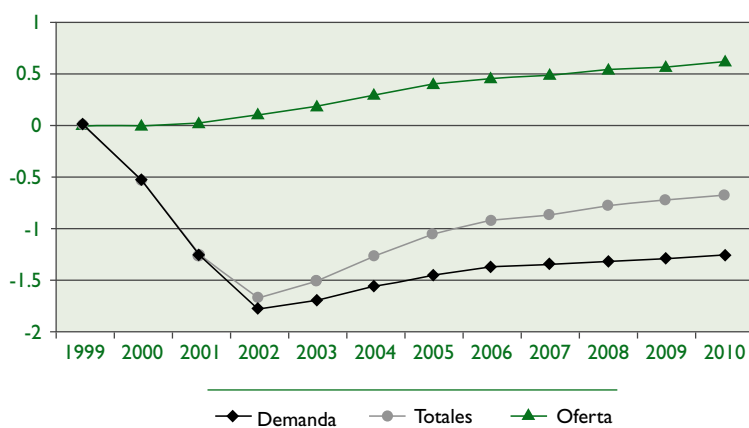
	Con POIA (1)	Sin efectos demanda	Sin efectos totales (2)	Diferencia (1)-(2)
1999	2.030	2.030	2.030	0
2000	2.132	2.132	2.110	21
2001	2.175	2.176	2.125	50
2002	2.192	2.196	2.123	69
2003	2.253	2.261	2.189	63
2004	2.304	2.318	2.250	55
2005	2.360	2.379	2.314	46
2006	2.420	2.441	2.378	42
2007	2.484	2.508	2.445	40
2008	2.553	2.579	2.515	38
2009	2.626	2.655	2.590	36
2010	2.703	2.735	2.669	34
TCA 99-06	2,55	2,67	2,29	
TCA 99-10	2,64	2,75	2,52	
Media 00-06	2.262	2.272	2.213	50

Nota: Miles de empleados.

GRÁFICO 4. EFECTOS DE LAS AYUDAS EUROPEAS SOBRE EL EMPLEO ANDALUZ (II)

Nota: Miles de empleados respecto al escenario de referencia (sin ayudas europeas).

El Gráfico 5 ofrece la diferencia entre las tasas de paro que se obtendrían bajo los diferentes efectos de las ayudas europeas. Como puede apreciarse, los efectos de demanda o keynesianos reducirían la tasa de paro en 2000 en 0,54 puntos, siendo la reducción de 1,26 puntos porcentuales en 2001 y de 1,78 puntos porcentuales en 2002, para luego disminuir gradualmente situándose en 1,37 puntos porcentuales en 2006 y 1,28 puntos porcentuales en 2010. Los efectos de oferta incrementan progresivamente la tasa de paro a medida que van madurando las externalidades, desde 0,03 puntos porcentuales en 2001 hasta a 0,45 puntos porcentuales en 2006 y 0,61 puntos porcentuales en 2010. Como consecuencia, la tasa de paro resultante de los efectos totales es relativamente mayor que la obtenida cuando sólo operan los efectos de demanda. Por su parte, el Cuadro 7.15 presenta las tasas de paro que se registrarían con y sin ayudas europeas. Para el año 2000, la diferencia entre la tasa de paro resultantes del escenario sin POIA resulta ser superior a la derivada del escenario con POIA en 0,54 puntos porcentuales, aumentando dicha diferencia a 1,24 puntos porcentuales en 2001 y 1,68 puntos porcentuales en 2002, para disminuir posteriormente poco a poco hasta 0,93 puntos porcentuales en 2006 y un 0,66 puntos porcentuales en 2010. Así pues, para el período 2000-2006, se obtiene que los efectos totales de las inversiones del POIA generarían una reducción media de la tasa de paro de 1,17 puntos porcentuales respecto al escenario bases (ausencia de ayudas). Como resultado de este comportamiento, la tasa de paro de la economía andaluza registraría una caída acumulativa anual del 8,35 por ciento entre 1999 y 2006, frente a una reducción del 7,54 por ciento en ausencia de ayudas europeas (efectos totales sin ayudas europeas).

GRÁFICO 5. EFECTOS DE LAS AYUDAS EUROPEAS SOBRE LA TASA DE PARO ANDALUZA

Nota: Desviación de la tasa de paro respecto al escenario de referencia (sin ayudas europeas).

CUADRO 7.15. EFECTOS DE LAS AYUDAS EUROPEAS SOBRE LA TASA DE PARO ANDALUZA

	Con POIA (1)	Sin efectos demanda	Sin efectos totales (2)	Diferencia (1)-(2)
1999	26,65	26,65	26,65	0,00
2000	24,30	24,84	24,84	-0,54
2001	18,76	20,02	20,00	-1,24
2002	18,46	20,23	20,14	-1,68
2003	17,40	19,09	18,90	-1,50
2004	16,49	18,06	17,76	-1,27
2005	15,52	16,98	16,57	-1,05
2006	14,47	15,84	15,40	-0,93
2007	13,35	14,70	14,20	-0,85
2008	12,15	13,48	12,94	-0,78
2009	10,88	12,18	11,60	-0,72
2010	9,53	10,81	10,19	-0,66
TCA 99-06	-8,35	-7,16	-7,54	
TCA 99-00	-8,93	-7,88	-8,37	
Media 00-06	17,91	19,30	19,09	-1,17

Nota: Parados como porcentaje de la población activa.

El Cuadro 7.16 presenta los resultados en términos de productividad aparente del trabajo (VAB por ocupado), expresado en índice con valor 100 en el año 2000. Como se desprende de dicho cuadro, las ayudas europeas incrementan la productividad aparente del trabajo hasta el 103,58 en 2006 y hasta el 103,48 en 2010, frente a un crecimiento hasta el 101,90 en 2006 y 101,30 en ausencia de dichas ayudas. Como resultado de este comportamiento, la productividad aparente del trabajo registraría una tasa de crecimiento acumulativa anual del 0,59 por ciento entre 1999 y 2006, frente a un crecimiento acumulativo anual del 0,31 por ciento en ausencia de ayudas europeas (efectos totales sin ayudas europeas).

CUADRO 7.16. EFECTOS DE LAS AYUDAS EUROPEAS SOBRE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO EN ANDALUCÍA

	Con POIA	Sin efectos demanda	Sin efectos totales
2000	100,00	100,00	100,00
2001	100,79	99,17	100,53
2002	102,23	99,34	101,63
2003	102,50	99,61	101,62
2004	102,98	100,13	101,77
2005	103,34	100,47	101,76
2006	103,58	100,84	101,90
2007	103,71	100,92	101,88
2008	103,73	100,91	101,77
2009	103,65	100,80	101,57
2010	103,48	100,61	101,30
TCA 00-06	0,59	0,14	0,31

Nota: Productividad aparente del trabajo expresada en números índices con valor 100 en 1999.

El Cuadro 7.17 presenta los resultados en términos de número del stock de capital privado generado bajo distintos escenarios. Como puede observarse, las ayudas europeas incrementarían el stock de capital privado en el año 2000 en 344 millones de euros de 1999 (diferencia entre los escenarios con POIA y sin POIA), aumentando dicha diferencia hasta 1169 millones de euros de 1999 en 2001 y 1367 millones de euros de 1999 en 2002, situándose la diferencia media en 1653 millones de euros de 1999 para el período 2000-2006. Como consecuencia, el stock de capital privado crecería a una tasa acumulativa anual del 3,41 por ciento durante el período 1999-2006, frente a un crecimiento del 2,96 por ciento en ausencia de dichas ayudas.

CUADRO 7.17. EFECTOS DE LAS AYUDAS EUROPEAS SOBRE EL CAPITAL PRIVADO DE LA ECONOMÍA ANDALUZA

	Con POIA	Sin efectos demanda	Sin efectos totales
1999	69.748	69.748	69.748
2000	73.200	72.856	72.856
2001	75.618	74.453	74.449
2002	77.577	76.225	76.211
2003	80.296	78.650	78.621
2004	82.865	80.895	80.843
2005	85.505	83.235	83.154
2006	88.214	85.668	85.568
2007	90.999	88.139	88.023
2008	93.859	90.690	90.560
2009	96.797	93.325	93.180
2010	99.814	96.043	95.882
TCA 99-06	3,41	2,98	2,96

Nota: Stock de capital privado en millones de euros de 1999.

CUADRO 7.18. EFECTOS DE LAS AYUDAS EUROPEAS SOBRE EL CAPITAL EN INFRAESTRUCTURAS DE LA ECONOMÍA ANDALUZA

	Con POIA	Sin efectos demanda	Sin efectos totales
1999	16.434	16.434	16.434
2000	17.366	17.267	17.267
2001	18.018	17.707	17.707
2002	18.547	18.007	18.008
2003	19.280	18.523	18.523
2004	19.973	19.013	19.012
2005	20.685	19.534	19.530
2006	21.416	20.085	20.075
2007	22.167	20.665	20.648
2008	22.939	21.275	21.248
2009	23.732	21.913	21.878
2010	24.545	22.579	22.534
TCA 99-06	3,85	2,91	2,90

Nota: Stock de capital público en infraestructuras en millones de euros de 1999

Por último, el Cuadro 7.18 ofrece los resultados en términos de el stock de capital público en infraestructuras generado bajo distintos escenarios. Como puede observarse, las ayudas europeas incrementarían el stock de capital público en infraestructuras en el año 2000 en 99 millones de euros de 1999 (diferencia entre los escenarios con POIA y sin POIA), aumentando dicha diferencia hasta 311 millones de euros de 1999 en 2001 y 538 millones de euros de 1999 en 2002, situándose la diferencia media en 737 millones de euros de 1999 para el período 2000-2006. Como resultado, las ayudas europeas harán posible que el stock de infraestructuras crezca a una tasa acumulativa anual del 3,85 por ciento durante el período 1999-2006, frente a un crecimiento del 2,90 por ciento en ausencia de dichas ayudas.

7.3.4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso, J.A. y Donoso, V. (1994): *Competitividad de la empresa exportadora española*, Madrid: ICEX.

Barry, F., Bradley, J., Hannan, A., McCartan, J. y Sosvilla-Rivero, S. (1997): *Single Market Review: Aggregate and regional aspects: The Cases of Greece, Ireland, Portugal and Spain*. Londres: Kogan Page in association with Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1997

Bradley, J., Herce, J.A. y Modesto, L. (1995): "The Macroeconomic Effects of the CSF 1994-99 in the EU Periphery: An Analysis Based on the HERMIN Model", *Economic Modelling*, Vol. 12, págs. 323-333.

Bradley, J., Modesto, L. y Sosvilla-Rivero, S. (1995a): "HERMIN: A Macroeconomic Modelling Framework for the EU Periphery", *Economic Modelling*, Vol. 12, págs. 221-247.

Bradley, J., Modesto, L. y Sosvilla-Rivero, S. (1995b): "Similarity and Diversity in the EU Periphery: A HERMIN-Based Investigation", *Economic Modelling*, Vol. 12, págs. 313-322 .

Corujedo, I., García, E. and Martínez, J (1992): "Educación y rentas. Una aplicación a la enseñanza media en España: Una nota", *Investigaciones Económicas*, Vol. 16, pp. 299-304.

Draper, M. and J.A. Herce (1994): "Infraestructuras y crecimiento: Un panorama", *Revista de Economía Aplicada*, No. 6, pp. 129-168.

Herce, J.A. (Coordinador) (1994): *Evaluación del Marco de Apoyo Comunitario 1989-93*, Mimeo, FEDEA.

Herce, J. A. y Sosvilla Rivero, S. (1994): "The Effects of the Community Support Framework 1994-99 on the Spanish Economy: An Analysis Based on the HERMIN Model", Documento de Trabajo 94-10R, FEDEA.

Herce, J.A. y Sosvilla Rivero, S. (1995a): "HERMIN Spain", *Economic Modelling*, Vol. 12, págs. 295-311.

Herce, J. A. y Sosvilla Rivero, S. (1995b): "Infraestructuras y Marco de Apoyo Comunitario 1994-99: Sus Efectos Económicos", *Economistas*, Núm. 64, págs. 552-557.

Herce, J. A. y Sosvilla Rivero, S. (1996): "Efectos Macroeconómicos del Marco de Apoyo Comunitario 1994-99: Un Analisis Basado en el Modelo HERMIN", *Información Comercial Española*, No. 751, págs. 148-156.

Herce, J. A. y Sosvilla Rivero, S. (1997): "Consecuencias Macroeconómicas del Envejecimiento de la Población en España: Una primera Aproximación a través del Modelo HERMIN", Mimeo, FEDEA.

Herce, J. A. y Sosvilla Rivero, S. (2001): "Infraestructuras y Actividad Económica", Dictamen para el Ministerio de Fomento, Septiembre de 2001.

Martín, C., Herce, J. A., Sosvilla Rivero, S. y Velázquez, J. (2002): "La Ampliación de la Unión Europea: Efectos sobre la Economía Española", Servicio de Estudios de "la Caixa", **Colección Estudios e Informes** No. 27.

Murillo García, E. Sosvilla-Rivero, S. (2003): "Efectos a largo plazo sobre la economía andaluza de las ayudas procedentes de los fondos estructurales: el Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999", Documento de Trabajo 2003-07, FEDEA.

Porter, M. E. (1986): "Competition in global industries: A conceptual framework", en Porter, M. E. (ed.), **Competition in global industries**, Boston: Harvard Business School Press, pp. 15-60.

Sosvilla Rivero, S. y Herce, J. A. (1998): "Efectos Macroeconómicos del Mercado Único Europeo", **Economía Industrial**, 1998, No. 322, pp. 11-21.

Sosvilla Rivero, S. y Herce, J. A. (2002): "Efectos de las Ayudas Europeas sobre la Economía Madrileña, 1990-2006: Un Análisis Basado en el Modelo HERMIN", Dictamen para la Comunidad de Madrid.

7.4. INCIDENCIA SOBRE EL DESARROLLO RURAL

7.4.1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de las zonas rurales constituye uno de los principales objetivos de la Unión Europea, con una larga tradición que se remonta a la puesta en marcha de la propia Comunidad y con referencias específicas al sector agrícola a través del desarrollo de la Política Agrícola Comunitaria (PAC). En este mismo sentido, el desarrollo de las zonas rurales constituye una estrategia prioritaria de la Junta de Andalucía. Es obvio que el desarrollo de estas zonas está condicionado por multitud de factores sobre los que inciden diversos componentes del Programa Operativo Integrado de Andalucía (POIA). En este apartado vamos a realizar una valoración de la incidencia e impacto del POIA en el medio rural a partir de la información derivada de las encuestas realizadas a empresas del sector agroalimentario, titulares de explotaciones agrarias, entes locales (donde juegan un importante papel los Grupos de Desarrollo Rural), así como la visión de los gestores de medidas financiadas a través de FEOGA-O. Además se ha utilizado la información secundaria a que hace mención la guía metodológica específica para la evaluación de las intervenciones de FEOGA-O. Otra información útil se deriva de los siete casos analizados correspondientes a beneficiarios que han accedido a importantes ayudas financieras.

De acuerdo con todo ello, el apartado se ha estructurado de la siguiente forma. Tras el epígrafe introductorio, un segundo epígrafe se centra en el análisis de las encuestas a empresas del sector agroalimentario que han recibido ayudas, con especial incidencia en el empleo y las características de los proyectos. A continuación, se plantea el análisis de la visión de los entes locales sobre actuaciones en el medio físico, social y en el sistema productivo. En tercer lugar, abordamos el análisis de la visión de los gestores y su impacto por eje y medida. Se cierra el capítulo con dos epígrafes, uno de conclusiones y otro de recomendaciones a partir de una matriz DAFO que puede entenderse como una herramienta útil para la reorientación de las medidas analizadas.

7.4.2. ANÁLISIS A PARTIR DE LAS ENCUESTAS A BENEFICIARIOS

7.4.2.1. METODOLOGÍA DE LA ENCUESTA A BENEFICIARIOS

Siguiendo las indicaciones de la metodología de análisis del FEOGA, el equipo evaluador ha realizado una serie de encuestas a los beneficiarios últimos de las distintas medidas. Estos beneficiarios se clasifican en tres categorías de acuerdo con las indicaciones de la Guía Metodológica de análisis. El primer grupo corresponde a *industrias agrarias*, el segundo a *titulares de explotaciones agrarias* y el tercero a *entes locales*. Las encuestas se han preparado a lo largo del mes de abril de 2003 y se han realizado en el mes de mayo y principios de junio de 2003.

De acuerdo con las indicaciones de la guía metodológica, se elaboraron tres modelos de cuestionarios específicos para cada uno de los tipos de beneficiarios a entrevistar: En los cuestionarios de empresas agroalimentarias y titulares de explotaciones se realiza, en primer lugar, una caracterización general del beneficiario. A continuación, se plantea una serie de preguntas de carácter general sobre el proyecto para el que recibió la ayuda. Posteriormente, se formula un conjunto de preguntas específicas sobre los resultados del proyecto y, por último, se realizan una serie de preguntas sobre la ayuda recibida.

Los cuestionarios de Entes Locales tienen una estructura diferente, distinguiendo las actuaciones que realizan, según incidan en el medio físico, el medio social o el sistema productivo.

La información recogida en los cuestionarios permite tener una visión global de la percepción que tienen los beneficiarios de la utilidad y el impacto de los fondos recibidos, sirviendo por tanto al evaluador como herramienta básica para el análisis del impacto del POIA en el desarrollo rural.

El proceso de selección de los beneficiarios que iban a ser encuestados ha sido el siguiente. Se solicitó a las Consejerías de Agricultura y Pesca y Medio Ambiente un listado de beneficiarios que habrían recibido ayudas o subvenciones en el periodo temporal objeto de análisis (2000-2002), en el que se incluyeron una serie de datos de interés para poder caracterizar a los beneficiarios últimos de estas ayudas, tales como la dirección del beneficiario, el título del proyecto, la cantidad de ayuda concedida y/o recibida, etc. La Consejería de Agricultura y Pesca, a través del Coordinador de Actuaciones Estructurales nos facilitó un listado de los beneficiarios que ha constituido el universo a partir del cuál se ha realizado la una muestra aleatoria. La Consejería de Medio Ambiente también nos proporcionó las fichas de los beneficiarios de las medidas que gestionan. A partir de esas fichas se ha procedido a la confección de los listados pertinentes.

En concreto, el proceso seguido ha sido el siguiente. En primer lugar, se realizó una distribución de los beneficiarios por medidas a las que correspondía la ayuda recibida. En cada uno de los grupos resultantes, se incorporaron los 4 expedientes de mayor cuantía de cada medida. Se añadieron a este grupo un conjunto de expedientes hasta completar un total de cien encuestas a realizar que se distribuyeron en función del peso de la medida respecto al total de ayudas concedidas que nos correspondía analizar (medidas: 1.2, 7.2, 7.55, 7.8, 3.9 y 3.10)⁷⁶. En segundo lugar, se dividió la muestra entre las que correspondían a las medidas 3.9 y 3.10,- gestionadas por la Consejería de Medio Ambiente- que contenía 22 expedientes para encuestar, y el resto que correspondían a las medidas dependientes de la Consejería de Agricultura y Pesca⁷⁷. En tercer lugar, la ponderación de cada medida determinó el número de encuestas que debía realizarse en cada una de ellas. Asimismo, se dividió el conjunto total de beneficiarios de cada medida en una serie de estratos en función del número de entrevistas que había que realizar. De forma aleatoria se escogió un expediente de cada estrato.

El Cuadro 7.19 recoge la distribución de la muestra por medidas, así como el peso de cada medida sobre el total de las ayudas analizadas, referidos al porcentaje de la ayuda recibido en cada una respecto al total de ayudas concedido para todas.

76. No se nos facilitó por parte de la Consejería de Agricultura y Pesca información sobre expedientes relativos a la medida 7.6

77. En la información suministrada por las Consejerías, los expedientes de la medida 1.2 sólo aparecían en la base de datos de la Consejería de Agricultura y Pesca.

De este plan de trabajo, nos vamos a centrar sólo en las medidas que dependen de la Consejería de Agricultura y Pesca. El análisis específico de lo ocurrido con las medidas 3.9 y 3.10, dependientes de la Consejería de Medio Ambiente, se realiza en el epígrafe 6.4.2.3 del presente capítulo.

CUADRO 7.19. DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA Y PESO DE CADA MEDIDA SOBRE EL TOTAL DE AYUDAS

Acción	Peso%	Distribución de la muestra
EJE 1 MEDIDA 2	53.50	47
EJE 7 MEDIDA 2	6.02	9
EJE 7 MEDIDA 55	5.48	8
EJE 7 MEDIDA 8	12.16	14
EJE 3 MEDIDA 9	16.29	14
EJE 3 MEDIDA 10	6.76	8
TOTAL	100%	100

Una vez seleccionados los beneficiarios a entrevistar, la Consejería de Agricultura y Pesca a través de sus Delegaciones Provinciales se puso en contacto con los mismos para citarlos en las distintas Oficinas Comarcales Agrarias (OCAs) y utilizar esta infraestructura para realizar las encuestas. Este sistema ha permitido ahorrar tiempo y alcanzar un elevado índice de respuestas, que hubiera sido difícil de lograr de otro modo. En la única provincia en la que no se pudo realizar este proceso fue en Cádiz. En este caso, la Delegación Provincial de Cádiz nos facilitó la información relativa a los encuestados: direcciones y teléfonos, y el equipo evaluador se puso en contacto directamente con ellos. Por este motivo, el grado de respuesta en esta provincia es más bajo que la media de Andalucía. Queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Consejería de Agricultura y Pesca por su colaboración en el proceso de evaluación

De la muestra seleccionada, hemos recibido un total de 67 respuestas válidas para las medidas 1.2, 7.2, 7.55 y 7.8. El error se ha calculado, siguiendo a Levy y Lemeshow⁷⁸, mediante la fórmula:

$$e = 1,96 \sqrt{\frac{p(1-p)(N-n)}{n(N-1)}}$$

Donde N es el tamaño de la población que en este caso es 3.960 individuos, n es el tamaño de la muestra, 67 observaciones en nuestro caso y p es la proporción de casos de la variable que se toma como referencia. Se ha adoptado un valor de $p=0,5$ que otorga el mayor valor del error posible. De este modo, tras sustituir en la fórmula obtenemos un error de 11,87% que es una estimación del máximo error con un 95% de confianza. En el Cuadro 7.20 se recoge el número y porcentaje de respuestas según las medidas y la naturaleza de los beneficiarios.

Sobre la base de la información ofrecida por los encuestados, vamos a valorar el impacto sobre el tejido productivo de las medidas financiadas con el FEOGA-O.

78. LEVY, PS y LEMESHOW, S (1991) Sampling of populations: Methods and applications, New York: John Wiley and Sons, Inc.

CUADRO 7.20. NÚMERO Y PORCENTAJE DE RESPUESTAS POR MEDIDAS

	Ind. Agrar.	Tit. expl.	Ent. loc	Total enc realizadas	Total enc previstas	% Respuesta
MEDIDA 1.2	41	2	0	43	47	91.5
MEDIDA 7.2	0	0	5	5	9	55.6
MEDIDA 7.55	0	0	8	8	8	100.0
MEDIDA 7.8	8	0	3	11	14	78.6
TOTAL	49	2	16	67	78	85.9

7.4.2.2. IMPACTO SOBRE EL TEJIDO PRODUCTIVO: INDUSTRIAS AGRARIAS Y TITULARES DE EXPLOTACIONES

El cuestionario empleado caracteriza, en primer lugar, a las empresas y titulares de explotaciones que han presentado un proyecto a subvencionar por la Consejería y que, por tanto, han recibido unos recursos públicos con el objeto de financiar al menos una parte de la inversión. En este sentido, del total de expedientes que han sido analizados, sólo dos corresponden a titulares de explotaciones agrarias, frente a 49 expedientes de industrias agrarias.

Como se observa en el Cuadro 7.21, la medida 1.2 que representa más del 50% del montante de las ayudas, ha contado con una muestra de 47 beneficiarios (de un total de 78), en sintonía con su importancia relativa

CUADRO 7.21. AYUDAS RECIBIDAS POR LOS BENEFICIARIOS ENCUESTADOS (EN EUROS).

	Ind agr	Tit expl	Ent loc	Total enc	Total medida	%
MEDIDA 1.2	10.335.668	32.918,55	0	10.368.586,6	101.264.528	10,24
MEDIDA 7.2	0	0	1.049.633	1.049.633	1.144.0981,5	9,17
MEDIDA 7.5	0	0	753.169,27	753.169,27	10.411.943,7	7,23
MEDIDA 7.8	251.990,03	0	981.357,09	1.233.347,12	23.095.249,6	5,34
TOTAL	10587658,1	32.918,55	2.784.159,36	13.404.736	146.212.703	9,17

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Consejería de Agricultura y Pesca.

El Cuadro 7.21 nos permite observar el peso que las ayudas recibidas por los beneficiarios encuestados representan sobre el total de ayudas concedidas en cada medida. La muestra de beneficiarios que hemos encuestado finalmente representa un 9.17% del total de ayudas consideradas.

Incidencia sobre el Empleo

En lo referente al empleo, que constituye una de las líneas estratégicas horizontales básicas de la construcción europea, las empresas que han recibido subvenciones a través de acciones integradas en la medida 1.2 son muy diferentes a las que reciben recursos de la medida 7.8. Así, el empleo medio antes y después de la inversión de las empresas con expedientes de la medida 1.2 es mucho mayor que las que pertenecen a la medida 7.8, situación que se mantiene tanto para el empleo temporal como permanente. En concreto, los datos reflejan para las empresas financiadas con la medida 1.2, un empleo permanente medio antes y después de la inversión, situado en valores del 13,65 y 17,18

respectivamente, mientras que las empresas financiadas a través de la medida 7.8 se encuentran en un rango de 6,63 y 8,13 empleos permanentes antes y después de la inversión.

Respecto al empleo temporal, la situación es muy parecida. Así, el empleo temporal medio antes y después de la inversión se encuentra situado en cifras del 40,38 y 59,15 respectivamente para las empresas que han recibido ayudas desde la medida 1.2. Mientras que las que han recibido apoyo económico desde la 7.8 se sitúan en valores medios del 4,75 y 11,13 respectivamente.

Se puede deducir de los datos un efecto positivo en cuanto a la creación de empleo tras llevar a cabo la inversión. Como hemos visto, en el caso del empleo permanente, el valor medio de las empresas encuestadas, en la medida 1.2, pasa de 13,65 a 17,18 lo que representa un aumento del 25,9%. En la medida 7.8, el empleo ha pasado de 6,63 a 8,13 lo que supone un incremento del 22,6%.

En lo referente al empleo temporal, en las empresas de la medida 1.2, la media ha pasado de 40,38 empleos a 59,15, lo que significa un importante incremento del 46,5%. Mientras que en los expedientes de la medida 7.8 el empleo medio pasa de 4,75 a 11,13, lo que supone una variación del 134%. Podemos concluir que las empresas manifiestan que la inversión ha tenido un elevado impacto sobre el empleo, fundamentalmente temporal y especialmente en las acogidas a la medida 7.8

La creación de empleo se encuentra estrechamente correlacionada con la cuantía del proyecto financiado. De forma muy significativa podemos señalar la variación del empleo temporal, que responde muy positivamente ante procesos de inversión apoyados por actuaciones de las medias 1.2 y 7.8. De hecho, el coeficiente de correlación de Pearson alcanza un valor de 0,589 al nivel 0,01, es decir, con una escasa dispersión de los datos; mientras que para el empleo permanente, el mismo coeficiente sólo alcanza el 0,328 al nivel 0,05. El Cuadro 7.22 presenta con mayor detalle las correlaciones apuntadas.

CUADRO 7.22. CORRELACIÓN ENTRE LA CUANTÍA DEL PROYECTO Y LA VARIACIÓN DEL EMPLEO TEMPORAL

	Cuantía proyecto	Variación empleo temporal
CUANTÍA PROYECTO		
Correlación de Pearson	1	0,594*
Sig. (Bilateral)	0,000	0,000
N	48	46
VARIACIÓN EMPLEO TEMPORAL		
Correlación de Pearson	0,594*	1
Sig. (Bilateral)	0,000	0,000
N	46	47

* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta realizada.

Uno de los elementos básicos para el desarrollo rural es indudablemente la creación de empleo en la zona. Como se deduce de los datos aquí aportados, el efecto de los proyectos financiados sobre el empleo, temporal y permanente, es importante. A juicio del equipo evaluador, éste constituye uno de los puntos esenciales para la valoración positiva del impacto del FEOGA-O en el Desarrollo Rural.

Naturaleza de los proyectos

En general, los proyectos son calificados por las propias empresas como muy importantes en un 69,4%, independientemente de la cuantía económica del mismo. Sólo el 12,2% los califican como poco importantes. En cuanto a la cuantía media del proyecto, independientemente de la subvención recibida, los datos reflejan con claridad que los proyectos

financiados por la medida 1.2 tienen un cuantía media superior a los financiados por la medida 7.8 (970.733,50 € frente a 725.551,85 €) aunque con mayor desviación típica, lo que matiza las conclusiones de la comparación.

En cuanto a la calificación que realiza la propia empresa del proyecto financiado destaca, por una parte, el amplio porcentaje de casos que declaran que el objeto de la inversión es elevar la productividad y rentabilidad de la empresa (79,6%) y la mejora de las condiciones de vida y trabajo, calidad y seguridad alimentaria (81,6%). Por otra parte, resalta el hecho del poco interés de las empresas por proyectos que reduzcan la producción de residuos (34,7%) y la reducción del consumo de agua (18,4%). Estos resultados son coherentes con la naturaleza de las medidas. Téngase en cuenta que la medida 1.2, la de mayor importancia en volumen de ayudas, está centrada en la mejora de la transformación y la comercialización de los productos agrícolas, dentro del eje I dedicado a la mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo.

La preocupación de la empresa agroalimentaria por mejorar su competitividad a través de mejoras de la rentabilidad, la calidad y seguridad alimentaria nos indica, a juicio del equipo evaluador, que las inversiones están orientadas a garantizar la supervivencia de las empresas en un mercado cada vez más competitivo, y, por tanto, mantiene un tejido empresarial, básico para el desarrollo de las zonas rurales.

Los proyectos financiados: razones que justifican su necesidad, carácter innovador y relación con otros proyectos⁷⁹.

El cuestionario abre a este respecto, al menos, cinco posibilidades que justificarían la necesidad de emprender un proyecto de inversión, que relacionamos a continuación:

- a) Consideraciones legales
- b) Consideraciones medioambientales
- c) Consideraciones económicas
- d) Consideraciones técnicas
- e) Por otras razones

Dentro del ámbito de las disposiciones que deben de cumplir las explotaciones agrarias y que pueden obligar a las empresas a poner en marcha procesos que conllevan un desembolso económico importante, destaca sobre el resto la necesidad de cumplir con la normativa relativa a la Calidad, con un 51% de los casos, seguida de las disposiciones de Higiene y Seguridad, con un 46,9% de los casos.

En cuanto a las consideraciones medioambientales, destaca el objetivo de reducir residuos aunque con un porcentaje pequeño de casos (34,7%), seguido de la reducción del consumo de energía (20,4%).

Respecto a las consideraciones económicas, destaca especialmente la reducción de costes de producción (65,3%), situándose en segundo lugar la diversificación de la producción (42,9%).

En referencia a las consideraciones técnicas, las empresas están priorizando la incorporación de nuevas tecnologías (77,6%), seguido de la mejora cualitativa de la producción (75,5%). También queremos resaltar entre las consideraciones técnicas la adquisición de equipos, debido a obsolescencia de las instalaciones (59,2%) y la necesidad de mejorarlas para adaptarse a nuevos mercados (53,1%). En último lugar, se encuentra la necesidad de adaptarse a las denominaciones de calidad, con un porcentaje también muy importante: 44,9%. En general, en este ámbito se encuentran las principales razones que están llevando a las empresas a poner en marcha proyectos de inversión en el sector agroalimentario.

En otro tipo de consideraciones, merece la pena destacar que el 67,3% de las encuestas señalan como factor relevante para poner en marcha el proyecto de inversión la mejora de las condiciones de vida y trabajo.

79. Referido a medidas 1.2 y 7.8

El proyecto es catalogado como innovador en la empresa en un 46,9% de casos, lo que no es una cifra desdeñable. A continuación se califica al proyecto de independiente de cualquier otro proyecto pasado (65,3%) lo que limita la importancia de los procesos de innovación que estén acometiéndose, pues normalmente resultan necesarios proyectos plurianuales para acometer verdaderos procesos innovadores. No obstante, las empresas están otorgando mucha importancia a estos proyectos pues, en el 75,5% de los casos, se acometerían incluso sin recibir apoyo público.

Efectos de la puesta en marcha de los proyectos⁸⁰

a) Reducción de agua

Dado que no ha sido objetivo de los proyectos ejecutados, son escasas las consecuencias en este terreno. Sólo un 14,3% de los encuestados manifiesta que ha tenido algún impacto en el consumo de agua. El valor medio de la reducción del consumo de agua, según estas empresas, se sitúa en el 32,14%.

b) Reducción de los costes producción

La reducción de costes de producción ha sido señalada por un amplio porcentaje como una consecuencia del proyecto (65,3%), con un valor medio del 24,89% y una desviación típica del 18,73%.

c) Reducción de la producción de residuos

Las consecuencias sobre la reducción de residuos se han concentrado en el 36,7% de los casos, con una media del 37,86% y una desviación típica del 21,9%.

d) Contribución a la revalorización de las producciones locales

En un 63,3% de los casos el proyecto ha mejorado o revalorizado las producciones locales. El valor medio de esta revalorización es del 25,7% y la desviación típica es del 29,71%.

e) Contribuye a crear nuevas salidas al mercado de la producción

De forma mayoritaria los beneficiarios señalan, en un 66,3%, que el proyecto ha contribuido a crear nuevas salidas al mercado de la producción. Además, se ha contribuido a ello en un 33,65%.

f) Contribuye a incluir la producción bajo alguna denominación de calidad

Los datos de que disponemos reflejan que en un 40,8% el proyecto ha contribuido de alguna forma a incluir la producción bajo alguna denominación de calidad. De hecho, el valor medio en que la producción se ha incorporado a la denominación es muy alto, alcanzando la cifra de 72% y una desviación típica del 37,41%.

g) Contribuye a incorporar nuevas tecnologías en la explotación

Las inversiones realizadas han contribuido a incorporar nuevas tecnologías en las explotaciones en un 85,7% de los casos. Esta incorporación se ha materializado en la adquisición de nueva maquinaria de producción o mediante la renovación de las instalaciones. En menor medida han contribuido a la dotación de equipos de proceso de información, como redes de comunicación, etc.

h) Contribuye a la racionalización de los procesos de producción, repercutiendo en una reducción de costes

La dotación de nuevas instalaciones ha incidido favorablemente en la reducción de costes, como se pone de manifiesto en los cuestionarios recibidos (75,5%). Los nuevos procesos de producción han racionalizado el uso de todos los inputs, reduciendo los costes medios, vía una mayor automatización o robotización de los procesos, evitando paradas no deseadas.

80. Referido a medias 1.2 y 7.8

i) Contribuye a poner en el mercado productos dotados de trazabilidad

Se trata de otro aspecto en el que han incidido muy favorablemente las inversiones realizadas, declarando en un 61,2% de los casos que ha contribuido a la trazabilidad. El porcentaje de producción trazable alcanza un valor medio de 82,31% y una desviación típica del 32,29%.

j) Contribuye a mejorar las especificaciones de calidad de las producciones locales como materia prima del proceso

Los datos procedentes de los cuestionarios avalan un elevado impacto en las empresas locales que proporcionan materias primas a las empresas que han recibido una subvención procedente de las medidas analizadas. En concreto, un 69,4% de los casos estima que el proyecto ha incidido de manera muy favorable en las especificaciones de calidad de las producciones locales. La exigencia de determinados requisitos y el control de que cumplen con ellos realizado en los almacenes, es la vía señalada en numerosos casos. También se ha señalado la dificultad para valorar este extremo en un plazo tan breve, pues requiere un proceso de cooperación empresarial.

k) Contribuye a incorporar en la gestión criterios de calidad

En un 53,1% de los casos las empresas se han mostrado de acuerdo en que el proyecto financiado ha contribuido de forma significativa a incorporar sistemas de gestión basados en criterios de calidad. Esto está favoreciendo los procesos de certificación, sobre todo en la norma ISO 9000. No obstante, debemos señalar que este proceso lleva tiempo porque requiere el convencimiento de los responsables, de forma que en algunos casos todavía no se han planteado este paso.

La convocatoria: publicidad, definición y ayuda recibida

El medio más habitual a través del cual las industrias y titulares han conocido la existencia de la ayuda de la Consejería de Agricultura y Pesca ha sido las reuniones convocadas por la propia Administración con el objeto de informar sobre ellas (44,9% de los encuestados).

En cuanto al conocimiento por parte de los beneficiarios del origen o procedencia de los recursos económicos, cabe destacar que un 36,7% de los beneficiarios cree que las ayudas recibidas proceden exclusivamente de programas o planes de ámbito europeo, un 20,4% estima que la financiación es compartida entre instituciones europeas y Junta de Andalucía, y otro 26,5% opina que está cofinanciada por Europa, Estado Central y Junta de Andalucía. Sólo un 6,1% cree que la financiación procede exclusivamente de la Junta de Andalucía.

Queremos resaltar positivamente que los beneficiarios estiman que los requisitos y características de la ayuda estaban claramente definidos en su convocatoria (89,8%) y sólo un 4,1% no sabe o no contesta.

En cuanto a la cantidad de ayuda recibida para poner en marcha el proyecto, hemos diferenciado entre la medida 1.2 y la 7.8. Los resultados quedan recogidos en el Cuadro 7.23.

CUADRO 7.23. IMPORTE PERCIBIDO EN CONCEPTO DE AYUDA (EUROS)

		Recuento (expedientes)	Media	Desviación típica
Medida 1.2	IMPORTE RECIBIDO EN CONCEPTO DE AYUDA	41	114.139,33	311.553,13
Medida 7.8.	IMPORTE RECIBIDO EN CONCEPTO DE AYUDA	8	181.780,12	258.799,65

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta.

Como puede observarse en esta tabla, los beneficiarios encuestados de la medida 7.8 disponen de más recursos económicos para poner en marcha el proyecto.

7.4.2.3. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS 3.9 Y 3.10

La Guía Metodológica para la evaluación de programas operativos 2000-2006, en su metodología específica para la evaluación de las intervenciones FEOGA-O, señala que el objetivo perseguido con la realización de las encuestas es conocer el grado de satisfacción y su percepción con respecto a los resultados obtenidos con la puesta en marcha del proyecto y la ayuda recibida.

Las medidas 3.9 y 3.10 son financiadas con el FEOGA-O, y gestionadas por la Consejería de Medio Ambiente y en su financiación también participa el Ministerio de Medio Ambiente. Las empresas o entes beneficiarios de estas medidas han prestado alguna clase de servicio u obra para la Consejería, no teniendo la consideración de subvención o ayuda el importe recibido. De hecho, el ingreso económico percibido se debe al abono de las facturas presentadas a la Consejería.

Los cuestionarios previstos para la evaluación de las medidas financiadas por el FEOGA-O no se adaptan al objeto de los expedientes de la Consejería de Medio Ambiente. Por tanto, no se ha podido proceder a la evaluación de las actuaciones en estas medidas desde la perspectiva planteada en la Guía Metodológica para estos fondos. Así, tras numerosas conversaciones con los beneficiarios se pudo comprobar que no había existido ninguna consecuencia interna para la empresa, pues no se estaba financiando una inversión para la propia empresa sino que se trataba de inversiones de la propia Consejería.

7.4.2.4. LA INCIDENCIA EN EL MEDIO RURAL. LA VISIÓN DE LOS ENTES LOCALES

Los entes locales tienen una importancia decisiva en el desarrollo y dinamización del medio rural, profundizando en la cohesión social y territorial. Por otra parte, estos agentes deben participar activamente en la identificación de oportunidades, mejoras de proyectos, así como en la materialización de los mismos. Por ello, la visión de los entes locales es un elemento esencial para valorar el impacto del POIA en el Desarrollo Rural.

Los entes locales que han sido encuestados, básicamente ayuntamientos y grupos de desarrollo local, han recibido fondos de la Consejería de Agricultura y Pesca, en un 47,1% de los casos de la medida 7.55, seguido con un 29,4% de la medida 7.2 y en un 17,5% de la medida 7.8.

Actuaciones en el medio físico

En lo referente al impacto en el medio físico de los proyectos que se han llevado a cabo en el entorno rural, donde se ubican estos entes, y que se han financiado con cargo a alguna medida de las señaladas en el apartado anterior; según las encuestas, las actuaciones de los entes locales en este epígrafe han incidido fundamentalmente en un conjunto de aspectos:

- El aprovechamiento de los atractivos paisajísticos. El 58,8% de los entes afirman que los proyectos financiados han contemplado de manera significativa este aspecto. Al igual que en el caso anterior, se trata de las medidas 7.2 y 7.55 las que han financiado estos proyectos.
- El fomento de la recuperación y renovación del patrimonio histórico y/o cultural en el municipio o zona rural donde desarrollan sus actividades. Un 58,8% de los entes locales declara que han financiado estas actividades. Son los entes locales, que reciben los fondos de la medida 7.55, los que financian este tipo de proyectos.
- La promoción de acciones de desarrollo económico compatible con la protección y mejora del medio ambiente se lleva a cabo por un 70,6% de los entes. Nuevamente, las medidas 7.2 y 7.55 son las vías de financiación básica.
- Los proyectos financiados han promovido acciones encaminadas al mejor uso y/o eliminación de los subproductos o residuos en un 52,9% de los entes locales. Bajo todas las medidas se han financiado proyectos que recogen este aspecto.

Por el contrario, los entes encuestados señalan algunos epígrafes donde ha habido escasa incidencia en los proyectos financiados:

- No han contemplado el empleo de energías renovables en un 82,3%, centrándose las iniciativas en este terreno en los proyectos financiados a través de la medida 7.55.
- El uso y aprovechamiento de la silvicultura sólo se ha planteado en un 17,6% de los entes locales que financian estos proyectos, bien por la medida 7.2, bien por la medida 7.55.
- En cuanto a proyectos para la prevención de los efectos de catástrofes climatológicas sobre las infraestructuras agrarias, sólo el 35,3% de los entes afirma que han financiado proyectos de este tipo. Salvo un caso, todos estos proyectos han sido financiados a través de la medida 7.2. Básicamente, las acciones realizadas han consistido en:
 - Corrección sistemas de drenaje (17,6%).
 - Sistemas complementarios de suministro de agua (17,6%).
- En cuanto a la corrección de los efectos de catástrofes climatológicas sobre las infraestructuras agrarias, sólo un 17,6% de los entes manifiestan haber puesto en marcha este tipo de proyectos, financiados a través de la medida 7.2.

En opinión del equipo de evaluadores, los proyectos financiados por los entes locales están teniendo un impacto muy positivo en el medio ambiente a través de su protección, mejora y por el fomento del uso de energías renovables.

Pero además de la mera protección, los proyectos pretenden dar un paso adelante para conseguir el desarrollo económico de las zonas rurales a través del aprovechamiento de los atractivos paisajísticos y recuperación y valorización del patrimonio artístico y cultural.

Actuaciones en el medio social

Los proyectos también inciden en el Medio Social en muy diversos ámbitos. En general, destacan:

- Respecto al fomento, creación o desarrollo de estructuras interprofesionales en el municipio o comarca, cabe decir que un 70,6% de los entes han realizado alguna actuación en este sentido. De este porcentaje, un 41,2% ha apoyado a foros abiertos a la participación de diferentes categorías que integran cada sector.
- En un 64,7% de los entes locales encuestados, éstos han fomentado iniciativas para apoyar agrupaciones y/o asociaciones que tengan por objeto crear o incrementar servicios de ayuda a la gestión de explotaciones agrícolas.
- En cuanto a proyectos o actuaciones que fomenten desde el municipio o comarca la cooperación entre territorios rurales, el resultado es bastante positivo, alcanzando la cifra del 88,2% de los entes. De hecho, los responsables entrevistados consideran que este tipo de cooperación supone una plusvalía en su municipio o comarca (82,3%).
- En cuanto a actividades de formación ocupacional o continua, los responsables de los entes han manifestado en un 41,1% que llevan a cabo este tipo de actividades, aunque estas actuaciones no están financiadas por el FEOGA-O. El equipo evaluador entiende que se trata de un porcentaje relativamente bajo. Esta debilidad del dato puede deberse a la necesidad por parte de los Grupos de Desarrollo Rural de acogerse al nuevo PRODER que sustituye a la iniciativa LEADER II en la financiación de estos entes. Este nuevo marco normativo hace necesario un esfuerzo de coordinación entre las distintas administraciones, ya que la formación no está recogida como concepto subvencionable en el nuevo PRODER. A pesar de que no está recogida la formación con fundamento jurídico en el art 9 del Reglamento 1257/99 si se prevén actuaciones de formación en la medida 7.55.
- Respecto a las iniciativas que potencian el asociacionismo de carácter representativo y económico en la comarca, los datos obtenidos son concluyentes. Así, un 76,5% de los responsables de los entes afirman que sí lo han hecho.

Actuaciones en el sistema productivo

El Cuadro 7.24 resume la primera cuestión planteada en este ámbito, a saber, el impacto de los proyectos en el sistema productivo. Los porcentajes de respuestas afirmativas son lo suficientemente elocuentes y no precisan de mayor explicación. Sólo querríamos destacar el 76,5% relativo al fomento de la aplicación de nuevas tecnologías. El resto de porcentajes puede considerarse razonable aunque no muy elevados, salvo el ítem Otras que recoge actuaciones distintas a las señaladas específicamente.

CUADRO 7.24. ÁMBITOS DE IMPACTO EN EL SISTEMA PRODUCTIVO

Medidas	Sí (%)
Reorientan la producción hacia nuevos mercados	52,9
Mejoran y racionalizan procedimientos de manipulación y transformación de productos agroalimentarios	64,7
Mejoran y potencian los canales de comercialización	58,8
Aprovechan los productos agroalimentarios de la zona, especialmente los típicos y los de más calidad	58,8
Mejoran la presentación de productos agroalimentarios	47,1
Fomentan la aplicación de nuevas tecnologías	76,5
Otras	11,8

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta.

- En cuanto al fomento o apoyo con fondos FEOGA-O, a servicios comunes de cooperación empresarial en el municipio o comarca, la respuesta ha sido en el 52,9% de los casos positiva. En concreto, los entes vinculados a la medida 7.55 son los que se han mostrado más activos a este respecto. Las acciones más relevantes en este terreno, según señalan los entes encuestados, han correspondido a proyectos de renovación o creación de redes telemáticas u otras tecnologías de la información, con un porcentaje que alcanza el 35,3 de los entes encuestados⁸¹. Los proyectos de centros logísticos de acopio o distribución sólo alcanzan el 23,5% de los casos.
- A la pregunta ¿considera usted que en su municipio (o comarca) se ha potenciado la actividad agrícola con los fondos FEOGA-O?, la respuesta mayoritaria ha sido positiva (76,5%) lo que puede indicarnos que los entes consideran que el FEOGA-O complementa al FEOGA-G en la potenciación la actividad agrícola y el desarrollo rural.
- El Cuadro 7.25 muestra en qué grado la serie de medidas señaladas ha permitido resolver o paliar los estrangulamientos de la actividad agraria. Destacan especialmente el 82,45 % relativo a la construcción y mejora de caminos rurales de acceso y el 52,9% concerniente a la instalación de depuradoras de aguas residuales. El resto obtiene un respaldo menor del 50%.

CUADRO 7.25. PORCENTAJE EN QUE LOS ESTRANGULAMIENTOS DE LA ACTIVIDAD AGRARIA HAN SIDO RESUELTOS O ALIVIADOS

Medidas	Sí (%)
Electrificación de zonas rurales	47,1
Abastecimiento de agua potable a núcleos rurales aislados	41,2
Instalaciones de depuración aguas residuales	52,9
Desalinización y almacenamiento de aguas residuales para su reutilización	17,6
Construcción de desagües y rectificación de encauzamientos	47,1
Construcción y mejora de caminos rurales de acceso	82,4
Otras	17,4

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta.

81. No obstante la medida 7.55 no financia este tipo de proyectos, por lo que esta afirmación debe ser valorada con precaución.

- En cuanto a la potenciación de la diversificación económica en el territorio, un 47,1% de los responsables de los entes afirman que sus instituciones lo han hecho en alguna ocasión.
- Mucho más contundentes se muestran cuando se les pregunta si se han propiciado con sus iniciativas nuevas posibilidades de empleo: el 70,6% contesta afirmativamente. Sólo un 11,8% mantiene que no ha existido ningún impacto en este sentido. Cabe destacar que son los entes que financian los proyectos con las medidas 7.2 y 7.55 los que se muestran más favorables a este impacto sobre el empleo.

El Cuadro 7.26. nos ofrece los ámbitos de promoción del empleo. Se observa un mayor impacto en la creación de empleo en la producción de artesanía y productos típicos locales. También cuenta con más del 50% de respuestas afirmativas la producción de productos ecológicos. No parecen tener mucha incidencia las actuaciones en servicios turísticos.

CUADRO 7.26. PROMOCIÓN DE EMPLEO EN DIVERSOS ÁMBITOS

Medidas	Sí (%)
Servicios turísticos	47,1
Productos artesanales	64,7
Productos típicos locales y regionales de calidad	64,7
Productos ecológicos	52,9
Otras	23,5

FUENTE: Elaboración propia a partir de la encuesta.

- Respecto a acciones o proyectos que propician que las empresas de la zona implementen sistemas de aseguramiento y certificación de la calidad, los entes consultados nos respondieron en un 41,2% que sí se habían desarrollado acciones de este tipo.
- También se han concretado ayudas para la asistencia a ferias y certámenes agroalimentarios, en un porcentaje que alcanza el 58,8% de los entes locales encuestados.
- En cuanto a acciones que mejoran las estructuras preventivas de la sanidad animal mediante el apoyo a agrupaciones de defensa ganadera, un 47,1% de los entes se han manifestado afirmativamente.
- Por último, en cuanto al fomento de la mejora de la sanidad animal, la mayoría de los entes reconocen no haber realizado nada en este terreno (47,1%), mientras que sólo el 35,3% afirman haber promovido este objetivo bastante o mucho.

7.4.3. ANÁLISIS A PARTIR DE LAS ENTREVISTAS A LOS GESTORES. INCIDENCIAS E IMPACTOS POR EJES Y MEDIDAS

Queremos completar el análisis de la incidencia e impacto del POIA sobre el desarrollo rural andaluz acudiendo a otra fuente de información complementaria: las entrevistas a los gestores. En estas entrevistas se incorpora una parte en la que se formulan una serie de preguntas específicas relacionadas con cada medida. A partir de esa información vamos a resumir las conclusiones, distinguiendo ámbitos en los que la incidencia o impacto han sido satisfactorios de aquellos otros en los que no lo ha sido tanto.

EJE I, MEDIDA 2

ÁMBITOS EN LOS QUE LAS ACCIONES EMPRENDIDAS HAN CONSEGUIDO RESULTADOS SATISFACTORIOS

- Orientación de la producción.
- Fomento de la apertura de nuevos mercados.
- Ayuda a mejorar y racionalizar los procedimientos de manipulación y transformación de productos agroalimentarios.
- Mejora y racionalización los canales de comercialización.
- Aumento de la renta de los agricultores.
- Mejora de la presentación de los productos.
- Fomento del mejor uso y/o eliminación de subproductos o residuos.
- Fomento de la aplicación de nuevas tecnologías.

ÁMBITOS EN LOS QUE LAS ACTUACIONES EMPRENDIDAS NO HAN ALCANZADO RESULTADOS SATISFACTORIOS

- Instalación de servicios comunes de cooperación empresarial.
- Centros logísticos de acopio o distribución.
- Conocimiento del sector para la toma de decisiones.

EJE 7, MEDIDA 2

ÁMBITOS EN LOS QUE LAS ACCIONES EMPRENDIDAS HAN CONSEGUIDO RESULTADOS SATISFACTORIOS

- Desarrollo de las potencialidades de la actividad agraria.
- Reducción de estrangulamientos que limitan la producción.
- Mejora de la accesibilidad de las explotaciones.
- Construcción y mejora de caminos rurales.
- Comunicación entre las explotaciones y los núcleos rurales.
- Acreditación de las explotaciones por laboratorios agroalimentarios en garantía de cumplimiento de las normas para el control de la calidad comercial.
- Mejora de los servicios de apoyo al sector realizados por laboratorios y centros públicos de sanidad y producción.
- Mejora de la calidad de la producción y respeto medioambiental mediante la actividad de los laboratorios de apoyo.

ÁMBITOS EN LOS QUE LAS ACTUACIONES EMPRENDIDAS NO HAN ALCANZADO RESULTADOS SATISFACTORIOS

- Electrificación de zonas rurales.
- Abastecimiento de agua potable a núcleos rurales diseminados.
- Instalaciones de depuración de aguas residuales.
- Desalinización y almacenamiento de aguas residuales para su reutilización.
- Corrección de sistemas de drenaje mediante la construcción de desagües y rectificación de encauzamientos.

EJE 7, MEDIDA 55

En todos los ámbitos se están alcanzando resultados satisfactorios, salvo la transferencia de tecnología hacia el sector productivo desde el sector público⁸².

ÁMBITOS EN LOS QUE LAS ACCIONES EMPRENDIDAS HAN CONSEGUIDO RESULTADOS SATISFACTORIOS

- La dinamización económica de las zonas rurales, favoreciendo el acceso a servicios de abastecimiento de la población, mejorando los equipamientos colectivos
- El fomento, a través de las Asociaciones de Desarrollo Rural, de la cooperación entre territorios rurales, lo que ha supuesto una plusvalía para el territorio.
- La mejora y la protección del patrimonio rural.
- La valorización de los productos endógenos en el medio rural, aumentando el valor añadido de los productos agrícolas, fomentando la comercialización de los productos agrícolas de calidad. En este campo la actividad de las ADR ha sido destacada.
- La mejora y diversificación de la economía rural a través de la artesanía y el turismo rural y productos típicos locales, creándose nuevas posibilidades de empleo y fomentando ingresos alternativos al sector agrario.
- La promoción del conocimiento de los mercados locales y regionales a través de estudios de mercado y de los circuitos de distribución.

EJE 7, MEDIDA 6

En este caso, la mayoría de los objetivos aún no se han alcanzado o ni siquiera se han abordado en el período objeto de estudio. En todo caso, parece que se han tomado algunas medidas para la corrección de los efectos de las catástrofes climatológicas sobre las infraestructuras rurales.

EJE 7, MEDIDA 8

ÁMBITOS EN LOS QUE LAS ACCIONES EMPRENDIDAS HAN CONSEGUIDO RESULTADOS SATISFACTORIOS

- Implementación de sistemas de aseguramiento y certificación de la calidad.
- Ayudas para la asistencia a ferias y certámenes agroalimentarios.
- Apoyo a entidades asociativas para la mejora de sus estructuras profesionales. En concreto, se ha apoyado bastante la:
 - Contratación de equipos gerenciales.
 - Integración en entidades de ámbito superior.
 - Servicios técnicos, etc.
- Mejora de las estructuras preventivas de la sanidad animal mediante el apoyo a las agrupaciones de defensa sanitaria y ganadera.
- Fomento de la mejora de la sanidad vegetal. En concreto, mediante:
 - Mejora sistemas transmisión e inversiones de reposición de la RAIF.
 - Ampliación de la RAIF al resto de cultivos.
 - Desarrollo de técnicas de producción integradas.

82. Debemos hacer constar que las opiniones recogidas se corresponden a las expresada por el único gestor de esta medida

– Actuaciones para dotar a las OCAs como centro de servicios de apoyo al medio rural. En concreto, los siguientes servicios:

- Información agraria.
- Asesoramiento.
- Conexión redes informáticas.

- Apoyo Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen.

ÁMBITOS EN LOS QUE LAS ACTUACIONES EMPRENDIDAS NO HAN ALCANZADO RESULTADOS SATISFACTORIOS

- Fomento de las estructuras interprofesionales.
- Apoyo a agrupaciones y asociaciones que tengan por objeto crear o incrementar servicios de ayuda a la gestión de las explotaciones de sus socios.

7.4.4. CONTESTACIONES EXPLÍCITAS A LAS PREGUNTAS COMUNES DE EVALUACIÓN DEL FEOGA

I 1. ¿En qué medida han aumentado las inversiones subvencionadas la renta de los agricultores beneficiarios?

Desde una perspectiva cualitativa, el acceso a nuevos mercados, en especial mercados internacionales, la contratación de trabajadores, la mayor participación en la producción agraria de productos ecológicos más valorados en los mercados, etc., Son elementos que ponen de manifiesto que las explotaciones están generando un excedente económico creciente que debe incidir en una creciente renta de los propietarios de las explotaciones y, por ende, en las zonas geográficas donde se ubican.

I 2. ¿En qué medida han contribuido las inversiones subvencionadas el mejor uso de los factores de producción en las explotaciones?

El mejor uso de los factores de producción ha sido una consecuencia importante dado el carácter que han tenido las inversiones realizadas por los beneficiarios. Así podemos destacar que los proyectos financiados han dado lugar a un elevado impacto en los siguientes aspectos:

- La modernización de las explotaciones con la incorporación de nuevas tecnologías mediante la adquisición de nuevos equipos de producción. Estas actividades han racionalizado los procesos productivos dando lugar a un mayor aprovechamiento de todos los inputs.
- La necesidad de cumplir con las normativas de calidad, seguridad e higiene. Así como la adaptación a las exigencias de las denominaciones de calidad.
- La mejora de las condiciones de vida y trabajo.
- Dotación de infraestructuras básicas en las zonas rurales como la mejora en la red de electrificación o los accesos a las explotaciones.

I 3. En qué medida han contribuido las inversiones subvencionadas a la reorientación de las actividades agrícolas?

Las explotaciones han manifestado con claridad que están haciendo un esfuerzo muy importante para adaptarse a nuevos mercados, en particular, a los mercados internacionales. Para ello las explotaciones están adaptando sus procesos de producción para cumplir con unas condiciones de comercialización más exigentes.

Por otra parte, el aprovechamiento de los atractivos paisajísticos y la recuperación y puesta en valor del patrimonio histórico está incorporándose en las estrategias comerciales de las explotaciones rurales.

I 4. ¿En qué medida han mejorado las inversiones subvencionadas la calidad de los productos agrarios?

La normativa comunitaria está obligando a las explotaciones agrícolas a realizar un gran esfuerzo para conseguir la normalización de su producción, es decir, la comercialización de los productos agrícolas exige el cumplimiento de numerosos requisitos. En este sentido, debemos destacar la labor de acreditación de las explotaciones por laboratorios agroalimentarios en garantía de cumplimiento de las normas para el control de la calidad.

Adicionalmente, las inversiones subvencionadas están permitiendo a las explotaciones cumplir con otro tipo de garantías como, por ejemplo, la trazabilidad de la producción que exige el empleo de sistemas de producción innovadores.

También se han desarrollado por parte de los entes locales proyectos que facilitan la incorporación de sistemas de aseguramiento de la calidad y certificación en las explotaciones agroalimentarias.

I 5. ¿En qué medida la diversificación de actividades desarrolladas en las explotaciones, derivada de actividades alternativas subvencionadas, han contribuido al mantenimiento del empleo?

Los proyectos financiados no sólo han mantenido el empleo, sino que lo han fomentado de forma muy clara en las explotaciones que han recibido fondos. En especial, el efecto ha recaído sobre todo en el empleo temporal que ha crecido bastante más que el empleo permanente lo que puede justificarse por la necesidad de contratar personal para la puesta en marcha del proyecto. No obstante, los incrementos en el empleo medio permanente no son nada desdeñables alcanzando cifras situadas entre el 20% y el 30% tras la puesta en marcha de las inversiones.

Resulta de interés destacar también que el impacto sobre el empleo aumenta a medida que el proyecto financiado requiere más fondos, es decir, que los proyectos de más envergadura económica crean más empleo.

Desde una perspectiva sectorial, los proyectos vinculados a la producción de productos artesanales de elevada calidad y que son típicos de la comarca están teniendo un impacto muy positivo en el empleo. También las actividades turísticas se consolidan y desarrollan en las áreas rurales como manifestaban mayoritariamente los entes locales entrevistados.

A largo plazo, el equipo evaluador entiende que el empleo creado debe consolidarse debido entre otras razones a las características de las inversiones que están apoyándose que priman la productividad y rentabilidad, así como la calidad, seguridad e higiene de los productos ofrecidos. Además, existen otras iniciativas que se están desarrollando con éxito por los entes locales que están permitiendo a las explotaciones agroalimentarias conocer de primera mano las necesidades de los consumidores. En este sentido, cabe citar las iniciativas emprendidas con el objeto de que los responsables de las explotaciones rurales acudan a ferias y certámenes agroalimentarios. De hecho, la orientación hacia mercados internacionales es cada vez más habitual entre las explotaciones agrícolas andaluzas.

I 6. ¿En qué medida han apoyado las inversiones subvencionadas las prácticas agrícolas compatibles con el medio ambiente?

Dada las características de las medidas analizadas, sólo podemos valorar de una forma indirecta el impacto de los proyectos en el medio ambiente. Así, la reducción de la emisión de residuos o el ahorro en el consumo de agua no son objetivos directos de los proyectos financiados en las explotaciones agroalimentarias. Téngase en cuenta que la medida I.2, la de mayor importancia en volumen de ayudas, está centrada en la mejora de la transformación y la comercialización de los productos agrícolas, dentro del eje I dedicado a la mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo. No obstante, las instalaciones subvencionadas tienen un indudable impacto positivo en el medio ambiente, pues se incorporan procesos de producción tecnológicamente más avanzados que cumplen con la normativa vigente, que es mucho más estricta que la que debían cumplir las obsoletas instalaciones sustituidas.

Han sido notables los avances en las zonas rurales en depuración de aguas residuales, construcción de desagües y rectificación de encauzamientos. Todos ellos permiten que las actividades productivas tengan un menor impacto en el medio ambiente.

I 7. ¿En qué medida las inversiones subvencionadas han mejorado las condiciones de trabajo y bienestar de los animales?

Las condiciones de trabajo están muy relacionadas con los equipos e instalaciones que se emplean en las labores agrícola, por tanto la modernización de las mismas contribuye a la mejora de tales condiciones.

En este terreno se han mejorado las estructuras preventivas de la sanidad animal mediante el apoyo a agrupaciones de defensa ganadera.

Capítulo VII - Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas.

VII 1. ¿En qué medida han contribuido las inversiones subvencionadas a incrementar la competitividad de los productos agrícolas a través de una transformación y comercialización de dichos productos mejor y más racional?

Las explotaciones agrícolas encuestadas han declarado con rotundidad que entre las consideraciones técnicas para llevar a cabo el proyecto predomina la incorporación de nuevas tecnologías y la mejora cualitativa de la producción. La apertura a nuevos mercados está resultando un factor esencial para la puesta en marcha de estos procesos inversores. Resulta obvio que los procesos de transformación y comercialización se ven claramente mejorados por la incorporación de nuevos equipos y la adaptación a las denominaciones de calidad y, por ende, la mejora de la competitividad de las explotaciones agrarias.

VII 2. ¿En qué medida han contribuido las inversiones subvencionadas a incrementar el valor añadido y la competitividad de los productos agrícolas gracias al aumento de su calidad?

La adaptación a las denominaciones de calidad ha sido citada en porcentajes significativos de los beneficiarios como un factor determinante a la hora de poner en marcha los proyectos inversores. La revalorización de las producciones locales se ha señalado también como una consecuencia importante tras la puesta en marcha de los proyectos, generando nuevas salidas comerciales.

VII 3. ¿En qué medida las inversiones subvencionadas han mejorado la situación en el sector de la producción agrícola de base?

Los datos procedentes de los cuestionarios avalan un elevado impacto en las empresas locales que proporcionan materias primas a las empresas que han recibido una subvención procedente de las medidas analizadas. La exigencia de determinados requisitos y el control de que cumplen con ellos realizado en los almacenes, es la vía señalada mayoritariamente. En este sentido, queremos resaltar la dificultad para valorar este extremo en un plazo tan breve como el analizado, pues los resultados no se alcanzarán hasta que se consoliden los procesos de cooperación empresarial.

Las inversiones subvencionadas están promoviendo la mejora y la diversificación de la economía rural a través de la artesanía y el turismo rural y productos típicos locales, creándose nuevas posibilidades de empleo y fomentando ingresos alternativos al sector agrario.

Adicionalmente, a través de estudios de mercado y de los circuitos de distribución, se está incrementado el conocimiento de los mercados locales y regionales en el ámbito nacional e internacional.

VII 4. ¿En qué medida las inversiones subvencionadas han mejorado la salud y el bienestar?

Dentro del ámbito de las disposiciones que deben de cumplir las explotaciones agrarias y que pueden obligar a las empresas a poner en marcha procesos que conllevan un desembolso económico importante, destacan las relativas a Higiene y Seguridad que tienen un claro impacto en las condiciones de vida y trabajo del entorno rural.

Las acciones de desarrollo económico emprendidas en el ámbito local se han llevado a cabo en un marco de respeto y protección del medio ambiente. En este sentido, los proyectos que contemplan la eliminación de residuos o subproductos han sido muy favorecidos por los entes locales de las zonas rurales.

El abastecimiento de agua potable o la electrificación de núcleos rurales aislados han sido una prioridad entre los proyectos subvencionados. Resultan esenciales los suministros básicos a la población para garantizar un nivel mínimo de calidad de vida en las zonas rurales.

VII 5. ¿En qué medida las inversiones subvencionadas han protegido el medio ambiente?

En opinión del equipo de evaluadores, los proyectos financiados por los entes locales están teniendo un impacto muy positivo en el medio ambiente a través de su protección, mejora y por el fomento del uso de energías renovables.

La garantía de ello está acreditada por la actividad de los laboratorios de apoyo que vigilan la mejora de la calidad de la producción y el respeto medioambiental.

Capítulo IX Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales.

IX 1. ¿En qué medida se ha mantenido o aumentado la renta agraria?

La evolución de la renta agraria se ha caracterizado históricamente en España, por importantes fluctuaciones en sus valores, debido básicamente a las características pluviométricas y de temperaturas y a los tipos de cultivos más habituales (secano). Sin embargo, desde 1990 según datos del Balance Agrario 2002 de la Junta de Andalucía, la renta agraria nominal presenta un importante crecimiento sostenido, a pesar de que algunos años han tenido valores inferiores respecto al anterior, como son los casos de 1992, 1998 y 2000. Los datos más recientes revelan en Andalucía que la renta agraria ha crecido un 14,6% respecto al 2001 y un 30% sobre el 2000. En 2002 se ha alcanzado un máximo histórico con 7.895,77 millones de euros.

El impacto de las subvenciones en la renta agraria se ha valorado por la propia Administración Andaluza en el 20% de su cuantía. El equipo evaluador considera que esta dependencia de las subvenciones revela una importante debilidad por lo que implica de dependencia de la política de subvenciones de la Unión Europea. No obstante, se trata de una situación generalizada en todo el territorio de la U.E, puesto que la agricultura está recibiendo apoyo económico en todos los Estados de la Unión. En cualquier caso, un entorno de reformas económicas y ampliaciones del ámbito europeo a nuevos países con una fuerte peso del sector agrícola, requiere estar alerta para adoptar medidas encaminadas a reducir el peso de las ayudas económicas en la renta agraria (subvenciones a la explotación).

IX 2. ¿En qué medida se han mantenido las condiciones de vida y el bienestar de las poblaciones rurales gracias a actividades sociales y culturales, mejores servicios públicos o por la reducción del aislamiento?

En opinión de los agentes locales entrevistados por el equipo evaluador, se han desarrollado numerosas actuaciones en el medio físico. Entre ellas podemos señalar:

- El fomento de la recuperación y renovación del patrimonio histórico y/o cultural en el municipio o zona rural donde desarrollan sus actividades. Un 58,8% de los entes locales declara que han financiado estas actividades. Son los entes locales, que reciben los fondos de la medida 7.55, los que financian este tipo de proyectos.
- La promoción de acciones de desarrollo económico compatible con la protección y mejora del medio ambiente se lleva a cabo por un 70,6% de los entes. Nuevamente, las medidas 7.2 y 7.55 son las vías de financiación básica.

En opinión de los gestores de los fondos (del eje 7 medida2) las actuaciones desarrolladas han alcanzado unos resultados satisfactorios en la mejora de la accesibilidad de las explotaciones agrarias y la comunicación entre los núcleos rurales y las explotaciones, a través de construcción y mejora de los caminos rurales. Los gestores de la medida 7.55 ponen énfasis por su parte en que en general su actuación ha ido encaminada a la dinamización económica de las zonas rurales, favoreciendo el acceso a servicios de abastecimiento de la población y mejorando los equipamientos colectivos.

IX 3. ¿En qué medida se ha mantenido el empleo en las zonas rurales?

Se trata esta de una de las cuestiones básicas sobre las que más han incidido los agentes encuestados ya sean representantes de entes locales, beneficiarios de las ayudas o los gestores institucionales de los fondos.

El análisis de las entrevistas a beneficiarios de ayudas (básicamente industrias agrarias) señala que a pesar de las muy diversas características de las empresas que han recibido subvenciones según sea la medida 1.2 o 7.8 se observa una incidencia en el empleo positiva. Así, el empleo medio antes y después de la inversión de las empresas con expedientes de la medida 1.2 es mucho mayor que las que pertenecen a la medida 7.8, situación que se mantiene tanto para el empleo temporal como permanente. En concreto, los datos reflejan para las empresas financiadas con la medida 1.2, un empleo permanente medio antes y después de la inversión, situado en valores del 13,65 y 17,18 respectivamente, mientras que las empresas financiadas a través de la medida 7.8 se encuentran en un rango de 6,63 y 8,13 empleos permanentes antes y después de la inversión.

Respecto al empleo temporal, la situación es muy parecida. Así, el empleo temporal medio antes y después de la inversión se encuentra situado en cifras del 40,38 y 59,15 respectivamente para las empresas que han recibido ayudas desde la medida 1.2. Mientras que las que han recibido apoyo económico desde la 7.8 se sitúan en valores medios del 4,75 y 11,13 respectivamente.

Se puede deducir de los datos un efecto positivo en cuanto a la creación de empleo tras llevar a cabo la inversión. Como hemos visto, en el caso del empleo permanente, el valor medio de las empresas encuestadas, en la medida 1.2, pasa de 13,65 a 17,18 lo que representa un aumento del 25,9%. En la medida 7.8, el empleo ha pasado de 6,63 a 8,13 lo que supone un incremento del 22,6%.

En lo referente al empleo temporal, en las empresas de la medida 1.2, la media ha pasado de 40,38 empleos a 59,15, lo que significa un importante incremento del 46,5%. Mientras que en los expedientes de la medida 7.8 el empleo medio pasa de 4,75 a 11,13, lo que supone una variación del 134%. Podemos concluir que las empresas manifiestan que la inversión ha tenido un elevado impacto sobre el empleo, fundamentalmente temporal y especialmente en las acogidas a la medida 7.8

Uno de los elementos básicos para el desarrollo rural es indudablemente la creación de empleo en la zona. Como se deduce de los datos aquí aportados, el efecto de los proyectos financiados sobre el empleo, temporal y permanente, es importante. A juicio del equipo evaluador, éste constituye uno de los puntos esenciales para la valoración positiva del impacto del FEOGA-O en el Desarrollo Rural.

La visión de los entes locales es también importante para valorar la cuestión del empleo. A la pregunta sobre si se han propiciado con sus iniciativas nuevas posibilidades de empleo: el 70,6% de los encuestados contesta afirmativamente. Sólo un 11,8% mantiene que no ha existido ningún impacto en este sentido. Cabe destacar que son los entes que financian los proyectos con las medidas 7.2 y 7.55 los que se muestran más favorables a este impacto sobre el empleo.

La tabla siguiente nos ofrece los ámbitos de promoción del empleo. Se observa un mayor impacto en la creación de empleo en la producción de artesanía y productos típicos locales. También cuenta con más del 50% de respuestas afirmativas la producción de productos ecológicos.

PROMOCIÓN DE EMPLEO EN DIVERSOS ÁMBITOS

Ambitos	Sí (%)
Servicios turísticos	47,1
Productos artesanales	64,7
Productos típicos locales y regionales de calidad	64,7
Productos ecológicos	52,9
Otras	23,5

Como señalan los agentes locales en las encuestas, también se ha procurado potenciar la diversificación económica del territorio un 47% de los responsables de los entes afirman que lo han hecho en alguna ocasión.

IX 4. ¿En qué medida se han mantenido o mejorado las características estructurales de la economía rural?

La tabla siguiente resume el impacto de los proyectos financiados sobre el sistema productivo rural. Como se observa, se responde a las actuaciones de forma muy positiva por los agentes, poniendo especial énfasis en el fomento de la aplicación de nuevas tecnologías.

ÁMBITOS DE IMPACTO EN EL SISTEMA PRODUCTIVO.

Medidas	Sí (%)
Reorientan la producción hacia nuevos mercados	52,9
Mejoran y racionalizan procedimientos de manipulación y transformación de productos agroalimentarios	64,7
Mejoran y potencian los canales de comercialización	58,8
Aprovechan los productos agroalimentarios de la zona, especialmente los típicos y los de más calidad	58,8
Mejoran la presentación de productos agroalimentarios	47,1
Fomentan la aplicación de nuevas tecnologías	76,5
Otras	11,8

En cuanto al fomento o apoyo a servicios comunes de cooperación empresarial en el municipio o comarca, la respuesta de los agentes locales encuestados ha sido en el 52,9% de los casos positiva. Las acciones más relevantes en este terreno, según señalan los entes encuestados, han correspondido a proyectos de renovación o creación de redes telemáticas u otras tecnologías de la información, con un porcentaje que alcanza el 35,3 de los entes encuestados⁸³. Los proyectos de centros logísticos de acopio o distribución sólo alcanzan el 23,5% de los casos.

Por otro lado, los agentes locales señalan que las actuaciones a través del FEOGA ha permitido resolver o paliar algunos estrangulamientos de la actividad agraria. En este sentido destacan especialmente el 82,45 % relativo a la construcción y mejora de caminos rurales de acceso y el 52,9% concerniente a la instalación de depuradoras de aguas residuales. El resto obtiene un respaldo menor del 50%.

PORCENTAJE EN QUE LOS ESTRANGULAMIENTOS DE LA ACTIVIDAD AGRARIA HAN SIDO RESUELTOS O ALIVIADOS.

Medidas	Sí (%)
Electrificación de zonas rurales	47,1
Abastecimiento de agua potable a núcleos rurales aislados	41,2
Instalaciones de depuración aguas residuales	52,9
Desalinización y almacenamiento de aguas residuales para su reutilización	17,6
Construcción de desagües y rectificación de encauzamientos	47,1
Construcción y mejora de caminos rurales de acceso	82,4
Otras:	17,4

83. No obstante la medida 7.55 no financia este tipo de proyectos, por lo que esta afirmación debe ser valorada con precaución

En cuanto a si el potencial de producción agrario se ha protegido o recuperado frente a riesgos naturales los agentes locales entrevistados señalan que en cuanto a proyectos para la prevención de los efectos de catástrofes climatológicas sobre las infraestructuras agrarias, sólo el 35,3% de los entes entrevistados afirma que han financiado proyectos de este tipo. Salvo un caso, todos estos proyectos han sido financiados a través de la medida 7.2. Básicamente, las acciones realizadas han consistido en:

- Corrección sistemas de drenaje (17,6%).
- Sistemas complementarios de suministro de agua (17,6%).

En cuanto a la corrección de los efectos de catástrofes climatológicas sobre las infraestructuras agrarias, sólo un 17,6% de los entes encuestados manifiestan haber puesto en marcha este tipo de proyectos, financiados a través de la medida 7.2.

IX 5. ¿En qué medida se ha mantenido o mejorado el medio ambiente rural?

En lo referente al impacto en el medio físico de los proyectos que se han llevado a cabo en el entorno rural, los entes locales encuestados señalan que sus actuaciones en este epígrafe han incidido fundamentalmente en un conjunto de aspectos:

El aprovechamiento de los atractivos paisajísticos. El 58,8% de los entes afirman que los proyectos financiados han contemplado de manera significativa este aspecto. Al igual que en el caso anterior, se trata de las medidas 7.2 y 7.55 las que han financiado estos proyectos.

El fomento de la recuperación y renovación del patrimonio histórico y/o cultural en el municipio o zona rural donde desarrollan sus actividades. Un 58,8% de los entes locales declara que han financiado estas actividades. Son los entes locales, que reciben los fondos de la medida 7.55, los que financian este tipo de proyectos.

La promoción de acciones de desarrollo económico compatible con la protección y mejora del medio ambiente se lleva a cabo por un 70,6% de los entes. Nuevamente, las medidas 7.2 y 7.55 son las vías de financiación básica.

Los proyectos financiados han promovido acciones encaminadas al mejor uso y/o eliminación de los subproductos o residuos en un 52,9% de los entes locales. Bajo todas las medidas se han financiado proyectos que recogen este aspecto.

Por el contrario, los entes encuestados señalan algunos epígrafes donde ha habido escasa incidencia en los proyectos financiados:

- No han contemplado el empleo de energías renovables en un 82,3% de los casos, centrándose las iniciativas en este terreno en los proyectos financiados a través de la medida 7.55.
- El uso y aprovechamiento de la silvicultura sólo se ha planteado en un 17,6% de los entes locales que financian estos proyectos, bien por la medida 7.2, bien por la medida 7.55.

En opinión del equipo de evaluadores, los proyectos financiados por los entes locales están teniendo un impacto muy positivo en el medio ambiente a través de su protección, mejora y por el fomento del uso de energías renovables.

7.4.5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.4.5.1. CONCLUSIONES

El aspecto esencial de la evaluación de las intervenciones de desarrollo rural financiadas por el FEOGA-O es dar respuesta a una serie de preguntas comunes de evaluación de acuerdo con el Reglamento (CE) nº 1750/1999. Estas respuestas se sintetizan en este epígrafe realizándose las recomendaciones pertinentes en el siguiente.

En términos generales, los datos reflejan un efecto positivo del POIA sobre el desarrollo rural y así se deduce de las entrevistas realizadas a beneficiarios y gestores y de la información secundaria utilizada.

La evolución del empleo ha sido positiva en lo que respecta a las empresas, en la medida que los proyectos que han llevado a cabo han incrementado el empleo en comparación a la situación inicial. Este efecto positivo se ha centrado, fundamentalmente, en el empleo temporal asociado a la actividad agroindustrial, con incrementos que varían según el tipo de actividad e inversión considerada, con valores que van del 20% en el empleo permanente y que alcanzan en algunos casos un 100% en el empleo temporal. Entendemos que se trata de una importante oportunidad porque el tamaño de las explotaciones es una variable esencial para abordar objetivos más ambiciosos en el devenir de las empresas de cara a su presencia en nuevos mercados.

La evolución de la renta agraria se ha caracterizado históricamente en España, por importantes fluctuaciones en sus valores, debido básicamente a las características pluviométricas y de temperaturas y a los tipos de cultivos más habituales (secano). Sin embargo, desde 1990 según datos del Balance Agrario 2002 de la Junta de Andalucía, la renta agraria nominal presenta un importante crecimiento sostenido, a pesar de que algunos años han tenido valores inferiores respecto al anterior; como son los casos de 1992, 1998 y 2000. Los datos más recientes revelan en Andalucía que la renta agraria ha crecido un 14,6% respecto al 2001 y un 30% sobre el 2000. En 2002 se ha alcanzado un máximo histórico con 7.895,77 millones de euros.

El impacto de las subvenciones en la renta agraria se ha valorado por la propia Administración Andaluza en el 20% de su cuantía. El equipo evaluador considera que esta dependencia de las subvenciones revela una importante debilidad por lo que implica de dependencia de la política de subvenciones de la Unión Europea. No obstante, se trata de una situación generalizada en todo el territorio de la U.E, puesto que la agricultura está recibiendo apoyo económico en todos los Estados de la Unión. En cualquier caso, un entorno de reformas económicas y ampliaciones del ámbito europeo a nuevos países con una fuerte peso del sector agrícola, requiere estar alerta para adoptar medidas encaminadas a reducir el peso de las ayudas económicas en la renta agraria (subvenciones a la explotación).

Otro de los factores relevantes a la hora de valorar el impacto de las ayudas a los beneficiarios que forman el tejido empresarial se manifiesta en la repercusión de las mismas en aspectos claves y que acaban siendo factores de competitividad esenciales. De este modo, las empresas encuestadas califican los proyectos llevados a cabo como muy importantes, tanto en su cuantía como en lo referente a su repercusión, destacando el impacto positivo en la productividad y rentabilidad de la empresa, así como en la mejora de las condiciones de vida, trabajo, calidad y seguridad alimentaria.

Así, entre las consecuencias que ha tenido la puesta en marcha de los proyectos financiados destaca la reducción de los costes de producción empresariales, la revalorización de las producciones locales, la contribución a crear nuevas salidas al mercado de la producción de la empresa o la inclusión de la producción bajo alguna denominación de calidad, la contribución a la incorporación de nuevas tecnologías en la explotación o la reducción de costes. En este sentido, la incidencia sobre la reorientación de la producción, la mejora de los canales de comercialización y el fomento de la utilización de nuevas tecnologías constituyen elementos básicos de mejora del tejido productivo.

Todos estos aspectos son, a nuestro juicio, elementos importantes a la hora de mejorar cuantitativa y cualitativamente el tejido productivo del sector agroalimentario. La mejora de la eficiencia de las empresas a través de la incorporación de tecnologías o de instalaciones que ahorren costes y mejoren la calidad de los procesos y productos finales

constituye un factor clave de competitividad empresarial. Debemos tener presente que el nivel tecnológico de los procesos productivos agroalimentarios es esencial para garantizar la supervivencia del sector en un entorno cada vez más competitivo en el que la ampliación de la Unión Europea, la reforma de la PAC y los compromisos de liberalización de mercados adquiridos en el marco de la OMC van a exigir un mayor esfuerzo para soportar la competencia que presumiblemente se incremente en un futuro no muy lejano. En este sentido, es básico el apoyo del POIA a la racionalización de los procesos productivos, los canales de comercialización, manipulación y transformación de productos agrícolas. Así, la incorporación de nuevas tecnologías constituye un elemento básico de actuación futura. Los evaluadores queremos resaltar la necesidad de potenciar una transferencia eficaz y real de los resultados de investigación desde los centros públicos de investigación hacia el sector productivo.

El reto de la apertura a mercados externos ya está siendo asumido por algunas empresas agroalimentarias andaluzas del medio rural. La apertura a nuevos mercados y la exportación de productos implica un grado de madurez del tejido productivo que permite considerar con optimismo su resistencia ante aumentos de competencia derivados de la ampliación de la Unión Europea a nuevos países, donde el peso del sector agrario es aún muy elevado. La incidencia en esta línea de calidad de productos y procesos y la apertura a mercados europeos, creemos que constituye uno de los factores más positivos de impacto del POIA en el desarrollo rural de Andalucía.

La percepción del impacto del POIA en el desarrollo rural desde el punto de vista de los entes locales es también positiva, en tanto se consideran aspectos más amplios que los referidos exclusivamente al tejido productivo. En este sentido, las actuaciones se han dirigido también al medio físico y al medio social. En lo referente al primero, se señala la incidencia en los atractivos paisajísticos y la mejora y valorización del patrimonio histórico y/o cultural; así como, en la puesta en marcha de proyectos que hagan compatible el desarrollo económico con el mantenimiento del medio ambiente. En especial, el rico patrimonio cultural, paisajístico e histórico de que goza Andalucía constituye una clara fortaleza para el medio rural andaluz. La puesta en valor de este patrimonio debe ser potenciada aún más dándolo a conocer para atraer parte del turismo que tradicionalmente acude a la región y que tiene otros intereses más allá del sol y playa típico de sus costas. El turismo rural constituye una de las actividades económicas emergentes que ya se encuentra enraizada en la región. No obstante, su desarrollo pasa por eliminar una serie de estrangulamientos.

Estas líneas de actuación inciden de manera sustancial en aspectos básicos de las prioridades horizontales pues compatibilizan el desarrollo económico, la creación de empleo y la conservación y valorización del entorno.

En cuanto a las actuaciones sobre el medio social, ha habido un notable impacto en el fomento, creación y desarrollo de estructuras interprofesionales en municipios o comarcas, la cooperación entre territorios rurales, las iniciativas para apoyar agrupaciones y/o asociaciones de creación o aumento de servicios de ayuda a la gestión de las explotaciones agrícolas, o actividades de formación ocupacional o continua, aunque no esté financiada por el FEOGA-O. Estas actividades pretenden articular el territorio rural, dotarlo de una red social de calidad bien formada, resistente a los cambios sociales y a la vez flexible para adaptarse a los importantes retos que la sociedad del siglo XXI plantea. En definitiva, en opinión del equipo evaluador se trata de generar una masa crítica de capital social que debe considerarse al mismo nivel, por su trascendencia en términos de desarrollo, que los capitales físicos, tecnológico o humano.

En cuanto a las actuaciones en el sistema productivo, desde la perspectiva de los entes locales, se incide en lo que ya se ha señalado desde la óptica de las empresas agroindustriales. Las actuaciones han sido múltiples y en ellas destacan las encaminadas a la mejora y racionalización de procedimientos de manipulación y transformación de productos agroalimentarios, mejora y potenciación de los canales de comercialización, aprovechamiento de los productos agroalimentarios de la zona y reordenación de la producción hacia nuevos mercados. Como hemos señalado anteriormente, todos ellos constituyen vectores esenciales para la mejora de la competitividad del tejido productivo agroalimentario. La mayor parte de las actuaciones de los entes locales, lo son a través de la subvención global de desarrollo endógeno de zonas rurales, lo que constituye en sí mismo un importante factor de desarrollo.

Los entes locales consideran que en los municipios o comarcas se ha potenciado la actividad agraria con el FEOGA-O, incidiendo en gran medida en la creación de nuevas posibilidades de empleo. Los evaluadores entendemos que con estas iniciativas se está produciendo una reorientación y diversificación de la producción en el medio rural, lo que constituye una de las aspiraciones básicas para el sostenimiento y la mejora del desarrollo rural.

Como se deduce de lo que hemos señalado, el impacto del POIA en el desarrollo rural, desde la óptica de los propios agentes destinatarios de las ayudas, ha sido muy relevante y sólo hay que incidir en los aspectos, que por cuestiones diversas, no se han desarrollado hasta la fecha, tales como el nivel tecnológico, la apertura exterior, etc, sobre los que incidiremos en el epígrafe siguiente.

Queremos, por último, señalar que en el horizonte de la ampliación de la Unión Europea hacia nuevos países donde el sector agrario tiene un peso considerable en términos cuantitativos (niveles de ocupación y/o participación en el PIB total) el segundo periodo de implantación del POIA (2003-2006) debe aprovecharse al máximo para situar el ámbito rural en las mejores circunstancias posibles frente al próximo futuro, en el que los niveles de competencia en los mercados van a crecer, al mismo tiempo que los fondos disponibles para ayudas pueden verse mermados.

7.4.2.2. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones del equipo evaluador parten del análisis de la matriz DAFO elaborada a partir de la información facilitada por los propios beneficiarios últimos (industrias agroalimentarias, titulares de explotaciones agrarias, y entes locales) además de los gestores de las medidas y de otras fuentes secundarias de información. El análisis se va a centrar en las diferentes operaciones derivadas del FEOGA-O y articuladas fundamentalmente a través de las medidas 1.2, 7.2, 7.55 y 7.8 del POIA. Todo ello, nos permite ofrecer en su conjunto una visión de los efectos de las diferentes actuaciones desarrolladas en el entorno rural.

En relación con la matriz DAFO, desde el punto de vista del equipo evaluador se deberían tener en cuenta una serie de recomendaciones para mejorar la incidencia de las medidas del POIA referidas a FEOGA-O, que afectan al desarrollo rural.

Se aprecia, por parte de los agentes involucrados, una conciencia muy clara de la necesidad de potenciar los factores de competitividad, tanto en el ámbito empresarial (formación, incorporación de nuevas tecnologías, calidad, respeto medioambiental y cooperación) como en aspectos del entorno marco institucional y físico (mejora de las infraestructuras, valorización del patrimonio histórico-cultural, mejora del capital social).

Existe una serie de obstáculos para que se avance en el sentido que acabamos de señalar como la escasa cualificación media de los equipos gerenciales, escaso nivel tecnológico, débil desarrollo de canales de distribución hacia el exterior, debilidad de las infraestructuras, etc. En la superación de estos obstáculos se encuentra la clave, a juicio del equipo evaluador, de los avances y consolidación del desarrollo rural de la región.

Las iniciativas deben apoyarse en las fortalezas apuntadas en el análisis DAFO y en la amplia lista de oportunidades que entendemos tiene ante sí la región, en un contexto en el que las amenazas de carácter institucional (por ejemplo nueva regulación de las OMC, o los cambios de la PAC) van a suponer la necesidad de enfrentarse a retos ya sabidos y que ahora empieza a cobrar forma. En todo caso, no parece que las amenazas supongan una barrera infranqueable por el medio rural andaluz. El presente es esperanzador a este respecto. El optimismo hacia el futuro se sustenta en la actitud de los agentes entrevistados y en la información disponible. No obstante, aprovechar las oportunidades y reforzar los puntos débiles, algunos muy serios, deben erigirse en actuaciones prioritarias. Destacaríamos siete ámbitos:

- 1.- Potenciación del nivel tecnológico y de las vías de transferencia de tecnología. Aquí está la clave de la reducción de costes y de la mejora de la calidad en muchos procesos productivos. Recomendamos se profundice en el proceso de transferencia de tecnología mediante la participación y cooperación de las empresas agroalimentarias en las líneas de investigación de los centros públicos. En este sentido, consideramos que los proyectos subvencionados no deberían caracterizarse, como lo hacen, por ser elementos aislados dentro de la estrategia empresarial, sino que deberían inscribirse en un plan de actuaciones a medio y largo plazo de las empresas que podría coordinarse mejor con la planificación de la Administración, provocando sinergias positivas.

DEBILIDADES

Escasa cualificación gerencial en general.
 Escaso nivel tecnológico del tejido productivo en general.
 Escasa apertura a mercados internacionales de algunos sectores agroalimentarios.
 Deficiencias en el abastecimiento de agua potable y en la depuración de aguas residuales.
 Deficiencias en drenajes y encauzamientos de cauces.
 Escasa transferencia de tecnología desde los centros públicos de investigación.
 Escaso capital social.
 Estructuras interprofesionales débiles.
 Dependencia de la renta agraria de las subvenciones en un porcentaje significativo

OPORTUNIDADES

Mejora continua de las estructuras profesionales.
 Reorientación y diversificación de la producción en el medio rural.
 Reducción de estrangulamientos que limitan las posibilidades de desarrollo.
 Racionalización de los sistemas productivos, canales de comercialización, manipulación y transformación de productos agrícolas.
 Mejora de la competitividad vía reducción de costes, mejora de la productividad y de la rentabilidad.
 Incremento de la renta per cápita del medio rural con ingresos alternativos al sector agrario.
 Reducción de residuos y mayor aprovechamiento económico de éstos.
 Incremento de servicios comunes de cooperación: centros logísticos, etc.
 Mayor nivel de asociacionismo entre los productores.
 La integración de los inmigrantes en el tejido social, productivo y cultural.
 Adaptación de las empresas a los sistemas de gestión basados en la calidad y en el respeto al medio ambiente.
 Aumento del tamaño de las explotaciones (en términos de empleo)
 Mayor nivel de infraestructuras y equipamiento en las zonas rurales.
 Alto nivel de protección del patrimonio, conservación y puesta en valor.
 Alta valoración en el mercado de los productos endógenos de calidad.
 Mejora en la sanidad vegetal.

FORTALEZAS

Importantes atractivos paisajísticos.
 Riqueza patrimonial y cultural.
 Importante peso relativo del sector agroalimentario en producción y empleo.
 Enclaves avanzados con productos competitivos a escala internacional y con alta tecnología.
 El turismo rural y cultural como actividad económica emergente.
 Denominaciones de origen de calidad muy asentadas en el mercado.

AMENAZAS

Ampliación de la Unión Europea.
 Reforma de la Política Agraria Común.
 Mayor nivel de competencia derivado de los acuerdos comerciales firmados en el marco de la Organización Mundial del Comercio.
 Reforma del Plan de empleo rural y del subsidio agrario.
 Fuerte competencia en biotecnología aplicada a la producción agroalimentaria.

- 2.- Mejora de los estándares de calidad. La comercialización de los productos en los mercados internacionales se sustenta, en gran parte, en la variable calidad. En este ámbito, la consolidación y difusión de las denominaciones de origen son claves para la generación de nuevas oportunidades de creación de actividades.
- 3.- El medio rural sufre todavía de estrangulamientos por culpa de unas infraestructuras deficientes. A lo largo de la evaluación se han apuntado ya este mismo extremo, y entendemos prioritario abordar esta debilidad, por sus implicaciones para la diversificación y puesta en valor de otros frentes de actividad económica. Se ha detectado cierta insuficiencia en el ámbito de la gestión de residuos, depuración de aguas, o utilización de energías renovables que entendemos limitan las posibilidades de desarrollo rural y sobre las que conviene incidir en el periodo de vigencia que resta del programa.
- 4.- Los nuevos frentes de actividad económica, como por ejemplo el turismo rural y cultural, cuentan con inmejorables oportunidades en la región. Su desarrollo pasa por una regulación en términos de calidad, necesaria para consolidar el sector tanto a escala nacional como internacional, en un entorno de fuerte competencia. En opinión del equipo evaluador se debe incidir sobre estos ámbitos, y para ello consideramos que los GDR tiene una especial situación estratégica para detectar las oportunidades más eficientes, según las características particulares de cada comarca en la que se insertan.
- 5.- Andalucía cuenta con un entorno medioambiental poco deteriorado por el escaso desarrollo industrial, muy concentrado en algunos enclaves geográficos, aunque existen otras actividades económicas como el turismo, que inciden en el deterioro del medio ambiente fundamentalmente en determinadas zonas de litoral. Esta debilidad en la estructura económica, se convierte en una oportunidad de futuro. Es importante vincular las actividades económicas a desarrollar con la etiqueta de "respetuosas con el medio ambiente". El fortalecimiento de las actividades de servicios y producción de productos agroalimentarios de alta calidad pasa por potenciar este perfil medio ambiental.
- 6.- La formación en general, y sobre todo, la formación específica de carácter gerencial deben constituir una prioridad insoslayable en el futuro inmediato. La colocación de los productos y servicios andaluces en los mercados internacionales más exigentes pasa por contar con un liderazgo bien formado y con capacidad de interpretar el cambiante marco institucional y las tendencias futuras.
- 7.- Por último, queremos hacer mención de un concepto emergente: el capital social. Crear un tejido asociativo, una sociedad civil estructurada y reconocible, con una cultura de la cooperación y la participación acrisolada, son un valor para cualquier entorno social. En este terreno Andalucía cuenta con una cierta experiencia en el medio rural a través de las cooperativas, aunque sus estructuras y papel en el entorno en el que están inmersas dejan de ser óptimos. Reforzar este ámbito va a constituir una de las claves del éxito para el futuro de la región. En este sentido, los Grupos de Desarrollo Rural y las OCA's tienen un papel importante que desempeñar en la creación de este capital social en el ámbito rural.

En otro orden de cosas, y considerando que la estructura del POIA constituye un todo homogéneo, sería conveniente acelerar la ejecución de aquellas medidas en una clara posición de retraso, por cuanto la sincronía en el proceso de realización coadyuvaría a la obtención de sinergias y al fortalecimiento de la coherencia interna del programa.

CAPÍTULO 8

PRIORIDADES Y POLÍTICAS COMUNITARIAS

8.1. PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES

8.1.1. INTRODUCCIÓN

Como se establece en los pliegos de Prescripciones Técnicas del MCA y POIA 2000-2006, es necesario analizar la integración del principio horizontal de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, con el objetivo de evaluar los primeros resultados del programa y, si se considera conveniente, introducir modificaciones que permitan el cumplimiento de los objetivos (“Guía Metodológica para la Evaluación de Programas Operativos 2000-2006” de Quasar, segunda entrega, páginas 128-143). La evaluación de este principio dentro del POIA 2000-2006 requiere la realización de las siguientes tareas:

- a) Valoración del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la fase de programación.
- b) Análisis de la aplicación del principio de igualdad de oportunidades en la ejecución del programa.
- c) Análisis por separado de la medida 4E.16 “Empleabilidad de las mujeres”.
- d) Análisis de la evolución del contexto socioeconómico de la mujer.
- e) Establecimiento de propuestas para mejorar el tratamiento de la integración del principio de igualdad de oportunidades.

Cada uno de los epígrafes siguientes da respuesta a las cuestiones planteadas anteriormente, excepto a la cuestión relativa al análisis de contexto socioeconómico que ha sido tratada en el Capítulo 3 “Articulación Estratégica”. No obstante, cabe apuntar de nuevo que el mercado laboral de las mujeres se caracteriza por una baja tasa de actividad y una alta tasa de paro femenino, alta tasa de temporalidad en los contratos de trabajo, baja calidad del empleo, escasa formación profesional y menor acceso de la mujer a determinados sectores dominados tradicionalmente por los hombres.

En los siguientes apartados, además de utilizar la guía metodológica de Quasar, se ha utilizado la “Guía metodológica para la Evaluación de la Integración del Principio Horizontal de Oportunidades entre Mujeres y Hombres” elaborada por el Instituto de la Mujer del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el “Informe sobre la Contribución de las Actuaciones Cofinanciadas por el FSE al Cumplimiento del Principio de Igualdad de Oportunidades” de la consultora GPI, la información procedente de las encuestas/entrevistas a los agentes ejecutores, de las encuestas telefónicas a beneficiarios, entrevistas a expertos y mesas redondas realizadas, FONDOS 2000, SSU, bases de datos nacionales (EPA, EEE, PNAE, etc.) y otros documentos (de la Comisión Europea, nacionales, autonómicos, etc.).

8.1.2. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA FASE DE PROGRAMACIÓN

Este primer apartado se corresponde con lo que podría denominarse "vigencia de la evaluación previa". Para ello y como se recoge en la guía metodológica de Quasar, se propone la identificación de una serie de cuestiones (o indicadores) clave que permitan hacer efectiva la consideración del principio de igualdad de oportunidades desde el inicio del POIA 2000-2006. Estas cuestiones clave son las siguientes:

- a) ¿Existen indicadores desagregados por sexos?
- b) ¿Existen análisis o estudios previos a la definición de las medidas o acciones sobre la problemática específica de las mujeres?
- c) ¿Existen objetivos explícitos en términos de reducción de las disparidades entre hombres y mujeres?
- d) ¿Existen medidas explícitas para superar las dificultades detectadas en el logro de los objetivos explícitos?
- e) ¿Existe un presupuesto propio destinado a actuaciones en materia de igualdad de oportunidades?
- f) ¿Existen mecanismos de control para garantizar la consecución de los objetivos explícitos en materia de igualdad de oportunidades?
- g) ¿Existe la posibilidad de un acceso igualitario entre hombres y mujeres a los beneficios que la medida contempla?
- h) ¿Existen medidas explícitas para superar las dificultades identificadas en el acceso igualitario a los beneficios que la medida contempla?
- i) ¿Existen acciones de discriminación positiva, es decir, estrategias destinadas a establecer la igualdad de oportunidades a través de medidas que permitan contrastar y corregir aquellas discriminaciones que son resultado de prácticas sociales?
- j) ¿Existe una organización institucional con garantías de representación igualitaria de hombres y mujeres en los órganos de seguimiento, evaluación, etc. del Programa Operativo?
- k) ¿Existe una organización institucional con garantías de representación de grupos e instituciones competentes en materia de igualdad de género?
- l) ¿Existen mecanismos para hacer efectiva la aplicación transversal del principio de igualdad de oportunidades en materia de publicidad e información respecto a las medidas y acciones cofinanciadas?
- m) ¿Existen criterios de selección de medidas y acciones que tengan en cuenta la realización efectiva del principio de igualdad de oportunidades?
- n) ¿Existe algún análisis de coherencia entre el objetivo de fomentar la igualdad de oportunidades con otros planes comunitarios, estatales y autonómicos en política de género?
- o) ¿Existe un vínculo explícito de esta medida con la Estrategia Europea de Empleo en relación con la estrategia de no discriminación y/o el pilar IV de igualdad de oportunidades?

A partir de estas cuestiones es posible construir la matriz I que se recoge en el cuadro A.VIII.1. Por filas aparecen todas las medidas del POIA 2000-2006 y por columnas las quince cuestiones planteadas anteriormente. En cada celda pueden aparecer tres posibles respuestas: SI, NO, NC (no sabe/no contesta). Para apreciar mejor los resultados que se obtienen en la matriz, se ha marcado con fondo blanco la respuesta "SI", con fondo negro la "NO" y con fondo gris la "NC". La información contenida en el POIA 2000-2002 y en el Complemento de Programa, junto con las

entrevistas y encuestas realizadas a los agentes ejecutores (preguntas 6.35, 6.36 y 6.37 del cuestionario) y la propia valoración del equipo evaluador aportan la información básica para la construcción de dicha matriz.

En una primera aproximación, se aprecia una mayor concentración de los "SI" en las medidas que integran el eje 4, mientras que los "NO" se reparten entre el resto de ejes, especialmente dentro de los ejes 2, 3 y 6. Si se comparan para estos ejes los resultados mostrados en la matriz 1 con los resultados previstos en la "Evaluación Previa en términos de Igualdad de Oportunidades" del POIA 2000-2006 (páginas 142-156), se aprecian diferencias significativas para el eje 2 "Sociedad del Conocimiento". Según la matriz 1, la transversalidad de género es bastante "pobre" dentro de todo el eje 2. Sin embargo, los resultados esperados en la evaluación previa para todo el eje 2 concedían un importante impacto en materia de género, especialmente para las medidas 2.1, 2.2 y 2.7. En las entrevistas realizadas a los agentes ejecutores de tales medidas, éstos manifiestan como principales causas de la falta de transversalidad de género la carencia de un marco legal establecido y a la propia naturaleza de las actuaciones que realizan. Por ejemplo, en la medida 2.1, los agentes ejecutores se preguntan cómo aplicar el principio de igualdad de oportunidades para las becas de "Formación del Personal Investigador" o ayudas a los "Grupos de Investigación". En este último caso, y aunque más tarde en el apartado 8.1.5 se proponen mejoras para integrar el principio de oportunidades, el equipo evaluador considera que sería conveniente incluir en la propia convocatoria de ayudas un criterio de selección de proyectos que prime la mayor presencia de las mujeres dentro de los grupos de investigación.

Aunque en el eje 3 (Medio Ambiente, entorno natural y recursos hídricos) y 6 (Redes de Transporte y Energía) también aparecen una gran cantidad de "NO", este resultado coincide con la evaluación previa realizada ya que son ejes con nulo o bajo efecto en la aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En el eje 1, todas las medidas específicas concebidas por y para conseguir un efecto en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (medidas 1.1, 1.51, 1.53, 1.55 y 1.8) cumplen con la evaluación previa, excepto la medida 1.1. Esta medida (Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios), falla en el tratamiento del principio de igualdad de oportunidades, ya que en todas las cuestiones clave planteadas la respuesta ha sido negativa, excepto en la pregunta relativa al acceso igualitario de hombres y mujeres a los beneficios de la medida. De nuevo, los agentes ejecutores (seis en total) apuntan como razones principales la falta de marco legal y la propia naturaleza de la medida. Como algunos agentes ejecutores comentan, cuando se presenta un proyecto para, por ejemplo, el aprovechamiento de los recursos minerales, lo que se pondera es la viabilidad del proyecto en términos financieros y económicos y su repercusión en términos de empleo. Es decir, no se discrimina positiva o negativamente un proyecto teniendo en cuenta si es presentado por una mujer u hombre, sino se tienen en cuenta otros aspectos. Sin embargo, conviene recordar en este sentido que según se recoge en el Complemento de Programa sobre los criterios de selección de proyectos que deben de ser aplicados en esta medida se establece "La coherencia con la política de igualdad de oportunidades de las mujeres en el ámbito empresarial". Según el equipo evaluador, este criterio de selección es en muchos casos difícil de aplicar y conllevaría posibles desigualdades y pérdidas de proyectos relevantes. También aquí hay que tener en cuenta que siempre hay dificultades al tratar este principio en determinadas medidas, pero no cabe duda que el esfuerzo y compromiso, en muchos casos político, deben de ir facilitando y allanando el terreno para la transversalidad de género en la totalidad del POIA 2000-2006.

Es de destacar también dentro del eje 1, la medida específica 1.8 (favorecer la creación de nueva actividad que permita la creación de empleo) gestionada por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico y Economía y Hacienda, donde se pone de manifiesto el tratamiento correcto que se está llevando a cabo y su coherencia con lo establecido en la evaluación previa sobre igualdad de oportunidades del POIA 2000-2006.

Pasando al eje 4, en todos los subejos (4A, 4B, 4C, 4D y 4E) y medidas se mantiene la vigencia de la evaluación previa realizada, siendo el tratamiento realizado el esperado en un principio. Como se comentó anteriormente, es en el eje 4 donde mejor es el tratamiento de la transversalidad ya que todo el eje 4 está encaminado al desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad y, explícitamente, a promover la igualdad de oportunidades y financiado en su totalidad por el FSE, excepto la medida 4.1 que está financiada con fondos FEDER. Con respecto a las medidas específicas del eje 4 (4B.9, 4E.16, 4E.17 y 4E.18), el tratamiento de la transversalidad es más que adecuado y está cumpliendo con lo esperado en la evaluación previa. Es de destacar en este sentido, la labor y compromiso total que tiene el Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) con el objetivo de la transversalidad de género y que se ve reflejado en la programación, gestión y desarrollo de las medidas que ejecuta (4E.16, 4E.17 y 4E.18). En el apartado siguiente se profundizará más en la labor del IAM y en la creación de la

Unidad de Igualdad y Género como “mecanismo encargado de dotar a la Administración de la Junta de Andalucía de una estructura de apoyo estable, para iniciar y consolidar el proceso implantado de mainstreaming de género en Andalucía” (Programa Operativo Integrado de Andalucía, Informe de Ejecución. Anualidad 2002, página 581).

En el eje 5, también se detectan carencias notables en cuanto al tratamiento de la transversalidad de género. En la evaluación previa recogida en el POIA 2000-2006, la mayor incidencia en materia de igualdad de género recaía sobre las medidas 5.4 (Infraestructura y equipamientos de apoyo a la integración social en el medio rural) y 5.6 (Apoyo a las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo). Con respecto a la primera, el tratamiento según la matriz I puede calificarse de adecuado. Sin embargo, para la medida 5.6, en la gran mayoría de los casos, el propio agente ejecutor de la Consejería de Educación no sabe o no contesta a las cuestiones clave planteadas. De la entrevista realizada con el agente ejecutor, el equipo evaluador justifica, en parte, su desconocimiento debido al poco tiempo que lleva en el cargo la persona responsable, aunque también reconoce el poco compromiso y motivación prestados por el mismo hacia estos temas. A nuestro juicio, la contestación implícita detrás de los “NC” obtenidos del agente esconde en sí un “NO” y, por tanto, un “muy bajo” tratamiento de la transversalidad de género en dicha medida y una contradicción con lo establecido en la evaluación previa.

Con respecto al eje 7, según la evaluación previa las medidas con mayor incidencia en la transversalidad de género corresponden a las medidas 7.5 (Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias)⁸⁴ y 7.8 (Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera). En la primera, el tratamiento según la matriz I es adecuado, mientras que en la segunda el tratamiento es muy bajo, a pesar, como reconoce el agente ejecutor, de existir un acceso igualitario a los beneficios de la medida y a la existencia de acciones de discriminación positiva.

Con respecto al eje 9 “Asistencia Técnica”, en la evaluación previa no se contemplaba nada en materia de transversalidad para las medidas que la integran. No obstante, el equipo evaluador ha considerado relevante aportar la valoración de los agentes ejecutores implicados en las medidas 9.1 (Asistencia técnica FEDER) y 9.2 (Asistencia técnica FSE) sobre el tratamiento de la transversalidad de género. En el caso de la medida 9.2 el tratamiento es muy adecuado y mucho mejor en comparación con la medida 9.1. A nuestro juicio, es muy importante que el compromiso con el principio de igualdad de oportunidades parta desde la propia D.G. de Fondos Europeos y que sirva de canalizador junto con el IAM del principio de igualdad de oportunidades. Para la medida 9.3 se carece de información por parte de agente ejecutor y es imposible su valoración.

En conclusión, la vigencia de la evaluación previa en materia de igualdad de oportunidades es elevada, excepto en el eje 2 y en las medidas 1.1, 5.6 y 7.8. Es especialmente preocupante la falta de vigencia en la medida 5.6 ya que fue programada inicialmente en el POIA 2000-2006 como una medida específica correctora de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres

8.1.3. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

En este epígrafe el objetivo es valorar y analizar la aplicación del principio de igualdad de oportunidades en la ejecución del POIA 2000-2006. Para ello, se utiliza la siguiente información: los indicadores de realizaciones recogidos en el Complemento de Programa (en concreto el indicador “número de mujeres beneficiarias (906)”) y las respuestas obtenidas en las entrevistas a los agentes ejecutores (nivel III) dentro del apartado 6 del cuestionario (preguntas 6.34 y 6.38).

El uso de esta última fuente de información se justifica por el hecho de que los indicadores de realizaciones son pocos y están muy concentrados en el eje 4, donde se recogen actuaciones relacionadas muy directamente con la situación de la mujer en el mercado laboral. De este modo, el carácter cuantitativo que aportan los indicadores de realizaciones físicas se ve complementado “con información de carácter cualitativo que permita realizar un balance de los progresos alcanzados a través de la ejecución de la programación en relación al principio de igualdad de oportunidades

84. También para esta medida 7.5 se muestra en la matriz I su desagregación en las medidas 7.55 y 7.59.

entre hombres y mujeres y según los ámbitos descritos en la "Guía Metodológica para la Evaluación del Programas Operativos 2000-2006" de Quasar, segunda entrega, página 140". En esta guía se consideran cinco ámbitos específicos sobre los cuales puede tener incidencia cada medida recogida en el POIA 2000-2006:

- 1) La visibilidad de la aportación social de las mujeres.
- 2) Un cambio de actitudes y de valores que socialmente se han asignado a mujeres y hombres
- 3) La conciliación de la vida familiar y profesional de hombre y mujeres
- 4) La presencia y participación activa de las mujeres en todos los ámbitos económicos y sociales.
- 5) El cambio en las estructuras sociales.

En primer lugar, y a partir de las propias respuestas obtenidas en las entrevistas a los agentes ejecutores se analiza la aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la ejecución de las medidas en las que dichos agentes participan (cuadro 8.1).

Para la totalidad del POIA 2000-2006, la aplicación del principio de igualdad de oportunidades puede calificarse de discreta. Sólo un 57% de los agentes entrevistados aplica el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Si bien es verdad que en algunos casos las actuaciones que realizan los agentes ejecutores son "neutras" desde el punto de vista de la aplicación del principio de igualdad de oportunidades, en otros casos la neutralidad mostrada por algunos agentes no es tan obvia. En este sentido, la formación en materia de género cumple un papel fundamental en la aplicación transversal del principio y la labor de la Unidad de Igualdad y Género es extremadamente importante ya que proporciona a los agentes los conocimientos adecuados y herramientas concretas para integrar dicho principio. En muchos casos ha sido el propio equipo evaluador el que ha tenido que informar y formar en cierta manera a los propios agentes sobre lo que significaba realmente el principio de igualdad de oportunidades.

CUADRO 8.1. ¿HA TENIDO EN CUENTA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LAS MEDIDAS QUE SON DE SU COMPETENCIA?

	Si	No	NS/NC	Total	Nº Casos
EJE					
1.-Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	56,3	31,3	12,5	100,0	16
2.-Sociedad del conocimiento	60,0	28,0	12,0	100,0	25
3.-Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	23,5	76,5	0,0	100,0	17
4.-Desarrollo de los recursos humanos	94,4	2,8	2,8	100,0	36
5.-Desarrollo local y urbano	50,0	38,9	11,1	100,0	18
6.-Redes de transporte y energía	0,0	90,9	9,1	100,0	11
7.-Agricultura y desarrollo rural	44,4	33,3	22,2	100,0	9
9.-Asistencia técnica	66,7	33,3	0,0	100,0	3
TIPO DE ADMINISTRACIÓN					
Central	21,4	64,3	14,3	100,0	14
Autonómica	61,2	31,4	7,4	100,0	121
CLASIFICACIÓN POR FONDO					
FEDER	43,5	48,2	8,2	100,0	85
FEOGA	33,3	41,7	25,0	100,0	12
FSE	94,7	2,6	2,6	100,0	38
Total	57,0	34,8	8,2	100,0	135

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

Por ejes, los resultados son muy significativos. Donde más se aplica el principio, como era de esperar, es en el eje 4 (un 94.4% de los casos), seguido del eje 2 (un 60% de los casos). Contrasta este resultado para el eje 2 con lo comentado en el epígrafe anterior sobre lo pobre que era la transversalidad de género al analizar la vigencia de la evaluación previa. No se aplica nada o muy escasamente en los ejes 6 (0%) y 3 (23.5%), también como era de esperar. Por tipo de administración, se detecta una mayor aplicación en la Administración Autonómica que en la Central (un 61.2% frente a un 21.4%). Por tipo de fondo, el FSE aglutina las mayores respuestas positivas, con un 94.4%, seguido del FEDER, un 43.5% y, por último, del FEOGA, con un escaso 33.3%.

En segundo lugar, se pasa a analizar la información de carácter cuantitativo a través del indicador de realizaciones físicas "número de mujeres beneficiarias (906)". Este indicador para cada una de las medidas donde existe según el Complemento de Programa ya ha sido analizado junto con el resto de indicadores en el capítulo 5 "Presentación de la ejecución física y financiera". Este indicador se encuentra presente en todas las medidas del eje 4, excepto en la medida 4.1 (financiada con FEDER) y en la medida 2.1 (financiada con FSE).

Si se toma este indicador 906 y se suma el valor realizado entre el periodo 2000-2002 y el valor programado para el periodo 2000-2006, el cociente del primero entre el segundo se sitúa en el 63.4%. Es decir, las mujeres beneficiarias que han participado en alguna de las medidas donde se dispone de indicador 906 representan el 63.4% del total programado para el POIA 2000-2006. Esto significa que a mitad del periodo, finales del año 2002, se ha superado con creces el 50% de lo programado inicialmente para este indicador en la totalidad del periodo.

Sin embargo, este resultado agregado esconde importantes diferencias entre medidas. Para analizar estas diferencias se compara el ratio de eficacia en el POIA 2000-2006 de aquellas donde existe este indicador y el ratio que se obtiene para en el MCA 2000-2006. Las medidas donde el ratio de eficacia en el POIA es MAYOR que en el MCA son: 2.1, 4C.4, 4B.6, 4B.7, 4B.9, 4A.12 y 4E.16. Son muy superiores estos porcentajes especialmente para la medida 4C.4 (un 22.6% frente a un 6.4%) y, sobre todo, para la 4B.6 (un 251.5% frente a un 57.3%). Para esta medida 4B.6, la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico junto con la de Agricultura y Pesca han desplegado actuaciones dirigidas a la formación profesional ocupacional, a la orientación e inserción y al apoyo al empleo. En todas estas actuaciones la presencia de mujeres ha sido notable y muy a tener en cuenta.

Las medidas donde el ratio de eficacia en el POIA MENOR es que en el MCA son: 4C.2, 4C.3, 4D.10, 4D.11, 4A.12, 4A.13 y 4A.15. También destacan en este caso las medidas 4C.2 (13.8% frente a un 36.5%) y 4D.11 (17.2% frente a un 68.6%). Sorprende mucho el bajo ratio de eficacia para este último caso, sólo un 17.2%. Hay que recordar que esta medida va dirigida a la integración de colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo, como son los drogodependientes y jóvenes. De las entrevistas con los agentes ejecutores de esta medida se detecta las dificultades que existen para conseguir grandes niveles de integración ya que, por ejemplo, para el caso de los drogodependientes, existen todavía muchas reticencias por parte de las empresas a la contratación de este tipo de colectivos lo que dificulta enormemente su integración real y efectiva en el mercado de trabajo. Se están planteando actualmente el aumentar el número de colectivos que pueden verse beneficiados por las actuaciones llevadas a cabo por los agentes, como por ejemplo el colectivo de adictos al juego, alcohólicos, etc., con el objetivo de aumentar los niveles de realizaciones físicas y, en definitiva, el número de nuevos empleos creados. Por tanto, esta baja cifra de realización debe ser tomada con cautela y esperando mayores niveles en la segunda parte de la ejecución del POIA 2000-2006. Por último, las medidas donde el ratio de eficacia en el POIA es IGUAL O SIMILAR al existente en el MCA son la 4B.9 y 4E.17.

En resumen, el indicador de realización 906 aporta una valoración positiva en todos los casos, excepto en medidas muy concretas como la 4C.2 y 4D.11 donde los niveles son muy bajos. Aunque también es bajo el indicador 906 en las medidas 4B.9, 4A.13 y 4A.15 del POIA 2000-2006, éstos no se encuentran muy alejados de los que existen en el MCA 2000-2006. Esto no significa que sea aceptable este resultado para estas medidas dentro del POIA; pues, el equipo evaluador considera necesario un mayor esfuerzo en estas medidas para conseguir una efectiva transversalidad de género.

Y en tercer lugar, al igual que en el epígrafe anterior, se ha construido una matriz 2 (Cuadro A.VIII.2. del anexo) donde se recoge el impacto que tiene cada medida sobre los cinco ámbitos anteriormente considerados, valorándose dicho impacto en: FUERTE (fondo negro), MODERADO (fondo gris), NEUTRO (fondo blanco), NEGATIVO (fondo gris oscuro)⁸⁵ ó NO SABE/NO CONTESTA (fondo blanco en negrita).

85. No existe en ningún caso.

En términos generales, las medidas con mayor impacto en los ámbitos definidos son de nuevo las integradas dentro del eje 4. Son especialmente “fuertes” los impactos en las medidas específicas 4E.16, 4E.17 y 4E.18, y en otras medidas (combinado con impacto “Moderado”) como la 4C.3, 4C.4, 4D.10, 4B.7, 4B.8, 4A.15, 4A.13, 4.1 y 4D.11. Fuera del eje 4, se encuentran efectos “moderados” en las medidas 1.1, 1.4, 1.5 y 1.8 del eje 1 (todas ellas medidas específicas), 5.4, 5.5, 5.6 y 5.9 del eje 5, 7.5, 7.55, 7.59 del eje 7 y la medida 9.2 del eje 9.

Muchos de los comentarios hechos anteriormente para la matriz 1 son extrapolables a la matriz 2. En los ejes 2, 3 y 6 los impactos son “neutros”. Es especialmente preocupante lo que está ocurriendo dentro del eje 2, sobre todo cuando se analiza el impacto previsto al inicio de la programación (página 150 del POIA 2000-2006) y lo que está sucediendo actualmente. Sólo la medida 2.7 está cumpliendo con parte de lo previsto, mientras que el resto no está teniendo efecto alguno. En el eje 5 los resultados son parcialmente buenos, aunque mejorable en muchos aspectos. Los esfuerzos a realizar dentro de este eje “Desarrollo Local y Urbano” deben ser mayores ya que “las mujeres se ven en cierto modo atadas a los roles que tradicionalmente se les ha asignado al espacio “doméstico” en contraposición al espacio público, atribuido en gran medida a los hombres” (“Guía Metodológica para la Evaluación del Principio de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en las Intervenciones de los Fondos Estructurales” del Instituto de la Mujer, página 20). Es necesario incidir más en el ámbito local y urbano y establecer acciones de discriminación positiva bien definidas y factibles en colaboración con los agentes que están más en contacto directo con el colectivo femenino (entidades públicas y colaboradoras).

A modo de conclusión general y a la vista de todos los resultados cuantitativos y cualitativos obtenidos arriba, el equipo evaluador considera que la valoración de la aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la ejecución del POIA 2000-2006 es medio-baja. A pesar del objetivo prioritario de la integración horizontal de la igualdad de género en todo el programa y de los esfuerzos que se están realizando, el enfoque transversal debe mejorarse en el futuro. El FSE continúa siendo el fondo en donde la integración de la perspectiva de género y las medidas específicas tienen una mayor relevancia e impacto. Las medidas a favor de la igualdad siguen centrándose sobre todo en el ámbito del empleo y están descuidadas en ámbitos tales como medio ambiente, sociedad del conocimiento, transporte y desarrollo rural, local y urbano. La creación de la Unidad de Igualdad y Género es un avance muy importante para dotar a la Administración de la Junta de Andalucía de una estructura de apoyo estable e iniciar y consolidar el proceso implantado de mainstreaming de género en Andalucía.

8.1.4. EVALUACIÓN DE LA MEDIDA 4E.16 “MEJORAR LA EMPLEABILIDAD DE LAS MUJERES”

Como se recoge en el Complemento de Programa, la medida 4E.16 promoverá la igualdad de oportunidades del colectivo femenino, específicamente en lo referente a su integración plena a la actividad laboral, a través de acciones complementarias para la inserción laboral, preferentemente, mediante itinerarios integrados de inserción que contemplen:

- 1) Información, asesoramiento y orientación.
- 2) Preformación y Formación Profesional Ocupacional.
- 3) Fomentar fórmulas innovadoras de formación y de empleo mediante la teleorientación, la teleformación y el teletrabajo.
- 4) Prácticas profesionales, nacionales y transnacionales. Ayudas al empleo.
- 5) Medidas de acompañamiento.

Los órganos ejecutores encargados de desarrollar esta medida son la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, la Consejería de Agricultura y Pesca y el Instituto Andaluz de la Mujer. El primero de ellos realiza sobre todo acciones de formación profesional ocupacional y ayudas al empleo para las mujeres. El segundo se centra más en acciones de formación dentro del ámbito agrario y pesquero a través de los “Programas de Formación de la Mujer Rural”.

De entre estos agentes destacan especialmente las actividades y acciones desarrolladas por el IAM. Por este motivo, el equipo evaluador considera oportuno resumir brevemente las actividades y acciones llevadas a cabo por este organismo:

1. Servicio de Orientación y Preformación para el Empleo de las Mujeres (OPEM). Funciona desde 1995 en colaboración con las Corporaciones Locales. Su objetivo es facilitar la inserción laboral de las mujeres mayores de 16 años alejadas del mercado de trabajo y que carecen de la información precisa para elaborar su proyecto personal. Existen 123 OPEM en toda Andalucía, dirigidos a cuatro tipos de alumnas: a) Alumnas con un bajo nivel de estudios y formación profesional o experiencia profesional limitada u obsoleta; b) Alumnas que tienen definidos sus intereses profesionales y disponen de un proyecto más o menos claro; c) Alumnas que se plantean el autoempleo como fórmula de inserción profesional y d) Mujeres ya ocupadas pero que necesitan definir su situación como trabajadoras. Los OPEM están compuestos por diferentes módulos: preformación, orientación profesional, técnicas de búsqueda de empleo, autoempleo y animación a las nuevas tecnologías.

2. Unidades de Orientación por el Empleo de las Universitarias (Univertecna). Se creó por el IAM con la Iniciativa Comunitaria Empleo-NOW 1998-99 y en colaboración con las Universidades de Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla. Se han unido más tarde las Universidades de Almería, Cádiz y Córdoba. Su objetivo es aumentar la ocupabilidad de las mujeres que optaron por una formación tradicionalmente realizada por hombres y que dificultan la práctica profesional de los estudios realizados. Entre las actividades que realizan se encuentran: Orientación Laboral; Formación complementaria en idiomas, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, habilidades directivas, etc.; Viajes a empresas de la Unión Europea; Prácticas en empresas andaluzas; Cursos de gestión empresarial para aquellas que deseen montar su propia empresa y Difusión de los contenidos del programa Univertecna.

3. Programa "Mujer y Agricultura". Está promovido por el IAM y la Consejería de Agricultura y Pesca (desde el 19 de junio de 1992). Su objetivo es ampliar la oferta de formación profesional ocupacional para las mujeres que habitan las zonas rurales con la finalidad de facilitar su incorporación a la formación y al empleo, así como mejorar su cualificación. Entre sus actividades están: Orientación e incorporación al mundo laboral, Fomento de iniciativas empresariales y gestión de empresas y Especialización en actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras.

4. Servicios Rurales de Empleo. Consisten en subvenciones de carácter excepcional a las Diputaciones de Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén y Málaga para el desarrollo de programas de empleo específicos para las mujeres del medio rural. Se han suscrito los convenios en el cuarto trimestre de 2002. Su objetivo es propiciar la transición hacia el empleo de mujeres alejadas del mercado de trabajo, a través de la prestación de servicios e información, preformación, orientación acompañamiento al empleo y/o autoempleo. Poseen tres características principales: carácter itinerante, acompañamiento al empleo e incorporación de la perspectiva de género. Se dirigen a localidades de menor número de habitantes y de recursos de empleo específicos para mujeres.

Con respecto a la incorporación de las prioridades comunitarias en cada una de los servicios que presta el IAM, caben destacar los siguientes aspectos: el servicio OPEM incorpora la igualdad de género y nuevas tecnologías de la información y comunicación; el Programa Univertecna. incluye una formación en nuevas tecnologías de la comunicación e información, así como favorecer la igualdad de condiciones en el acceso a ocupaciones laborales; el Programa Mujer y Agricultura incluye formación en nuevas tecnologías de la comunicación e información y; los Servicios Rurales de Empleo incorporan la igualdad de género y nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Para la valoración de esta medida 4E.16 se utilizan los indicadores de ejecución financiera y física, la información procedente de las entrevistas y encuestas realizadas a los agentes ejecutores, la obtenida de las encuestas telefónicas realizadas a las beneficiarias de esta medida y de la mesa redonda celebrada en Sevilla el día 15 de mayo en la sede del IAM.

a) Indicadores de ejecución financiera y física

Los indicadores de ejecución financiera muestran un nivel de ejecución a 31 de diciembre de 2002 del 30.4% de lo programado para el periodo, 11.923.181 euros. Este nivel de ejecución aumenta hasta el 69.4% para el caso del IAM y al 61.6% para la Consejería de Agricultura y Pesca. El nivel de ejecución para la Consejería de Empleo y Desarrollo

Tecnológico se sitúa en un escaso 15.8%. No obstante, para esta Consejería el ratio entre compromisos 2000-2002 y gasto elegible 2000-2002 se sitúa en el 75,7%, lo que refleja problemas y retrasos en el mecanismo de certificación de pagos. El nivel total de compromisos de la medida es del 82.2% del total del gasto elegible para el periodo 2000-2002. De nuevo los compromisos para el IAM y la Consejería de Agricultura y Pesca son elevados, un 98.6 y un 103.5%, respectivamente.

Con respecto a los indicadores físicos, el número de mujeres beneficiarias asciende a 83.618, lo que representa un 59.7% del total previsto para el periodo 2000-2006. Sorprende el elevado número de mujeres discapacitadas e inmigrantes que se han beneficiados de la medida, un total de 9.703 personas, una cuantía muy superior al previsto para la totalidad del programa, 1.500 personas. El indicador de resultados "número de personas ocupadas a los 6 meses" se sitúa en 3.249 personas a 31 de diciembre de 2002, lo que representa el 19.7% del valor previsto para todo el periodo del POIA 2000-2006.

Según los datos recogidos en la SSU es posible analizar los resultados de inserción y empleo y las características de la contratación obtenida por las beneficiarias de la medida 4E.16. En el cuadro 8.2 se muestran las diferentes situaciones laborales de las mujeres beneficiarias a los seis meses de realizar la acción. Un total de 2.627 beneficiarias encontraron un empleo por cuenta ajena, 115 apostaron por el autoempleo y 59 crearon su propia empresa. El total de mujeres que participaron en las actuaciones de esta medida y que estaban inicialmente paradas es de 77.561. En un 87.50% de los casos no se dispone de información sobre su situación laboral (aparece en el cuadro como "No consta"⁸⁶). El gran porcentaje de respuestas concentradas en la categoría "No consta" dificulta enormemente la valoración correcta del grado de inserción de las mujeres beneficiarias. Es muy importante disponer de este tipo de información ya que, como se apuntó en el epígrafe dedicado a la pertinencia de los indicadores (4.3.3), el objetivo último de toda acción es integrar a la persona en el mercado de trabajo a través de un empleo. Es necesario mejorar los indicadores de impacto en el eje 4, y para ello es necesario disponer de fuentes de datos actualizadas y cumplimentadas adecuadamente. Para evitar parcialmente este problema, se han llevado a cabo encuestas telefónicas a beneficiarias que complementen estos resultados y que serán analizadas más tarde.

También en el cuadro 8.2 se observa como un gran número de las mujeres beneficiarias siguen a los seis meses recibiendo formación (5.510) y un total de 1.384 están realizando otro tipo de actividades.

CUADRO 8.2. RESULTADOS DE INSERCIÓN DE LA MEDIDA 4E.16. SITUACIÓN DE LAS BENEFICIARIAS A LOS SEIS MESES

	Valor absoluto	Porcentaje
Autoempleo	115	0,15%
Empleo por cuenta ajena	2.627	3,39%
Empresas creadas	59	0,08%
En formación	5.510	7,10%
Otros	1.384	1,78%
No consta	67.866	87,50%
TOTAL	77.0561	100,00%

Fuente: SSU e informes de ejecución FSE del Instituto Andaluz de la Mujer.

El cuadro 8.3 muestra las características de la contratación obtenida por las mujeres que han sido empleadas por cuenta ajena. Para elaborar este cuadro se ha utilizado la información de la SSU y los informes de ejecución del IAM. El motivo se basa en que en la SSU sólo aparecen las características de las personas empleadas por cuenta ajena que

86. En muchos casos, la categoría "No consta" incluirá a un elevado porcentaje de personas desempleadas. Esto puede deducirse si se cruza el cuadro 8.2 con el cuadro 8.8 relativo a la situación actual de las beneficiarias que respondieron a las encuestas telefónicas.

recibieron las actuaciones por parte de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. No aparecen las características de los empleos obtenidos por las beneficiarias del IAM. Sin embargo, el equipo evaluador ha comprobado que estos datos si aparecen cuando se acude al informe de ejecución del 2002 (para los años 2000 y 2001 no existen datos). Por este motivo se ha considerado oportuno reflejar de manera separa los datos que existen en la SSU y los que existen en el informe de ejecución del IAM.

CUADRO 8.3. RESULTADOS DE INSERCIÓN DE LA MEDIDA 4E.16. CARACTERÍSTICAS DE LA CONTRATACIÓN OBTENIDA. VALORES ABSOLUTOS Y PORCENTAJES

	Instituto Andaluz de la Mujer		Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico	
1) TIPO DE CONTRATACIÓN				
Más de un año	154	6,93%	449	100,00%
Menos de un año	1.594	71,74%		
No consta	474	21,33%		
2) TIPO DE JORNADA				
Jornada completa	1.375	61,88%	449	100,00%
Jornada parcial	568	25,56%		
No consta	279	12,56%		
TOTAL	2.222	100,00%	449	100,00%

Fuente: SSU e informes de ejecución FSE del Instituto Andaluz de la Mujer

El 71,74% de los contratos tienen una duración inferior a un año y el 6,93% supera el año. El tipo de jornada más frecuente es la jornada a tiempo completo, en un 61,88% de los casos. Los porcentaje situados en la categoría "No consta" son menores que los mostrados en el cuadro 8.2, pero también de una cuantía importante.

Los resultados mostrados en los cuadros 8.2 y 8.3 reflejan una evolución muy semejante a la que existe actualmente dentro del mercado de trabajo andaluz en su totalidad. Como se apunta desde otros ámbitos (sindicales especialmente) hay que reducir la temporalidad de los contratos y la precariedad de los mismos. Sería deseable disponer de una información más rica y detallada de las características que los puestos que ocupan las personas beneficiarias aunque, en muchos casos, esto conlleva un esfuerzo y compromiso importante por parte de los agentes ejecutores de las medida.

Con respecto a los resultados de empleo (tabla RE), los únicos datos existentes en la SSU para esta medida muestran que 297 beneficiarios continúan en el mismo empleo y 152 trabajan en otro centro de trabajo (todos ellos beneficiarios de las actuaciones realizadas por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico).

Por último, datos relativos a la formación recibida por las beneficiarias por familias profesionales podría ser obtenida en la SSU a través de la tabla G2, pero en todos los casos se carece de información (sólo aparecen ceros) y, por lo tanto, es imposible de reportar. El equipo evaluador se puso en contacto con el IAM y la D.G. de Fondos Europeos para confirmar la carencia de los datos recogidos en la tabla G2 (familias profesionales) y nos confirmaron la no existencia de datos para dicha tabla. Utilizando otras tablas donde si existe información disponible para esta medida cabe mencionar que según la tabla D1, el 17.2% de los beneficiarios están ocupados en el momento de recibir la acción, el 68.6% está parado y el 2.56% en otro tipo de situaciones. También, según la tabla E, un gran porcentaje de las beneficiarias reciben acciones de orientación laboral (un 38%), otro tipo de acciones de orientación (un 39.6%) y acciones dedicadas a técnicas de búsqueda de empleo (14.4%).

En términos generales, los indicadores físicos y financieros muestran un buen comportamiento para esta medida, a pesar del retraso en la certificación de los pagos que está sufriendo la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. En este punto sería oportuno recordar las recomendaciones realizadas en el capítulo 4 sobre los circuitos financieros.

b) Encuestas telefónicas a beneficiarias

El objetivo de la encuesta telefónica es obtener indicadores de tipo estadístico no recogidos en el sistema de seguimiento ordinario y que permite analizar el impacto que está teniendo esta medida dentro del mercado laboral. Las encuestas se han realizado telefónicamente a partir del listado de beneficiarios de la medida y que ha sido proporcionado por los agentes ejecutores.

El número total de encuestas telefónicas realizadas asciende a 317 mujeres. La encuesta es representativa a nivel nacional para todo el MCA 2000-2006. El cuestionario está formado por 24 preguntas y definidas por Quasar; a través de las cuales se le pregunta a la mujer entrevistada sus datos personales, información sobre su situación en el mercado laboral antes de recibir la formación y la valoración de su situación actual en el mercado laboral después de recibir la formación, diferenciando entre ocupación por cuenta ajena y por cuenta propia.

A continuación se presentan los principales resultados obtenidos, analizando con mayor detalle aquellas preguntas que son más relevantes para la evaluación intermedia. No obstante, la tabulación de las preguntas no presentadas en este epígrafe se encuentra recogida en el anexo.

Según el cuadro 8.4, la participación en actividades de orientación laboral y de formación son las más frecuentes entre las mujeres encuestadas, con un 80.4 y 64%, respectivamente. Un 34.7% de las mujeres ha obtenido ayudas para establecerse como autónomas o empresarias y un escaso 4.3% han recibido ayudas a la contratación de mujeres en profesiones subrepresentadas. *Según estos resultados, se apuesta más por acciones de orientación y formación que por acciones de verdadera inserción como son crear una empresa o ayudas a la contratación. El objetivo último de toda acción es conseguir la "empleabilidad de la mujer", es decir, su inserción en el mercado de trabajo. La formación y orientación debe ayudar a ello, pero ¿ocurre esto realmente siempre?*

Un aspecto muy importante a destacar en las acciones financiadas con el FSE en esta medida es el elevado grado de satisfacción que tienen las beneficiarias con respecto al contenido de las mismas. *Un 82.3% de las beneficiarias están satisfechas o muy satisfechas con el contenido como se desprende del cuadro 8.5. Esto significa que existe una buena planificación y diseño en el contenido de las acciones por parte de los agentes ejecutores y que las propias beneficiarias reconocen.*

CUADRO 8.4. ¿EN QUÉ TIPO DE ACCIONES DEL FSE HA PARTICIPADO?(UNA O VARIAS) (PREGUNTA 6)

	SI	No	Total (%)
Orientación laboral	80.4	19.6	100.0
Ayudas a la contratación de mujeres en profesiones subrepresentadas	7.3	92.7	100.0
Ayudas para establecerse como autónoma o empresaria	34.7	65.3	100.0
Formación	64.0	36.0	100.0
Formación para funciones directivas	5.4	94.4	100.0

Fuente: Encuestas telefónicas a beneficiarias de la medida

El autoempleo es muy bajo entre las beneficiarias después de su participación en las acciones del FSE (cuadro 8.6). Sólo un 4.10% montó su propia empresa o se dio de alta como autónoma. *El espíritu de empresa, pilar II de la Estrategia Europea del Empleo, está poco promovido según las respuestas obtenidas. Es necesario concentrar aún más los esfuerzos en fomentar que las mujeres creen sus propios puestos de trabajo y generen a su vez nuevos empleos. Esta recomendación no es sólo aplicable al colectivo de las mujeres sino a toda la sociedad en general.*

CUADRO 8.5. GLOBALMENTE, ¿ESTÁ USTED SATISFECHA CON EL CONTENIDO DE LA ACCIÓN EN QUE USTED PARTICIPÓ? VALORE DE 1 (NADA) A 5 (MUCHO) (PREGUNTA 7)

	Número de casos	Frecuencia relativa	Frecuencia Acumulada
1	2	0.63	0.63
2	5	1.58	2.21
3	49	15.46	17.67
4	155	48.90	66.56
5	106	33.44	100.00
Total	317	100.00	

Fuente: Encuestas telefónicas a beneficiarias de la medida.

CUADRO 8.6. ¿EN ALGÚN MOMENTO MONTÓ USTED UNA EMPRESA O ESTÁ COMO AUTÓNOMA DESPUÉS DE SU PARTICIPACIÓN EN ACCIONES DEL FSE? (PREGUNTA 8)

	Número de casos	Frecuencia relativa	Frecuencia Acumulada
Si	13	4.10	4.10
No	304	95.90	100.00
Total	317	100.00	

Fuente: Encuestas telefónicas a beneficiarias de la medida.

A las mujeres que crearon su propia empresa (en el 92.3% de los casos como autónomas según la pregunta 9 del anexo), se les preguntó sobre la utilidad de las acciones del FSE a la hora de montar su empresa. Según el cuadro 8.7, al 38.4% les sirvieron las acciones para montar su empresa. Este porcentaje dependerá lógicamente del contenido de la acción en la que participó la mujer, es decir, en aquellas acciones donde se incluían módulos sobre cómo crear una empresa es de esperar un mayor aporte de conocimiento y una mayor incidencia en el espíritu de empresa potencial de cada mujer. No obstante, los resultados aunque puedan ser bajos pueden verse mejorados en un futuro a través de un mayor número de acciones encaminadas al autoempleo.

CUADRO 8.7. ¿LE HA SERVIDO SU PARTICIPACIÓN EN LAS ACCIONES DEL FSE PARA MONTAR SU EMPRESA? (PREGUNTA 10)

	Número de casos	Frecuencia relativa	Frecuencia Acumulada
Si	5	38.46	38.46
No	8	61.54	100.00
Total	13	100.00	

Fuente: Encuestas telefónicas a beneficiarias de la medida.

Como se ha mencionado anteriormente, el objetivo último de toda acción es insertar a la mujer en el mercado de trabajo. Esto dependerá de demanda y oferta existente en el mercado de trabajo. Resulta especialmente interesante analizar cuál es la situación de las mujeres después de pasar por las acciones de la medida 4E.16 (nivel de inserción).

CUADRO 8.8. SU SITUACIÓN ACTUAL ES (SÓLO PERSONAS POR CUENTA AJENA)(PREGUNTA 13)

	Número de casos	Frecuencia relativa	Frecuencia Acumulada
Ocupada con contrato fijo a tiempo completo	10	3.27	3.27
Ocupada con contrato temporal a tiempo completo	44	14.38	17.65
Ocupada fija con contrato a tiempo parcial	6	1.96	19.61
Ocupada temporal con contrato a tiempo parcial	24	7.84	27.45
Parada	222	72.55	100.00
Total	306	100.00	

Fuente: Encuestas telefónicas a beneficiarias de la medida.

Dejando a un lado a las mujeres que han creado su empresa o están como autónomas (13 en total), el 72.5% de las mujeres que finalizaron las acciones se encuentran paradas (222). Si se compara esta cuantía con el número de mujeres paradas que había al inicio de las acciones del FSE (pregunta 4, cuadro AVIII.6), 289, se obtiene que el 74% de las mujeres paradas al inicio continúan paradas cuando terminan las acciones (214), mientras que el resto, un 26% ha encontrado trabajo. Abundan entre las mujeres ocupadas los contratos temporales, tanto a tiempo completo como a tiempo parcial. Sólo un 5.23% tiene un contrato fijo. Por tanto, los niveles de inserción laboral se acercan al 28% según los datos de la encuesta. Estos datos son muy parecidos a los obtenidos de la SSU y que han sido analizados anteriormente. No hay que olvidar que tan importante como el aumento en el número de contratos nuevos para las mujeres, es la calidad de los mismos. En este sentido las ayudas a la contratación indefinida deben reforzar la calidad de los contratos y que el número de contratos precarios firmados sean cada día más reducido.

El número de mujeres empleadas después de realizar las acciones del FSE, pueden haber encontrado trabajo gracias a la realización de la acción o no. Para detectar esta situación en la pregunta 14 (Cuadro 8.9) se le ha preguntado a la mujer si ha encontrado el empleo como resultado de su participación en las acciones del FSE. Un 23.8% de las mujeres responde afirmativamente a la pregunta. Al analizar este resultado hay que tener en cuenta que no sólo en Andalucía sino en España una de las mejores vías para encontrar empleo siguen siendo los contactos personales y familiares. Esto supone que aquellas mujeres con pocos contactos pueden tener y de hecho tienen según muchos estudios empíricos realizados, una menor probabilidad de empleabilidad⁸⁷. No obstante, mejorando y adaptando correctamente los contenidos, módulos de formación, los formadores de las acciones, etc. a lo que realmente demandan los empresarios (nichos de mercado o nuevos yacimientos de empleo) se incrementarán los niveles de inserción y la utilidad de las acciones realizadas.

CUADRO 8.9. SI ESTÁ EMPLEADA POR CUENTA AJENA ¿HA ENCONTRADO EMPLEO COMO RESULTADO DE SU PARTICIPACIÓN EN ACCIONES DEL FSE?(PREGUNTA 14)

	Número de casos	Frecuencia relativa	Frecuencia Acumulada
Si	20	23.8	23.8
No	64	76.2	100.00
Total	84	100.00	

Fuente: Encuestas telefónicas a beneficiarias de la medida.

87. Ver los trabajos de Payne, J. (1986), "Does Unemployment Run in Families? Some Findings from the General Household Survey," *Sociology* 21: 199-214. y el de O'Regan, K. and J.M. Quigley (1993), "Family Networks and Youth Access to Jobs," *Journal of Urban Economics* 34: 230-248.

En la cuestión 16, se le pregunta a la mujer ocupada por cuenta ajena la adecuación entre el contenido de la acción en la que participó y las características del trabajo que está actualmente desempeñando. Según el cuadro 8.10, un 58.3% de las mujeres considera que esa adecuación no se da. Esto implica que el incremento en el formación, conocimiento, etc. (capital humano) proporcionado por las acciones del FSE no se ajustan en todos los casos a las exigencias y tareas que llevan aparejados los puestos de trabajo de las mujeres ocupadas. También puede ocurrir que las acciones que recibió la mujer no sean las más adecuadas para realizar determinada tipología de trabajo. Sería necesario realizar un estudio más detallado para conocer los factores que están detrás de las respuestas obtenidas para la pregunta 16, el cuál se sitúa fuera de ámbito de la evaluación intermedia del POIA 2000-2006.

CUADRO 8.10. EN EL CASO DE ESTAR OCUPADA ACTUALMENTE POR CUENTA AJENA, ¿CONSIDERA QUE HAY UNA ADECUACIÓN ENTRE EL CONTENIDO DE LAS ACCIONES DEL FSE EN LAS QUE USTED HAYA PARTICIPADO Y SU TRABAJO ACTUAL? (PREGUNTA 16)

	Número de casos	Frecuencia relativa	Frecuencia Acumulada
Si	35	41.67	41.67
No	49	58.33	100.00
Total	84	100.00	

Fuente: Encuestas telefónicas a beneficiarias de la medida.

Según el cuadro 8.11, la participación de las mujeres ocupadas por cuenta ajena en las acciones del FSE han supuesto con respecto a los puestos de trabajo ocupados anteriormente una mejora en la capacidad profesional (16.1%) y una mejora de contrato (16%), Sin embargo, un 77.4% de las mujeres no ha experimentado ninguna mejora de ningún sentido en su puesto de trabajo. Los efectos de la medida 4.E16 sobre las condiciones laborales de las mujeres ocupadas pueden calificarse de discretos. Es decir, las mujeres no observan un salto cualitativo importante en su carrera profesional, lo que puede provocar un sentimiento de escasa utilidad de las acciones en las que han participado.

CUADRO 8.11. SI ESTE NO ES SU PRIMER EMPLEO POR CUENTA AJENA, ¿CONSIDERA QUE SU PARTICIPACIÓN EN ACCIONES DEL FSE LE HA SUPUESTO EN RELACIÓN CON LOS TRABAJOS ANTERIORES ALGUNO DE ESTOS EFECTOS? (PREGUNTA 19)

	SI	No	Total(%)
Mejora de contrato	16.1	83.9	100.0
Mejora de retribución	8.1	91.9	100.0
Mejora de capacidad profesional	14.5	85.5	100.0
Ninguna mejora	77.4	22.6	100.0

Fuente: Encuestas telefónicas a beneficiarias de la medida.

Las respuestas obtenidas para la pregunta 21 y 22 son tremendamente sorprendentes, no sólo para el equipo evaluador sino también para las personas que participaron en la mesa redonda dedicada a esta medida. En la pregunta 21 (cuadro 8.12) en la cuál se les pregunta a las mujeres ocupadas por cuenta ajena si han apreciado una reducción en la discriminación laboral al acceder una mujer a un puesto de trabajo, el 97.6% contesta afirmativamente. El mismo resultado se obtiene para la pregunta 22, recogida en el Cuadro 8.13, relativa al uso dentro de la empresa de medidas positivas para favorecer la equiparación laboral entre hombres y mujeres. La razón apuntada por los integrantes de la mesa redonda (especialmente los representantes sindicales) a tales resultados cuando les fueron presentados fue que en muchos casos la mujer ocupada no tiene conciencia de que está siendo discriminada en

CUADRO 8.12. EN EL CASO DE ESTAR EMPLEADA POR CUENTA AJENA, ¿HA APRECIADO USTED, RESPECTO A EXPERIENCIAS LABORALES ANTERIORES, UNA REDUCCIÓN EN LA DISCRIMINACIÓN LABORAL A LA HORA DE ACCEDER A SU PUESTO DE TRABAJO O UNA VEZ EN ÉL? (PREGUNTA 21)

	Número de casos	Frecuencia relativa	Frecuencia Acumulada
Si	82	97.62	97.62
No	2	2.38	100.00
Total	84	100.00	

Fuente: Encuestas telefónicas a beneficiarias de la medida.

CUADRO 8.13. EN EL CASO DE ESTAR EMPLEADA POR CUENTA AJENA, ¿CONSIDERA USTED QUE EN SU EMPRESA SE ESTÁN APLICANDO MEDIDAS POSITIVAS PARA FAVORECER SU EQUIPARACIÓN LABORAL CON LOS HOMBRES QUE TRABAJAN EN ELLA? (PREGUNTA 22)

	Número de casos	Frecuencia relativa	Frecuencia Acumulada
Si	82	97.62	97.62
No	2	2.38	100.00
Total	84	100.00	

Fuente: Encuestas telefónicas a beneficiarias de la medida.

su trabajo. Muchas de las prácticas discriminatorias que se realizan en su puesto de trabajo no son percibidas por las propias trabajadoras. Por tanto, las respuestas obtenidas a las preguntas 21 y 22 están sesgadas por este hecho. Puede haber casos concretos donde la discriminación realmente no exista, pero según la opinión de las propias mujeres esto se da en muy pocos casos.

En resumen, los resultados principales obtenidos de las encuestas telefónicas a las beneficiarias de la medida 4E.16 ponen de manifiesto una gran satisfacción de las mujeres con las acciones en las que han participado, una gran demanda de acciones de orientación y formación, un nivel de inserción relativamente bajo después de la realización de las acciones y muy concentrado en el sector servicios, una baja incidencia sobre el autoempleo, una utilidad baja a la hora de encontrar un empleo, un nivel medio de adecuación entre el contenido de las acciones y las tareas del puesto de trabajo actual y una baja incidencia en mejores condiciones laborales de las mujeres que trabajan por cuenta ajena.

c) Mesa Redonda para la medida 4E.16 “Mejorar la Empleabilidad de las Mujeres”

La finalidad de la mesa redonda es obtener opiniones, sugerencias, valoraciones y resultados de los diferentes agentes implicados en la gestión y desarrollo de esta medida (sindicatos, empresarios, proveedores de formación, agentes ejecutores, expertos en la materia, beneficiarios últimos de las acciones realizadas, etc.). Se convierte en un foro de discusión e interacción entre los participantes según un guión preestablecido y recogido en la guía metodológica de Quasar.

La mesa redonda se celebró el día 15 de mayo de 2003 en la sede del IAM y contó con la participación de:

- Ricardo Pagán Rodríguez, miembro del equipo evaluador y moderador de la mesa redonda.
- Mercedes Luna, técnica del Programa OPEM de la Dirección Provincial del IAM.
- Africa Caracena, de la Asociación Empresarias de Sevilla.
- Maria Lola Gavilan Sánchez, secretaria de la mujer de UGT en Andalucía.

- Carmen Seisdedos, jefa de servicio de Empleo del IAM
- Charo López, responsable de formación de Start Consultores.
- Joaquin González, de la Consejería de Empleo. Delegación de Sevilla.
- Loren Cabral, secretaria de la mujer de CCOO en Andalucía.
- Maria Jesús Moreno, de la D.G. Fondos Europeos. Jefa de servicio de Fondos y Programas Comunitarios.
- Inmaculada de Siles, beneficiaria.

La mesa redonda se desarrolló en un ambiente muy cordial y distendido y se aportaron puntos de vista muy interesantes para la mejora de la medida. La mesa redonda, al igual que el resto de mesas realizadas, contó con un equipo de grabación de imagen y sonido (cada grabación se ha pasado a un cd-rom, el cuál se adjunta), se elaboraron unos dípticos informativos y unos carteles para cada mesa (en todo ellos aparecen los logos del FSE, Universidad de Málaga y D.G. de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía).

Las principales conclusiones que se pueden extraer de la mesa redonda para la medida 4E.16 "Mejorar la Empleabilidad de la Mujeres" son las siguientes:

- *Es necesario una mayor y mejor conexión y coordinación entre la oferta y la demanda de trabajo. En muchos casos, existe una gran desconexión entre las necesidades de las empresas y la formación proporcionada a las mujeres desempleadas.*
- *Falta de coordinación del INEM con los distintos órganos de la Junta de Andalucía, dificultando la correcta asignación de esfuerzos y recursos.*
- *La mayoría de participantes considera que el INEM si informa, pero no asesora ni orienta realmente a los desempleados en la obtención de un empleo. En la aplicación del principio de igualdad de género su labor es muy baja o nula.*
- *En el INEM no existen itinerarios de inserción personalizados a las necesidades y características de cada individuo, especialmente en el caso de las mujeres.*
- *Es urgente incrementar el número de estudios a realizar en materia de igualdad de género en todos los ámbitos de actuación.*
- *Cambiar la idea con respecto a los cursos de formación en el sentido de cambiar "cantidad por calidad". Más que ser fuentes de financiación para las entidades colaboradas que imparten estos cursos deben de configurarse como instrumentos válidos que "aporten y aumenten" capital humano a las personas formadas.*
- *La orientación debe de tener un perfil de género en su contenido y en el personal que imparte los cursos de formación.*
- *Es necesario implantar una beca-salario para las mujeres que asisten a los cursos y que tienen cargas familiares. Existen problemas de horarios adaptados para dichas mujeres. Incluso, muchos cursos de formación se realizan en periodos vacacionales donde la carga de trabajo de los hijos es mucho mayor debido a que no están en periodo escolar.*
- *Los perfiles iniciales para acceder a los cursos de formación son en muchos casos excesivos. Muchas mujeres con estudios primarios no pueden acceder a ellos.*
- *Es necesario unir la formación ocupacional profesional con prácticas en empresas. La introducción de beneficios fiscales que fomenten la contratación posterior de estas mujeres que han realizado las prácticas puede plantearse como herramienta para mejorar la inserción laboral de las mujeres.*

- Las entidades colaboradoras pueden aportar y cubrir las carencias que se detectan en el INEM. Por ejemplo, el IAM a través del programa OPEM asesora y orienta de manera personalizada a las mujeres, y establece un seguimiento de la persona incluso una vez que ha encontrado trabajo o ha creado su propia empresa. Es necesario, en muchos casos, una mayor implicación de los responsables de las entidades colaboradoras en materia de género.
- Se detecta una falta de sensibilidad del empresario por la contratación igualitaria de las mujeres. Es especialmente difícil el acceso de las mujeres a cargos directivos y de responsabilidad.
- Mejorar la dotación de recursos financieros para la aplicación de la transversalidad de género. Es necesario incluir partidas específicas en el presupuesto destinadas a la igualdad de oportunidades.
- Es necesario involucrar en todos los organismos públicos los proyectos piloto y acciones de género desarrolladas por el IAM, como uno de los responsables últimos de la igualdad de género.
- En materia de TIC's, se han introducidos en los programas del IAM, OPEM, Univertecna y VIVEM. También, se han desarrollado sistemas de información telemática. Existen muchos cursos de informática a un nivel muy básico, pero pocos a un nivel más especializado, debido sobre todo a sus elevados costes en los que incurren sobre todo las entidades colaboradoras.
- Fomentar el autoempleo de las mujeres con la aportación de mayores recursos financieros. Los que existen se consideran insuficientes. Reducir la tasa de mortalidad de los proyectos, especialmente alta en los tres primeros años de vida de la empresa, a través del desarrollo de más controles y asesoramiento en la viabilidad económica y financiera de los proyectos presentados.

8.1.5. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL TRATAMIENTO DE LA INTEGRACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

A partir de preguntas 6.39 y 6.40 del cuestionario a los agentes ejecutores (nivel III) es posible detectar las principales dificultades y necesidades más urgentes que tienen éstos al integrar la perspectiva de igualdad de oportunidades en las actuaciones que desarrollan. Se ha preferido incluir en este apartado estas cuestiones con el objeto de facilitar el establecimiento de propuestas específicas que vayan encaminadas a superar los obstáculos detectados al aplicar la transversalidad de género en el POIA 2000-2006.

Existe un alto desconocimiento de las políticas de igualdad de género entre los agentes ejecutores. Un 40% del total de los agentes que reconocen dicho desconocimiento se sitúan en el eje 2, un 23.3% en el eje 3 y un 6.7% en el 1. Como se puede comprobar, uno de los motivos por el cuál el principio de igualdad está siendo escasamente aplicado en el eje 2 es esta falta de conocimiento del mismo. Es también en el eje 2 donde se detecta una carencia de directrices claras y bien definidas sobre qué hacer y a través de qué herramienta es posible aplicar el principio de igualdad de oportunidades.

La escasez de recursos materiales y humanos puede ser una dificultad manifiesta de la baja aplicación de la transversalidad de género en determinados casos. Sin embargo un 62.5% de los agentes que certifican esta carencia corresponden al eje 4. La pregunta inmediata a este resultado sería que ocurriría en el nivel de aplicación del principio si se aumentara la dotación de dichos recursos en el eje 4. También en el eje 4 los agentes echan en falta intercambio de experiencias en materia de igualdad (un 72,7% del total de respuestas se sitúan en este eje). El asesoramiento, el compartir problemas, dificultades, soluciones, iniciativas, etc. contribuye a la eficacia en la aplicación del principio de igualdad para todo el POIA 2000-2006. La mejora en la transferencia de resultados, unido al aumento de los recursos materiales y humanos dentro del eje 4 tendría un efecto significativo en los cinco ámbitos considerados con anterioridad.

Las propuestas y recomendaciones que hace el equipo evaluador para mejorar la aplicación de la transversalidad de género en el POIA 2000-2006 son las siguientes:

- 1) Mejorar los indicadores e introducir nuevos desagregados por sexo para evaluar correctamente la aplicación del principio de igualdad de oportunidades. En el "Guía Metodológica para la Evaluación del Principio de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en las Intervenciones de los Fondos Estructurales" del Instituto de la Mujer (página 18 y siguientes) se recoge una amplia batería de indicadores de realizaciones, resultados e impactos que podrían ser utilizados. Por ejemplo, para el eje 2, en el cual se han detectados importantes deficiencias en la integración del principio de igualdad, se podrían plantear indicadores de resultados como "número y porcentaje de mujeres participantes en proyectos I+D sobre total de participantes" y "número y porcentaje de mujeres beneficiarias en actuaciones formativas en I+D+I, sobre el total de personas beneficiarias", o indicadores de impacto como "ratio mujeres/hombres propietarias/os de las empresas orientadas al sector I+D+I que mantienen su actividad en un periodo de 6 meses". Es necesario buenos indicadores cuantitativos y cualitativos para evaluar el impacto de la política de igualdad, incluso en aquellos ejes sin tradición para los temas de igualdad como transporte, infraestructuras o medio ambiente.
- 2) Mejorar los mecanismos de recogida de información fiable y adecuada dentro de todo el circuito de información, especialmente en aquellos casos donde existen delegaciones provinciales dependientes de una determinada consejería. En muchos casos, la información utilizada para la generación de los indicadores no es la adecuada.
- 3) Al tratarse el "mainstreaming" de una disciplina relativamente nueva, se hace preciso aumentar la formación técnica de los agentes ejecutores y miembros de los comités de seguimiento en materia de igualdad de género y su actualización continuada en el tiempo.
- 4) Incluir la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los criterios de selección de determinados proyectos en los que actualmente no se está teniendo en cuenta. De esta forma se puede premiar a aquellos proyectos que cumplan con ese criterio y contribuyan a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- 5) Definir presupuestos propios para la aplicación de la transversalidad de género y aumentar los recursos financieros en las medidas específicas para la igualdad, especialmente en aquellas donde se están obteniendo los mejores resultados e impactos (por ejemplo, las gestionadas directamente por el IAM).
- 6) Facilitar un asesoramiento continuo y permanente a los agentes ejecutores. Para ello, sería conveniente una mayor utilización de las asistencias técnicas existentes dentro de eje 9 en temas relacionados con la mujer. Hay que seguir potenciando y apostando por la Unidad de Igualdad y Género creada por el IAM en el año 2002, como asesor especializado, formador de los equipos gestores, asistente técnico para la mejora de los sistemas de información y agente identificador de necesidades y potencialidades de los centros ejecutores.
- 7) Realizar un mayor número de estudios y diagnósticos relacionados con la mujer y que sirvan a los agentes ejecutores especialmente los situados fuera del eje 4 a mejorar su conocimiento sobre la problemática de la mujer. Es necesario actualizar los estudios realizados sobre la situación de las mujeres, ya que en muchos casos aparecen tarde, con poca divulgación y faltos de propuestas y directrices claras sobre la integración de la mujeres en el mercado laboral.
- 8) Mejorar la coordinación entre los agentes ejecutores y la Unidad de Igualdad y Género. Esta Unidad dispone de una página web donde se presta un asesoramiento on line pero el problema que tienen muchos agentes es la falta de acceso a dicha página.
- 9) Transferencia de conocimientos y experiencias entre los agentes implicados a través de reuniones, seminarios, encuentros, etc. (Efecto desbordamiento o spill-over según la Teoría de Romer). Esto permitirá una mayor sensibilización, motivación, participación y globalización del principio de igualdad dentro de las medidas y acciones a realizar.
- 10) Aumentar y mejorar la información y publicidad sobre igualdad entre hombres y mujeres. Es necesario medidas de este tipo dirigidas al colectivo en general, empresarios, instituciones y organismos implicados en alguna de la etapas que componen los itinerarios de inserción de las mujeres.

- 1) *Aumentar el compromiso y grado de implicación desde los responsables máximos hasta los agentes ejecutores finales de las medidas del programa, ya que sólo así será posible cumplir con la transversalidad de género. Se debe romper con la resistencia de algunos agentes e instituciones que intervienen en la realización de las medidas hacia la correcta aplicación del principio de igualdad de oportunidades.*
- 12) *Aumentar la presencia de las mujeres en los comités de seguimiento de las medidas y órganos de decisión competentes en aquellas materias relacionadas con la mujer y su integración en el mercado de trabajo.*
- 13) *Cambio cultural dentro de la organización del trabajo estableciendo las pautas necesarias para una mayor integración y aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.*

Para terminar y según la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la integración de la igualdad entre hombres y mujeres en los documentos de programación de los Fondos Estructurales para 2000-2006, (Bruselas 20.12.20002, COM(2002 748 final, página 21)" para la "futura promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en la Unión en los años venideros, es necesario que:

- a) La igualdad siga siendo una prioridad, y el doble enfoque (integración de la igualdad y medidas específicas) que ha demostrado su eficacia debe seguir aplicándose.
- b) En la Sociedad del Conocimiento, la inversión en capital humano y social será la base del crecimiento a largo plazo en Europa. Por consiguiente, las futuras intervenciones deben centrarse en prevenir la exclusión de las mujeres de estos ámbitos, haciendo especial hincapié en el fomento de la formación y empleo de alta calidad en el sector de las nuevas tecnologías y la investigación, en armonía con un mayor compromiso por fomentar el espíritu empresarial entre las mujeres, el aprendizaje permanente, la formación, las competencias y las cualificaciones de las mujeres en los sectores no tradicionales.
- c) Los Fondos Estructurales están llamados a desempeñar un importante papel en el contexto específico de la futura ampliación de la Unión, especialmente en la lucha contra los posibles obstáculos a que se enfrentan las mujeres en los nuevos Estados miembros."

8.2. / MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

8.2.1. INTRODUCCIÓN /

Este capítulo tiene por objeto completar el análisis iniciado en la primera parte de esta evaluación sobre el cumplimiento por parte del POIA de la Prioridad Horizontal Comunitaria de Respeto al Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Si entonces nos ocupábamos principalmente de estudiar la integración de este principio horizontal en la programación, ahora nos ocupamos de analizar fundamentalmente cómo éste ha sido tenido en cuenta en el desarrollo y ejecución de las medidas.

Tras efectuar una valoración del grado de conocimiento de los agentes ejecutores sobre dicho principio, se presentan dos matrices que tienen por objeto, la primera, poner de relieve el grado en que realmente se están teniendo en cuenta los Principios Ambientales de Integración en la ejecución de las medidas y, la segunda, confirmar el impacto ambiental que se desprende del desarrollo y ejecución de las operaciones y proyectos que integran las distintas medidas. Seguidamente se realiza el "análisis de impacto", estudiando la Evaluación de Impacto Ambiental, la interacción con la Red Natura 2000 y la eficacia de las medidas correctoras en los diferentes ejes y medidas. A continuación se

analiza la participación de las autoridades ambientales y, finalmente, se procede a efectuar la evaluación ambiental del eje Medio Ambiente. Un apartado de conclusiones y recomendaciones cierra este capítulo.

Todo lo que se analiza en el presente capítulo tiene por objeto cumplir con las recomendaciones metodológicas efectuadas por la Red de Autoridades Ambientales: “Orientaciones Metodológicas para la Evaluación Medioambiental de la Evaluación Intermedia de la Programación Estructural 2000-2006. Guía práctica del evaluador”. Ministerio de Medio Ambiente. Julio 2002; y por el equipo evaluador del MCA: “Guía Metodológica para la Evaluación de Programas Operativos 2000-2006. Metodología específica para la Evaluación Ambiental Estratégica” Documento de Trabajo. Quasar. Diciembre de 2002.

Las fuentes directas de información utilizadas han sido descritas en el capítulo 2, principalmente han consistido en la encuesta realizada a 137 agentes ejecutores, que incluye 18 preguntas sobre esta prioridad horizontal; la encuesta de análisis de impacto ambiental efectuada a una muestra representativa de 48 proyectos pertenecientes a medidas con potencial impacto ambiental significativo negativo; y la encuesta específica de evaluación ambiental del Eje Medio Ambiente, efectuada a los gestores de las medidas relacionadas con la “Eliminación de aguas residuales” y el “Tratamiento de residuos sólidos”.

8.2.2. VALORACIÓN DEL GRADO DE CONOCIMIENTO DE LA PRIORIDAD HORIZONTAL COMUNITARIA: MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE POR PARTE DE LOS AGENTES EJECUTORES

Esta prioridad horizontal es bien conocida por el 70,8% de los agentes ejecutores encuestados. Pese a que este pueda parecer un porcentaje elevado, sorprende comprobar cómo tres de cada diez tienen conocimientos que podríamos calificar de escasos sobre una prioridad fundamental y de obligado cumplimiento e integración. Como se aprecia en el cuadro 8.14, uno de cada 10 agentes ejecutores declaran poseer bajos conocimientos de este principio comunitario, porcentaje que en el eje 2 se eleva al 25%.

CUADRO 8.14. VALORACIÓN DEL NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PRIORIDAD MEDIO AMBIENTE. RESPUESTAS EN PORCENTAJES.

EJE	Muy elevado	Elevado	Regular	Bajo	Muy bajo	NS/NC	Total respuestas
1	11,8	58,8	11,8	17,6	0	0	17
2	4,2	54,2	12,5	25,0	0	4,2	24
3	44,4	44,4	11,1	0	0	0	18
4	2,8	75,0	19,4	2,8	0	0	36
5	0	44,4	22,2	11,1	0	22,2	18
6	54,5	36,4	0	0	0	9,1	11
7	10,0	50,0	10,0	10,0	0	20,0	10
9	33,3	66,7	0	0	0	0	3
TOTAL	14,6	56,2	13,9	9,5	0	5,8	137

Fuente: Encuesta a Agentes Ejecutores.

El mayor conocimiento de esta prioridad se encuentra en los agentes que ejecutan las medidas en los ejes 3, 6 y 9. Si agregamos los dos primeros tramos, puede afirmarse que prácticamente el 90% de los encuestados en los ejes 3 y 6, así como la totalidad del eje 9 declaran disponer de conocimientos elevados o muy elevados sobre esta prioridad. Lógicamente las características del eje 9 “Asistencia Técnica”, obliga a sus gestores a un perfecto conocimiento

del Programa Operativo en todos sus aspectos. En cuanto a los ejes 3 y 6, se trata de los más importantes del POIA, y también es perfectamente razonable que en el eje "Medio Ambiente" el conocimiento sea mayor al ser una cuestión que le atañe de forma directa. En el eje 6 "Redes de transporte y energía", se desarrollan grandes proyectos de infraestructura sujetos a un mayor impacto en la naturaleza que obliga a un mayor conocimiento ambiental por parte de sus agentes ejecutores.

No se aprecian diferencias acusadas al diferenciar por tipos de Administración ni entre los distintos Fondos.

En general el equipo evaluador ha encontrado un nivel de conocimiento sobre este principio acorde con los resultados de la encuesta, existe un buen conocimiento, por ejemplo, de la legislación ambiental, pero escaso sobre indicadores ambientales. En algunas medidas potencialmente no impactantes algunos agentes ejecutores muestran un mayor desconocimiento derivado de la creencia errónea que están por ello exentos de integrar el Medio Ambiente en el desarrollo de sus medidas.

Los resultados de la Primera Encuesta Institucional pusieron asimismo de manifiesto que un 28,6% de los entrevistados consideraban insuficiente la información y formación proporcionada a los gestores de cara a incorporar la Prioridad Horizontal de Respeto al Medio Ambiente en las acciones que gestionan.

Este equipo evaluador recomienda que se extienda y se generalice más la necesidad de integrar plenamente este principio en todas las fases del Programa. Un importante número de agentes ejecutores desconocía las recomendaciones ambientales que sugiere para su medida el propio Programa Operativo, así como también confunden los indicadores ambientales con el resto de indicadores. Este desconocimiento se traduce también en la presencia de un apreciable número de respuestas "no sabe, no contesta" en las preguntas relacionadas con esta prioridad en la encuesta realizada a los agentes ejecutores. Pese a todo lo anterior se trata de la prioridad horizontal mejor conocida.

8.2.3. INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA. INDICADORES AMBIENTALES

La prioridad horizontal de respeto al Medio Ambiente se ha integrado en la ejecución de las medidas de varias formas, algunas de las cuales se estudian más detenidamente en los siguientes epígrafes: mediante la realización de estudios ambientales, la implantación de medidas preventivas y correctoras, la vigilancia ambiental en las obras, el establecimiento y seguimiento de indicadores ambientales o mediante la incorporación en los diferentes proyectos y operaciones de alguno de los Principios Ambientales de Integración; a este respecto, el cuadro 8.15 muestra cómo dos terceras partes de los agentes ejecutores señalan haber integrado en las medidas que gestionan al menos uno de los once Principios Ambientales. Nuevamente los ejes 3 y 6 son los más preocupados con el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, la totalidad de los agentes ejecutores del eje 3 afirman haber integrado en sus medidas alguno de los Principios, algo similar ocurre en el eje 6, donde diez de once encuestados señala también esta integración en la ejecución. En los ejes 1, 5 y 9 la incorporación de estos Principios en el desarrollo real de las medidas es inferior; los que señalan esta integración son menos de la mitad en estos tres ejes. Nuevamente resulta censurable comprobar cómo 13 agentes ejecutores declaran que ninguno de los once Principios Ambientales de Integración han sido en la práctica tenidos en cuenta en el desarrollo de las medidas que gestionan. También sorprende, quizás por desconocimiento de los mismos, el hecho de que otros 33 agentes nos contesten a la pregunta requerida. Todo ello indica que una parte minoritaria pero apreciable de los responsables de la ejecución práctica de las medidas no considera en sus actuaciones la mejora del medio ambiente como un objetivo final a perseguir.

La normativa comunitaria señala con claridad que los Principios Ambientales de Integración han de tenerse presentes, tanto en la programación de las medidas, como en el desarrollo de las mismas. La Matriz 2, presentada en el estudio de la Articulación Estratégica, respondía a lo primero; en ella se reflejaban las medidas que incorporaban estos principios en el diseño y programación de las mismas, se trata ahora de verificar si en el desarrollo de las diferentes operaciones y proyectos que se están llevando a cabo, realmente se están teniendo en cuenta.

CUADRO 8.15. INTEGRACIÓN DE LOS PRINCIPIOS AMBIENTALES EN LA EJECUCIÓN

EJE	SI Al menos integran un principio	No integran ningún principio	NS/NC	TOTAL RESPUESTAS	% SI
1	7	3	7	17	41.2
2	6	4	4	24	66.7
3	18	0	0	18	100.0
4	24	2	10	36	66.7
5	8	3	7	18	44.4
6	10	0	1	11	90.9
7	7	1	2	10	70.0
9	1	0	2	3	33.3
TOTAL	91	13	33	137	66.4

Fuente: Encuesta a Agentes Ejecutores.

Interrogados los agentes ejecutores a este respecto, se ha construido la matriz del cuadro A.VIII.17, de la que se destacan, al compararla con la anterior, los siguientes aspectos:

- En todos los ejes (excepto en el 9) se han tenido presentes todos los principios, bien por estarlos en una u otra medida del eje.
- En 18 medidas no se integran ningún principio, frente a 19 en la Matriz 2 de la Articulación Estratégica.
- Al menos un principio es tenido en cuenta y se ha integrado en la ejecución en todas las medidas de los ejes 2, 3 y 6. Nuevamente los ejes 3 y 6 destacan por su atención al medio ambiente.
- El elevado desconocimiento en el eje 1, donde 7 gestores no saben o no contestan, explica la forma incompleta que ofrece la matriz en este eje.
- En el eje 4, la matriz precedente sólo mostraba relación con los principios 9 y 10, y lo hacía en todas las medidas; tras la puesta en marcha de las mismas la información real es más desigual pero de mayor precisión, aparecen muchos principios integrados.
- En las medidas 5.4 y 5.9 antes no se señalaba ninguno ahora bastantes.
- Finalmente, lo más destacado se aprecia en el eje 6, donde la mayor parte de las medidas: 6.1, 6.3, 6.4, 6.6, 6.7 y 6.8 en el Programa Operativo se mostraban en blanco, por el contrario en todas ellas se señalan la incorporación de un buen número de los Principios Ambientales de Integración.
- En general se aprecia una mayor integración de Principios en el desarrollo de las medidas que en la programación de las mismas.

Finalmente el cuadro 8.16 ofrece la valoración de los agentes ejecutores sobre el grado en que se ha tenido en cuenta en la ejecución de las medidas la prioridad horizontal de respeto al Medio Ambiente. La mitad de ellos consideran que en la ejecución de su medida se ha tenido en cuenta de forma importante (elevado o muy elevado). Agregando los dos niveles de máxima valoración, una vez más son en los ejes más importantes: 3 y 6, donde el 90% de los agentes ejecutores señalan que el Medio Ambiente se ha integrado en la ejecución de las medidas de forma elevada o muy elevada. Por el contrario en los ejes 1 y 2 cerca de un 30% de los agentes ejecutores entrevistados declaran bajo o muy bajo este grado de integración. Se aprecian diferencias entre las distintas Administraciones Públicas, así en la Administración Central el grado de integración es superior, el 64,3% (elevado o muy elevado) frente al 47,2% en la

CUADRO 8.16. VALORACIÓN DEL NIVEL DE INTEGRACIÓN DE LA PRIORIDAD MEDIO AMBIENTE EN LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS

EJE	Muy elevado	Elevado	Regular	Bajo	Muy bajo	NS/NC	Total respuestas
1	5,9	47,1	5,9	23,5	5,9	11,8	17
2	8,3	41,7	12,5	20,8	8,3	8,3	24
3	61,1	27,8	0	5,6	0	5,6	18
4	5,6	13,9	47,2	5,6	2,8	25,0	36
5	11,1	33,3	22,2	5,6	0	27,8	18
6	54,5	36,4	0	0	0	9,1	11
7	10,0	30,0	20,0	10,0	0	30,0	10
9	0	33,3	0	33,3	0	33,3	3
A. Central	21,4	42,9	0	14,3	0	21,4	14
A. Autonómica	17,9	29,3	22,0	10,6	3,3	17,1	123
FEDER	24,4	38,4	10,5	11,6	3,5	11,6	86
FEOGA	23,1	30,8	15,4	7,7	0	23,1	13
FSE	2,6	13,2	42,1	10,5	2,6	28,9	38
TOTAL	18,2	30,7	19,7	10,9	2,9	17,5	137

Fuente: Encuesta a Agentes Ejecutores.

Administración Autonómica. Por Fondos la mayor integración se encuentra en las medidas FEDER (62,8%), seguido de FEOGA (53,5%) y a distancia FSE donde sólo el 15,8% de sus agentes ejecutores consideran elevada o muy elevada el grado de integración del principio ambiental en la ejecución de sus medidas.

También la Primera Encuesta Institucional se preocupaba por esta cuestión y, ante una muestra más selecta de agentes consultados (21 encuestas), la respuesta a la pregunta: ¿Se ha tenido en cuenta, de forma transversal, los aspectos relacionados con la Prioridad horizontal de respeto al Medio Ambiente por parte de los responsables del diseño del Programa?, obtuvo una valoración de “fuerte” o “muy fuerte” en el 76,1% de los casos. Lo que parece indicar que en el desarrollo y ejecución real de las medidas se está teniendo en cuenta este principio en menor grado de como éste se tuvo en el diseño del Programa; incluso en más de la mitad de los casos no se han establecido ningún mecanismo para verificar el cumplimiento de la integración de esta Prioridad Horizontal durante la ejecución de las medidas. En el cuadro 8.17 se muestran las respuestas a esta pregunta dadas por los agentes ejecutores a petición del equipo evaluador; en él puede comprobarse cómo solamente en el eje “Medio Ambiente” y en “Redes de Transporte y Energía” se ha verificado de forma muy notable la integración de este principio en la ejecución de las medidas; en el extremo opuesto, en “Desarrollo de los Recursos Humanos” y “Agricultura y Desarrollo Rural” el 77,8% y el 60% respectivamente de los agentes ejecutores de medidas en estos ejes señalan no haber realizado ningún seguimiento para verificar la integración del Medio Ambiente en la ejecución de las medidas.

Otra forma de integrar el principio es mediante el establecimiento de indicadores ambientales; a este respecto, en la primera parte de esta evaluación se recomendaron una serie de indicadores ambientales para los diferentes ejes y medidas, los cuales se incluyeron en la Matriz 5 y en el cuadro 3.29 del capítulo tercero, buena parte de estos indicadores ambientales fueron propuestos en el propio POIA, así como en la “Evaluación ambiental del borrador del POIA 2000-2006” (Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, julio de 2000), documento este último desconocido por la casi totalidad de los agentes ejecutores entrevistados. El equipo evaluador quiere dejar constancia del desconocimiento de los indicadores señalados y que no ha sido generalizada su aplicación en la ejecución de las medidas. Con la excepción del eje 3 “Medio Ambiente” y en menor medida del eje 6 “Redes de Transporte y Energía”. En el resto de los ejes se han aplicado solamente de manera puntual.

CUADRO 8.17. ¿SE HA REALIZADO UN SEGUIMIENTO PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE LA PRIORIDAD HORIZONTAL MEDIO AMBIENTE DURANTE LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS?

Eje	Si	No	NS/NC	Total respuestas
1	41.2	41.2	17.6	17
2	25.0	54.2	20.8	24
3	88.9	5.6	5.6	18
4	22.2	77.8	0	36
5	27.8	27.8	44.4	18
6	90.9	0	9.1	11
7	20.0	60.0	20.0	10
9	33.3	33.3	33.3	3
TOTAL	40.1	44.5	15.3	137

Fuente: Encuesta a Agentes Ejecutores.

Como se aprecia en el cuadro 8.18 solamente una cuarta parte de los agentes ejecutores afirman haber establecido en la medida que gestionan algún indicador ambiental de realizaciones, porcentaje que desciende al 19,7% en indicadores ambientales de resultados y al 16,8% en indicador de impacto. El establecimiento de indicadores ambientales es inferior en las medidas dependientes de la Administración Central (14,3% en realizaciones) y en las financiadas por el FSE (13,1% en realizaciones). Se debe tener en cuenta que en el caso del FEOGA las medidas son gestionadas por la Administración Autonómica, aunque la AGE participe financieramente. Cuando se les pide que citen o identifiquen el nombre del indicador ambiental utilizado, solamente se obtiene respuesta satisfactoria en las medidas 1.2, 4E.17, 4C.2, 5.1, 5.9, 6.1, 6.6, 6.7 y en la totalidad del Eje 3. La relación de estos indicadores ambientales que realmente se están aplicando en el POIA figuran en el cuadro A.VIII.18 del anexo.

CUADRO 8.18. ESTABLECIMIENTO DE INDICADORES AMBIENTALES (% SOBRE TOTAL DE ENCUESTAS)

Eje	SI Realizaciones	SI Resultados	SI Impactos	Total encuestas
1	17.6	17.6	11.8	17
2	20.8	4.2	12.5	24
3	66.7	66.7	44.4	18
4	13.9	5.6	2.8	36
5	11.1	11.1	11.1	18
6	45.5	45.5	45.5	11
7	10.0	10.0	10.0	10
9	33.3	33.3	33.3	3
TOTAL	24.8	19.7	16.8	137

Fuente: Encuesta a Agentes Ejecutores.

El equipo evaluador recomienda que se exija obligatoriamente durante el desarrollo del Programa el establecimiento y cuantificación, al menos en las medidas con impacto ambiental significativo negativo, de una selección de indicadores ambientales de realizaciones y resultados. Así mismo, considera también importante que en la ejecución de las medidas, no sólo en las más impactantes, han de tenerse presente las recomendaciones que se enumeran en el cuadro A.VIII.19, las cuales han sido sugeridas por la Red de Autoridades Ambientales y que son desconocidas en buena medida por los agentes ejecutores, tal como han constatado los miembros del equipo evaluador en las entrevistas mantenidas con los mismos.

En el cuadro A.VIII.20 del anexo se ofrece una relación por medidas y agentes ejecutores de cómo se integra el principio ambiental en las respectivas medidas.

8.2.4. CONFIRMACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL EN LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS

Como se aprecia en el cuadro 8.19, solamente algo más de un tercio de los agentes ejecutores señala que en las medidas que les incumben se están produciendo impactos significativos (positivos o negativos) en el Medio Ambiente.

CUADRO 8.19. INCIDENCIA SIGNIFICATIVA DE LAS MEDIDAS EN EL MEDIO AMBIENTE

Eje	Si	No	NS/NC	Total respuestas
1	17.6	70.6	11.8	17
2	25.0	66.7	8.3	24
3	94.4	5.6	0	18
4	22.2	75.0	2.8	36
5	22.2	66.7	11.1	18
6	63.6	27.3	9.1	11
7	20.0	60.0	20.0	10
9	33.3	33.3	33.3	3
A. Central	64.3	28.6	7.1	14
A. Autonómica	31.7	60.2	8.1	123
FEDER	41.9	51.2	7.0	86
FEOGA	38.5	46.2	15.4	13
FSE	18.4	73.7	7.9	38
TOTAL	35.0	56.9	8.0	137

Fuente: Encuesta a Agentes Ejecutores.

Existe una dispersión notable con respecto a la media en las distintas medidas, pues mientras que en el eje 3 la respuesta casi unánime de los ejecutores es destacando dichos impactos (predominantemente positivos) y en el Eje 6 el 63,6% (predominantemente negativos), en el resto de las medidas solo uno de cada cinco agentes ejecutores (como media) señala que en sus medidas se producen impactos significativos en el Medio Ambiente. Por tipo de Administración, la mayor incidencia se aprecia en los dependientes de la Administración Central, donde dos de cada tres indican impactos significativos en sus medidas, frente a sólo un tercio en la Administración Autonómica. Por Fondos los mayores impactos tienen lugar en las medidas FEDER, seguidas de las FEOGA y a gran distancia, con escaso impacto, las medidas financiadas por el Fondo Social Europeo.

En la primera parte de esta evaluación, al estudiar la integración de las Prioridades Horizontales en el POIA, se presentó la Matriz 3.A. donde se señalaban las medidas con un potencial impacto, positivo o negativo, sobre los diferentes aspectos ambientales. La evaluación intermedia ha de verificar si ese impacto previsible se está produciendo realmente tras la puesta en marcha de los proyectos y actuaciones en las distintas medidas. Con ese objetivo se construye y presenta en el anexo la matriz del cuadro A.VIII.21. En ella se señalan los impactos reales de las actuaciones que se están produciendo en las medidas del POIA.

Del análisis comparativo de esta matriz de impactos en la ejecución, con la 3.A. de impactos potenciales, se extrae una importante conclusión: los impactos negativos apreciados no son tantos como potencialmente se señalaban y existen más impactos positivos que los previstos. En el ámbito de las medidas los cambios más destacables son:

- En ocho medidas, que potencialmente se describían con impactos negativos, en la práctica no presentan signo negativo alguno, incluso su impacto es calificado de positivo en algún aspecto ambiental. Nos referimos a las medidas: 1.2, 3.6, 3.9, 3.10, 5.9, 6.9, 7.2, y 7.8.
- En otras dos medidas que potencialmente solo tenían impactos negativos, se añaden a ellos impactos positivos en alguna consideración ambiental. Son las medidas 3.1 y 6.1. Por ejemplo, en la medida 6.1 algunas obras de infraestructura viaria han consistido en efectuar rondas de circunvalación a núcleos urbanos, eliminando el tránsito de vehículos por el centro de la población con el consiguiente beneficio ambiental al reducirse la contaminación y los ruidos, e impactando significativamente de forma positiva en el patrimonio cultural y urbano.
- En tres medidas que potencialmente se preveían con algún impacto positivo, en su ejecución estos no se aprecian. Son las medidas 6.3, 6.6 y 6.7.

Finalmente sigue siendo el Eje 3 el que presenta impactos predominantemente positivos en todas sus medidas y el Eje 6 el que ostenta impactos predominantemente negativos en casi todas las medidas que lo forman.

8.2.5. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL E INTERACCIÓN CON LA RED NATURA 2000: CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN

El equipo evaluador ha de destacar que la ejecución del POIA durante los tres primeros años se ha desarrollado teniendo en cuenta el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable en cada caso, no habiéndose detectado irregularidades en su observancia. La única excepción se refiere a lo ya señalado en el apartado de Grandes Proyectos respecto a la Presa de la Breña II, donde la Comisión Europea instruye un procedimiento de infracción por un eventual incumplimiento de la normativa comunitaria en materia medioambiental, si bien dicho proyecto está pendiente de aprobación por la Comisión y no se ha certificado ningún pago. Especialmente se ha respetado la normativa europea que regula la evaluación de las repercusiones en el medio ambiente de determinados planes y programas (Directiva 85/337/CEE, modificada por las Directivas 97/11/CE y 2001/42/CE más conocida como de Impacto Ambiental) y la normativa comunitaria de protección de aves silvestres (Directiva 74/409/CEE, modificadas por la 97/49/CE) y de conservación de hábitat naturales, fauna y flora silvestre (Directiva 92/43/CEE, más conocida como Directiva Hábitat, modificada por la Directiva 97/62/CE).

Ambas Directivas están integradas en la legislación nacional (RD 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, modificado por la Ley 6/2001, de 8 de mayo) y en su desarrollo autonómico (Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía y Reglamentos que la desarrollan: Decreto 292/1995, de 12 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental y Decreto 153/1966, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Informe Ambiental).

También se ha respetado la planificación ambiental andaluza, en especial el Plan de Medio Ambiente de Andalucía (1997-2002), aprobado el 16 de diciembre de 1997 y el Plan Forestal Andaluz, aprobado el 30 de diciembre del mismo año.

La legislación especifica claramente los proyectos que obligatoriamente han de someterse a una Evaluación de Impacto Ambiental y cuáles han de ser objeto de estudio previo por la autoridad ambiental para determinar si han de someterse o no a Evaluación de Impacto Ambiental. El pronunciamiento de la autoridad ambiental competente da lugar a la Declaración de Impacto Ambiental, que tiene un carácter vinculante; dicha DIA es competencia del Ministerio de Medio Ambiente en el caso de que los proyectos sean autorizados o aprobados por la Administración

General del Estado, y cuando se traten de proyectos cuya autorización administrativa corresponda a la autoridad autonómica, la DIA es competencia de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. En todo caso, aún cuando corresponda a la autoridad ambiental nacional efectuar la DIA la Consejería de Medio Ambiente ha de ser consultada preceptivamente, según establece la Ley 6/2001.

En el apartado 8.2.7. al estudiar la participación de las autoridades ambientales, se amplían estos aspectos.

Los órganos ejecutores del POIA muestran un buen conocimiento de la normativa precedente y el cumplimiento de la misma queda reflejado en la tramitación de los diferentes procedimientos ambientales, cuando así lo exige dicha normativa. Se ha cumplido en el POIA con la normativa de Evaluación de Impacto Ambiental, y el equipo evaluador ha verificado la información facilitada por los órganos ejecutores y los proyectos sometidos a DIA mediante comprobación en los boletines oficiales BOJA y BOE en que se publica dicha declaración, así como el resultado favorable de las mismas, las medidas correctoras impuestas y demás prescripciones técnicas y administrativas, siendo en general la calidad de los informes muy aceptable y rigurosos. Es importante hacer aquí referencia a la instrucción nº6/1997 de 7 de julio de la Intervención General de la Junta de Andalucía sobre " Normas para la comprobación del cumplimiento de las medidas de prevención ambiental".

Seguidamente esta evaluación pasa a analizar el impacto en la ejecución del Programa, estudiando fundamentalmente el impacto ambiental y la interacción con la Red Natura sobre la base de una doble metodología. En primer lugar al nivel de ejes y medidas atendiendo a la encuesta que el equipo evaluador del POIA ha diseñado y realizado entre los agentes ejecutores, así como de la información obtenida directamente en las entrevistas con ellos mantenidas; y en segundo lugar al nivel de proyectos atendiendo a las recomendaciones del evaluador del MCA y sobre la base de las encuestas realizadas a una selección de proyectos entre las medidas con impacto potencial negativo.

Como puede apreciarse en el cuadro 8.20, solamente una quinta parte de los agentes ejecutores señalan que en las medidas que gestionan hay algún proyecto que se ha sometido a algún procedimiento ambiental. Esta cifra oculta fuertes diferencias entre los distintos ejes del Programa, todas las medidas de los ejes 2, 4 y 9 constituyen, directa o indirectamente, un efecto beneficioso para el medio ambiente, por sus propias características no genera costes ambientales y por tanto ninguno de los proyectos que en ellas se desarrollan ha precisado algún tipo de procedimiento ambiental. Por el contrario los ejes 3 y 6 sí ofrecen un mayor impacto ambiental, al incluirse en ellos importantes obras de infraestructura hidráulica (eje 3) y de transporte (eje 6). Un 60% de los agentes ejecutores de estos dos ejes afirman que en los proyectos que gestionan ha sido preciso algún procedimiento ambiental. Estos predominan en las medidas ejecutadas por la Administración Central (57,1%) frente al 16,9% de la Administración autonómica, así como en las financiadas por FEDER, por el contrario, ningún proyecto financiado por el FSE ha precisado de algún estudio o evaluación ambiental.

Por otro lado se ha procedido a construir una matriz, que se recoge en el cuadro A.VIII.22, donde se resumen los resultados más importantes de la encuesta a agentes ejecutores en materia ambiental. Esta matriz tiene el valor de identificar las medidas del POIA que están teniendo, en su ejecución, una relación más directa con el medio ambiente, bien porque sus proyectos precisen de Evaluación de Impacto Ambiental o porque afecten a la Red Natura. Puede apreciarse cómo en 18 medidas, aproximadamente una cuarta parte de las que se están desarrollando, se ha realizado algún tipo de estudio o evaluación ambiental, concretamente en los ejes 1, 3, 5, 6 y 7, destacándose las correspondientes al eje 6, donde se han efectuado en 6 de sus medidas algún procedimiento ambiental.

La afección a la Red Natura 2000 es otro factor de relevancia a tener presente en esta evaluación. En concreto en 33 medidas (ver matriz del cuadro A.VIII.22) hay algún proyecto que durante estos tres años se ha desarrollado en algún espacio perteneciente a esta figura de protección europea; no obstante no se deduce de ello que el impacto en el medio ambiente sea perjudicial para el mismo. En la mayoría de las actuaciones en estos lugares no se ha precisado de algún tipo de procedimiento ambiental. Esta elevada relación de las actuaciones en la Red Natura viene motivada por la elevada extensión que estos espacios de interés comunitario ocupan en Andalucía (el 27,7% de la superficie regional está sujeta a algún régimen de protección ambiental), así como también por la notable importancia que tiene el Eje Medio Ambiente, donde buena parte de sus proyectos son beneficiosos para la naturaleza y se ejecutan en espacios protegidos.

CUADRO 8.20. NECESIDAD DE PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL (*)

Eje	Si	No	NS/NC	Total respuestas
1	41,2	35,3	23,5	17
2	0	71,4	28,6	21
3	55,6	44,4	0	18
4	0	97,1	2,9	34
5	11,1	66,7	22,2	18
6	63,6	27,3	9,1	11
7	20,0	70,0	10,0	10
9	0	66,7	33,3	3
A. Central	57,1	28,6	14,3	14
A. Autonómica	16,9	69,5	13,6	118
FEDER	30,1	54,2	15,7	83
FEOGA	23,1	69,2	7,7	13
FSE	0	88,9	11,1	36
TOTAL	21,2	65,2	13,6	132

(*) Evaluación de Impacto Ambiental , Informe Ambiental o Calificación Ambiental
Fuente: Encuesta a Agentes Ejecutores.

CUADRO 8.21. LOCALIZACIÓN EN RED NATURA 2000

Eje	Si	No	NS/NC	Total respuestas
1	11,8	70,6	17,6	17
2	15,0	65,0	20,0	20
3	77,8	22,2	,0	18
4	19,4	44,4	36,1	36
5	22,2	66,7	11,1	18
6	72,7	18,2	9,1	11
7	44,4	55,6	0	9
9	33,3	33,3	33,3	3
A. Central	61,5	30,8	7,7	13
A. Autonómica	29,4	51,3	19,3	119
FEDER	34,1	53,7	12,2	82
FEOGA	58,3	41,7	0	12
FSE	21,1	42,1	36,8	38
TOTAL	32,6	49,2	18,2	132

Fuente: Encuesta a Agentes Ejecutores.

También las infraestructuras de tipo red del eje 6 afectan a una extensión espacial considerable, afectando a lugares de interés comunitario algunas de ellas, caso en los que se ha respetado siempre la normativa y los proyectos han seguido las recomendaciones ambientales y medidas correctoras establecidas por las autoridades ambientales. En el cuadro 8.21 puede comprobarse cómo una tercera parte de los agentes ejecutores afirman gestionar proyectos en Red Natura, porcentajes que se elevan al 77,8% en el eje 3 y al 72,7% en el eje 6. La afección a la Red Natura es superior en las medidas FEOGA, dado el carácter disperso de las acciones que financia y en las ejecutadas por la Administración Central. No obstante, hay que matizar que al grabar en Fondos 2000 si una operación se localiza en algún espacio LIC o ZEPA, se contesta que sí aunque sea uno solo de los numerosos proyectos concretos que la componen.

Por otra parte estas conclusiones se avalan al estudiar al nivel de proyectos este análisis de impacto. Siguiendo la metodología del evaluador del MCA y de la Red de Autoridades Ambientales, el equipo evaluador del POIA ha realizado 48 encuestas de impacto ambiental a otros tantos proyectos seleccionados por su importancia económica de entre las medidas potencialmente con mayor impacto negativo. La muestra es suficientemente representativa para todas las medidas seleccionadas de los ejes 3, 5 y 6, ya que los proyectos seleccionados en las mismas superan el 60% de los pagos de las respectivas medidas; y en menor grado de las medias de los ejes 1 y 7, donde no se alcanza este porcentaje. En el cuadro A.VIII.23 se ofrece una tabla a modo de resumen con la relación de proyectos, la medida en que se encuadran y la información más valiosa de los resultados, esto es, si han sido sometidos a Evaluación de Impacto Ambiental, u otro procedimiento, si se están aplicando las medidas correctoras y si afecta a la Red Natura. Todo ello tal como sugiere la Red de Autoridades Ambientales en su metodología de evaluación ambiental.

La primera conclusión que se extrae del análisis de estos datos es que no existe tanto impacto ambiental de las actuaciones que se están desarrollando como potencialmente cabría esperar. Pese a haberse seleccionado los mayores proyectos de las medidas potencialmente más impactantes, el resultado es que el 40% de los proyectos son totalmente inocuos con el medio ambiente, no han precisado de ningún tipo de procedimiento y tampoco afectan a la Red Natura. Solamente 17 de ellos han requerido de la Evaluación de Impacto Ambiental, en seis más se ha efectuado Estudio de Impacto Ambiental y 11 afectan a la Red Natura. De estos once últimos, en tres se ha efectuado la DIA y en otros tres EslA, los cinco restantes no precisan ningún procedimiento por no desprenderse de ellos efectos negativos al medio ambiente.

La información extraída de los cuestionarios a proyectos, en lo referente a Evaluación de Impacto Ambiental y a su afección a la Red Natura se resume en los cuadros del anexo A.VIII.24 y A.VIII.25 respectivamente. De ellos, y del trabajo de campo realizado, extraemos las siguientes conclusiones:

- En todos ellos se cumple con la normativa medioambiental; si no se han realizado más EIA es porque no se requiere por las características específicas del proyecto que está ejecutando, sin costes ambientales.
- Requieren mayor DIA los dependientes de la Administración Central (en el 70% de los casos), mientras que el 73,7% de los ejecutados por la Administración Autónoma no precisan EIA.
- El 93% de los seleccionados del Eje 5 (13 de 14) no han necesitado EIA, así como tampoco los dos financiados por el FEOGA del eje 7; lo que está en relación con los menores impactos detectados por esta evaluación y que ya han sido comentado en los epígrafes anteriores.
- La mitad de los proyectos seleccionados del eje 6 y el 41,7% del eje 3 sí ha necesitado efectuar DIA. Así como los dos seleccionados del Eje 1.
- De los once que afectan a la Red Natura, diez se ejecutan por órganos autonómicos, y se concentran en los ejes 3 y 6 (5 en cada uno), con la excepción de uno del eje 5. Pertenecen a las medidas 3.1, 3.3, 3.4, 5.7, 6.1 y 6.4.

Finamente en el cuadro A.VIII.26 del anexo se recogen los 23 proyectos que se han sometido a EslA en una matriz de impacto del estudio de Impacto Ambiental, señalándose para cada uno de ellos la valoración del EslA realizado (compatible, moderado, severo o crítico) en cada una de las variables ambientales (paisaje, biocenosis, agua, suelo, patrimonio cultural y global).

Los 23 proyectos que han requerido algún procedimiento ambiental pertenecen a 9 medidas diferentes integradas en cuatro ejes: 1, 3, 5 y 6. Puede apreciarse que 11 son compatibles con todas las variables, su impacto es mínimo, 17 alcanzan una valoración global de "compatibles" y 6 una valoración global de impacto "moderado", y en solo 3 proyectos, en las medidas 5.2, 6.1 y 6.4, se valora en alguna ocasión su impacto como "severo", y en ninguno como "crítico".

8.2.6. EFICACIA DE LAS MEDIDAS CORRECTORAS

En las matrices 4 y 5 de la primera parte de esta evaluación se recomendaban una serie de medidas correctoras a adoptar en las medidas potencialmente impactantes en el medio ambiente; tras la puesta en marcha de las mismas, su grado de aplicación y eficacia es el que se deduce de los siguientes cuadros.

En caso de incidencia negativa (ver cuadro 8.22) en ningún caso se declara no estar adoptándose medidas correctoras, si bien un 36% de los agentes ejecutores consultados declaran no saber si se están o no adoptando las mismas. Son las medidas financiadas con el FEDER y las dependientes de la Administración regional las que concentran la aplicación de las medidas correctoras. En la matriz del cuadro A.VIII.22 puede comprobarse por ejes y medidas dónde se están aplicando medidas de esta índole, en total en 22 medidas del Programa, en la mayor parte de los casos estas medidas correctoras ya estaban incluidas en la programación, como se comprueba en el cuadro 8.23.

CUADRO 8.22. ADOPCIÓN DE MEDIDAS CORRECTORAS EN CASO DE INCIDENCIA NEGATIVA

Eje	Si	No	NS/NC	Total respuestas
1	71,4	0	28,6	7
2	0	0	0	0
3	63,6	0	36,4	11
4	75,0	0	25,0	4
5	71,4	0	28,6	7
6	62,5	0	37,5	8
7	,0	0	100,0	1
9	,0	0	100,0	1
A. Central	36,4	0	63,6	11
A. Autonómica	75,0	0	25,0	28
FEDER	63,6	0	36,4	33
FEOGA	50,0	0	50,0	2
FSE	75,0	0	25,0	4
TOTAL	64,1	0	35,9	39

Nota: En este cuadro solamente se han tenido en cuenta las opiniones de los agentes ejecutores que declaran un impacto negativo en la medida que gestionan.

Fuente: Encuesta a Agentes Ejecutores.

CUADRO 8.23. INCLUSIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTORAS EN LA PROGRAMACIÓN INICIAL

Eje	Si	No	NS/NC	Total respuestas
1	71,4	0	28,6	7
2	0	0	0	0
3	72,7	0	27,3	11
4	75,0	0	25,0	4
5	37,5	25,0	37,5	8
6	77,8	11,1	11,1	9
7	0	50,0	50,0	2
9	0	0	100,0	1
A. Central	58,3	0	41,7	12
A. Autonómica	63,3	13,3	23,3	30
FEDER	62,9	8,6	28,6	35
FEOGA	33,3	33,3	33,3	3
FSE	75,0	0	25,0	4
TOTAL	61,9	9,5	28,6	42

Nota: En este cuadro solamente se han tenido en cuenta las opiniones de los agentes ejecutores que declaran un impacto negativo en la medida que gestionan.
Fuente: Encuesta a Agentes Ejecutores.

CUADRO 8.24. SEGUIMIENTO Y COMPROBACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTORAS

Eje	Si	No	NS/NC	Total respuestas
1	57,1	0	42,9	7
2	0	0	0	0
3	72,7	0	27,3	11
4	0	75,0	25,0	4
5	57,1	0	42,9	7
6	88,9	0	11,1	9
7	0	0	100,0	1
9	0	0	100,0	1
A. Central	58,3	0	41,7	12
A. Autonómica	60,7	10,7	28,6	28
FEDER	67,6	,0	32,4	34
FEOGA	50,0	,0	50,0	2
FSE	0	75,0	25,0	4
TOTAL	60,0	7,5	32,5	40

Nota: En este cuadro solamente se han tenido en cuenta las opiniones de los agentes ejecutores que declaran un impacto negativo en la medida que gestionan.
Fuente: Encuesta a Agentes Ejecutores.

El nivel de eficacia de las medidas correctoras puede valorarse como elevado, ya que de un lado 24 ejecutores (25 son los que señalan que se están adoptando medidas correctoras) declaran que se realiza un seguimiento y comprobación de la aplicación de dichas medidas (ver cuadro 8.24), y de otro lado, como se deduce de los cuadros 8.25 y 8.26, el grado de cumplimiento en su aplicación es elevado (en el 60% de los casos), sobre todo en el eje más impactante: "Redes de transporte y energía", donde el 90% de los agentes ejecutores valoran como elevado o muy elevado el grado de cumplimiento de las medidas; logrando neutralizar los efectos negativos que se pretendían corregir; así al menos lo señalan el 89% de los agentes ejecutores del eje 6, y en general las dos terceras partes del total de agentes, ninguno de los cuales afirma no haberse neutralizado los efectos negativos previstos por las medidas tras la aplicación de las medidas correctoras. En la matriz del cuadro A.VIII.22 se comprueba la correspondencia entre todas estas cuestiones para las diferentes medidas con impacto negativo, pudiéndose observar una notable eficacia de las medidas correctoras medida por estos criterios y ponderando que se trata de lo que han manifestado los agentes ejecutores de las mismas.

La encuesta de impacto a proyectos también indica que las medidas correctoras se están adoptando con normalidad. Puede comprobarse en el cuadro A.VIII.23 cómo en algunos proyectos sometidos a EIA no se aplican medidas correctoras, lo que es debido a que no han concluido y es frecuente dejar para el final la adopción de dichas medidas, no obstante la Ley 7/94 de Protección Ambiental señala en el punto 4 del artículo 11 que dichas medidas podrán adoptarse para atenuar los efectos negativos de la actuación en cada una de sus fases. En todos los proyectos con medidas correctoras existe un sistema de seguimiento y comprobación de las mismas, el cual es valorado como notable por el 71,4% de los encuestados y como medio por el 28,6% restante. En dos casos se establecen, junto a las medidas correctoras, medidas compensatorias, es el caso del GP "Impulsión de la IDAM de Carboneras" y el GP6 "Autovía Jerez-Los Barrios", el presupuesto de estas medidas compensatorias asciende a 5.304.171€ y 7.212.145€ respectivamente. Son en total 16 proyectos los que ofrecen también información del presupuesto de las medidas correctoras, de entre ellos se destaca el GP6 con una suma para estas medidas de 101.810.397€, lo que se explica por el hecho de que la autovía afecta a la Red Natura atravesando el Parque Natural de los Alcornocales, en la provincia de Cádiz; las medidas correctoras y compensatorias de esta carretera son ejemplares.

CUADRO 8.25. VALORACIÓN DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTORAS

EJE	Muy elevado	Elevado	Regular	Bajo	Muy bajo	NS/NC	Total respuestas
1	0	62,5	0	12,5	0	25,0	8
2	0	0	0	100,0	0	0	1
3	18,2	45,5	0	0	0	36,4	11
4	0	0	0	0	0	100,0	1
5	14,3	28,6	14,3	0	0	42,9	7
6	22,2	66,7	0	0	0	11,1	9
7	0	0	0	0	0	100,0	1
9	0	0	0	0	0	100,0	1
A. Central	16,7	33,3	0	0	0	50,0	12
A. Autonómica	11,1	51,9	3,7	7,4	0	25,9	27
FEDER	13,9	47,2	2,8	5,6	0	30,6	36
FEOGA	0	50,0	0	0	0	50,0	2
FSE	0	0	0	0	0	100,0	1
TOTAL	12,8	46,2	2,6	5,1	0	33,3	39

Nota: En este cuadro solamente se han tenido en cuenta las opiniones de los agentes ejecutores que declaran un impacto negativo en la medida que gestionan.

Fuente: Encuesta a Agentes Ejecutores.

CUADRO 8.26. NEUTRALIZACIÓN DE LOS EFECTOS NEGATIVOS CON LAS MEDIDAS CORRECTORAS

Eje	Si	No	NS/NC	Total respuestas
1	83,3	0	16,7	6
2	0	0	0	0
3	72,7	0	27,3	11
4	75,0	0	25,0	4
5	37,5	0	62,5	8
6	88,9	0	11,1	9
7	0	0	100,0	2
9	0	0	100,0	1
A. Central	58,3	0	41,7	12
A. Autonómica	69,0	0	31,0	29
FEDER	67,6	0	32,4	34
FEOGA	33,3	0	66,7	3
FSE	75,0	0	25,0	4
TOTAL	65,9	0	34,1	41

Nota: En este cuadro solamente se han tenido en cuenta las opiniones de los agentes ejecutores que declaran un impacto negativo en la medida que gestionan.

Fuente: Encuesta a Agentes Ejecutores.

8.2.7. PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES

La Autoridad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía es la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Todos los expedientes de gastos son verificados por la Intervención General de la Junta de Andalucía desde el punto de vista ambiental comprobando el cumplimiento de la Ley 7/1994 y sus Reglamentos de desarrollo, sin lo cual no es posible que un órgano ejecutor pueda llevar adelante un proyecto. La Intervención General de la Junta de Andalucía comprueban que cada proyecto dispone, si lo precisa, de un informe favorable de la Consejería de Medio Ambiente sobre el procedimiento que se requiera en cada caso. Si no dispone de ese trámite, el gestor no puede disponer del crédito necesario para implementar el proyecto.

De acuerdo con el Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Consejería de Medio Ambiente tiene la competencia para la tramitación y resolución del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. Esta competencia quedará atribuida a los Delegados Provinciales cuando se trate de actuaciones que afecten exclusivamente a su ámbito territorial, o al Director General de Prevención y Calidad Ambiental cuando afecten a dos o más provincias.

Por otro lado, y de acuerdo con el Reglamento de Informe Ambiental, las Comisiones Interdepartamentales de Medio Ambiente tienen la consideración de órgano ambiental competente para la evacuación del trámite de Informe ambiental relativo a actuaciones que no superen el ámbito provincial. En el caso de actuaciones que abarquen dos o más provincias la competencia para la tramitación y emisión del Informe Ambiental corresponde al Director General de Prevención y Calidad Ambiental, previo informe de las Comisiones Interdepartamentales Provinciales afectadas.

Un tercer grupo de actividades con menor impacto ambiental vienen recogidas en el Anexo III de la Ley 7/1994, las cuales son sometidas al procedimiento de Calificación Ambiental, reguladas por el Decreto 297/1995 de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental. La competencia para emitir la Calificación Ambiental corresponde al Ayuntamiento o a la Entidad Local competente para el otorgamiento de licencias municipales.

En el caso de que se trate de proyectos cuya autorización administrativa corresponda a la Administración General del Estado, es entonces el Ministerio de Medio Ambiente la Autoridad Ambiental competente, en concreto su Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental es quien lleva a cabo el cumplimiento de la Ley 6/2001 y se encarga de la Evaluación de Impacto Ambiental. En todo caso, es preceptiva la consulta a la autoridad ambiental regional.

En relación con los proyectos que ejecutan los órganos dependientes de la Administración Autonómica, se está trabajando en la organización de una red de interlocutores integrada por todos estos órganos ejecutores junto a la propia Consejería de Medio Ambiente, con el objetivo de evaluar y comprobar periódicamente el grado de cumplimiento de la actuaciones en relación a la normativa ambiental comunitaria, y en especial la Directiva 92/43/CEE de Hábitat.

Hay que destacar que la Consejería de Medio Ambiente y la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda, participan de forma activa en la Red de Autoridades Ambientales de España (integrada a su vez en la Red Europea de Autoridades Ambientales), estando presente en diversos Grupos de Trabajo, entre los que es conveniente resaltar el Grupo Medio Ambiente Urbano y Fondos Estructurales, liderado por la Consejería de Medio Ambiente. No obstante las Consejerías de Economía y Hacienda (coordinadores de los Fondos Europeos) no se integraron de forma efectiva en la Red hasta marzo de 2001, más de tres años después de su puesta en funcionamiento. Es de destacar también que el programa informático SAETA, de la Administración Autonómica, ha integrado en la gestión de expedientes un nuevo campo de grabación de datos, que impone la obligatoriedad de facilitar información sobre la ubicación o no en Red Natura de todos los gastos financiados con Fondos Europeos. Todos los proyectos que solicitan financiación de los diversos Fondos Europeos se examinan teniendo presente su posible afección a Red Natura.

Todo lo anterior, y la colaboración prestada a este equipo de evaluación por parte de la Autoridades Ambientales, llevan a valorar muy positivamente el papel desempeñado por dichas autoridades en todo el proceso de Evaluación y Seguimiento; y así es percibido por los agentes ejecutores de los principales ejes del POIA, al menos por los que guardan más relación directa con dichas autoridades, nos referimos a los agentes ejecutores de los ejes 3 y 6.

El equipo evaluador ha querido valorar la apreciación que los agentes ejecutores tienen sobre la participación de las Autoridades Ambientales en el seguimiento y desarrollo del POIA. Las respuestas son muy diferentes según el eje en el que ejecuten sus medidas, ya que independientemente de cómo se materialice esta participación, existe unanimidad en los ejes 3 y 6 para calificar, en el conjunto de las preguntas, como significativa o muy significativa dicha participación y colaboración. Por el contrario los agentes ejecutores de los ejes 2, 4 y 7 consideran que la misma es escasa o irrelevante en su gran mayoría. En los ejes 1 y 5 la valoración es intermedia y repartida entre ambos extremos.

Seguidamente se ofrecen dos cuadros con las respuestas dadas por dichos agentes a dos preguntas que se han seleccionado: "Participación de las Autoridades Ambientales en el proceso de seguimiento" y "Coordinación entre dichas autoridades y los responsables del programa". Las respuestas dadas al resto de las preguntas no varían significativamente de estos resultados.

En primer lugar el número de respuestas a estas preguntas es inferior a la media del cuestionario, de 137 completados menos de 90 responden a las preguntas relacionadas con la participación de las Autoridades Ambientales, con lo que un tercio aproximadamente de agentes ejecutores no se manifiesta sobre ninguna de estas cuestiones. A lo que hay que añadir una media del 13% de agentes ejecutores que responden solamente a algunas de las cuestiones planteadas a cerca de esta participación.

Como se aprecia en el cuadro 8.27, la totalidad de respuestas del FSE consideran la participación escasa o irrelevante. Se valora mejor por los agentes dependientes de la Administración Central, donde el 80% de sus respuestas al menos la consideran suficiente, no así en la autonómica, donde el 53% de las respuestas la considera escasa o irrelevante. La totalidad de agentes del eje 6 consideran al menos suficiente dicha participación, al igual que el 70% del eje 3.

CUADRO 8.27. VALORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES EN EL PROCESO DE SEGUIMIENTO. PERSPECTIVA DE LOS AGENTES EJECUTORES

Eje	Irrelevante	Escasa	Suficiente	Significativa	Muy significativa	NS/NC	Total respuestas
1	28,6	,0	21,4	14,3	14,3	21,4	14
2	66,7	9,5	,0	,0	,0	33,3	21
3	23,1	7,7	7,7	7,7	53,8	,0	13
4	69,2	30,8	,0	,0	,0	,0	13
5	42,9	,0	42,9	14,3	,0	,0	7
6	,0	,0	50,0	30,0	20,0	,0	10
7	100,0	,0	,0	,0	,0	,0	5
9	33,3	,0	,0	,0	33,3	33,3	3
A. Central	,0	20,0	20,0	20,0	40,0	,0	5
A Autonómica	48,1	4,9	13,6	7,4	12,3	13,6	81
FEDER	36,5	1,6	19,0	11,1	14,3	17,5	63
FEOGA	62,5	,0	,0	,0	37,5	,0	8
FSE	73,3	26,7	,0	,0	,0	,0	15
TOTAL	45,3	5,8	14,0	8,1	14,0	12,8	86

Fuente: Encuesta a Agentes Ejecutores.

CUADRO 8.28. VALORACIÓN DE LA COORDINACIÓN ENTRE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES Y LOS RESPONSABLES DEL PROGRAMA. PERSPECTIVA DE LOS AGENTES EJECUTORES.

Eje	Irrelevante	Escasa	Suficiente	Significativa	Muy significativa	NS/NC	Total respuestas
1	28,6	,0	7,1	14,3	21,4	28,6	14
2	52,4	9,5	4,8	,0	,0	33,3	21
3	,0	6,3	25,0	25,0	43,8	,0	16
4	61,5	7,7	30,8	,0	,0	,0	13
5	28,6	28,6	42,9	,0	,0	,0	7
6	,0	,0	,0	100,0	,0	,0	8
7	71,4	14,3	,0	,0	14,3	,0	7
9	33,3	,0	,0	,0	33,3	33,3	3
Central	,0	16,7	66,7	16,7	,0	,0	6
Autonómica	37,3	7,2	10,8	15,7	14,5	14,5	83
FEDER	25,0	7,8	14,1	21,9	12,5	18,8	64
FEOGA	50,0	10,0	,0	,0	40,0	,0	10
FSE	66,7	6,7	26,7	,0	,0	,0	15
TOTAL	34,8	7,9	14,6	15,7	13,5	13,5	89

Fuente: Encuesta a Agentes Ejecutores.

Respecto a la coordinación con los responsables del Programa, el cuadro 8.28 muestra nuevamente una mejor valoración en FEDER y nula en FSE, lo que parece lógico atendiendo a las características de impacto ambiental de los proyectos que se encuadran en dichos fondos. Los ejes 6 y 3 muestran valoraciones muy elevadas y en el eje 7 el 85,7% de los agentes valoran mal dicha coordinación. Irrelevante o escasa es considerada por el 61,9% en el eje 2, por el 69,2% en el eje 4 y por el 57,2% en el eje 5.

Estas respuestas se repiten al valorar la "definición de responsabilidades y tareas de las Autoridades Ambientales en la Programación" y en la valoración efectuada sobre la "dotación de recursos humanos para el seguimiento ambiental".

Los agentes en las medidas no impactantes mantienen escasas relaciones con las autoridades ambientales y tienden a minusvalorar la actividad que desarrollan, desconociendo el importante papel que desempeñan en la programación, ejecución y evaluación del POIA, por el contrario dicho papel es sobradamente conocido por en los ejes 3 y 6, correspondiendo con una valoración altamente favorable hacia las Autoridades Ambientales. Es muy importante a la luz de estos datos intensificar la coordinación de la Consejería de Medio Ambiente con los órganos gestores de la Administración autonómica, potenciar y desarrollar la red de interlocutores, como se ha señalado al inicio de este epígrafe.

8.2.8. EVALUACIÓN AMBIENTAL DEL EJE MEDIO AMBIENTE

En primer lugar, el equipo de evaluación intermedia del POIA ha de efectuar una aclaración importante sobre los requerimientos por parte de la Red de Autoridades Ambientales y el Evaluador del MCA sobre el Eje "Medio Ambiente".

En la página 8 de la metodología de la Red de Autoridades Ambientales: "Orientaciones metodológicas para la evaluación medioambiental de la Evaluación Intermedia de la Programación estructural 2000-2006. Guía práctica para el evaluador", se señala que "el medio ambiente es un sector con entidad propia, y su eje ha de ser evaluado como otro más de los muchos que componen la programación", señalando una serie de recomendaciones para su evaluación. Eso es precisamente lo realizado en la evaluación intermedia del POIA, se ha evaluado como tal eje en los diferentes apartados de este estudio. En la primera parte de Articulación Estratégica se indicaron los cambios normativos a que se alude en dicha metodología, validándose el diagnóstico y la estrategia, al analizar la coherencia de la programación. En la fase 2: "Análisis del impacto de la estrategia", lo que se pide sobre este eje está ya realizado en diversas partes de esta evaluación, en la cual en casi todos sus apartados se efectúa un análisis por ejes y medidas, entre ellos el eje "Medio Ambiente". De esta forma se señala que han de estudiarse: Los indicadores ambientales y valorar la eficacia de los sistemas de seguimiento (ya hecho para el eje 3 en el capítulo de "Articulación Institucional"); La cuantificación de los objetivos e importancia financiera de las actuaciones (ya efectuado detalladamente para el eje 3 en el capítulo correspondiente a la "Ejecución financiera y física por ejes y medidas") y la Coordinación con el fondo de Cohesión (ya realizado al estudiar las sinergias y coherencia dentro del capítulo de "Articulación Estratégica")

Todo lo que la metodología ambiental requiere que ha de ponerse de manifiesto sobre este eje se ha realizado anteriormente, ya que la evaluación del POIA es exhaustiva y la metodología empleada analiza cada eje detenidamente. No se cree preciso reiterar nuevamente en este apartado lo dicho con anterioridad.

No obstante para dar cumplimiento a los requerimientos del evaluador del MCA se procede seguidamente a presentar el análisis correspondiente a los dos ámbitos medioambientales clave seleccionados: Depuración de aguas residuales y Tratamiento de residuos sólidos. Para lo cual se responde a la totalidad de las tareas recomendadas por el evaluador del MCA en las páginas 13 y 14 de la "Metodología específica para la Evaluación Ambiental Estratégica" Quasar, diciembre de 2002.

A. DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES

Este ámbito clave se corresponde con la medida 3.3 "Saneamiento y depuración de aguas residuales", que es ejecutado por dos órganos gestores dependientes de la Administración autonómica: la Consejería de Medio Ambiente y la Consejería de Obras Públicas y Transporte, más concretamente en la primera por la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental, y en la segunda por la Secretaría General de Aguas, siendo sus agentes ejecutores respectivamente D. Francisco Tapia y D. Rafael Cuevas. La Confederación Hidrográfica del Sur también figura en el Programa Operativo, no habiendo realizado compromiso alguno ni certificado pago durante el presente periodo de evaluación.

Identificación de cambios normativos

Hay que citar que la Directiva 91/676/CEE sobre la protección de las aguas por la contaminación de nitratos de origen agrícola fue traspuesta mediante Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero. Más recientemente hay que citar el Decreto 54/1999 de Declaración de zonas sensibles, normales y menos sensibles en las aguas del litoral y las cuencas hidrográficas intercomunitarias de Andalucía, publicado en el BOJA de 23 de marzo de 1999.

Importancia financiera de las operaciones

La medida supone el 3,1% del Eje 3. El gasto elegible para todo el periodo 2000-2002 asciende a 35.706.742€, el 82,2% de esta cantidad corresponde a la Consejería de Obras Públicas (29.377.974€), a la Consejería de Medio Ambiente 6.078.768€ y a la CH del Sur 250.000€ (ver cuadro A.VIII.27 del anexo).

Su eficacia financiera es muy elevada (81,2% pagos/gasto elegible 2000-2002), superior a la media de la medida en el MCA. Solamente han certificado pagos las Consejerías de Medio Ambiente y Consejería de Obras Públicas. Los pagos suponen en este trienio 28.979.040€. Si comparamos los compromisos estos significan 58.263.814€, el 163,2% del gasto elegible en estos tres primeros años. La consejería de Obras Públicas presenta una eficacia financiera el doble que la ofrecida en este ámbito clave por la Consejería de Medio Ambiente.

Estudio de indicadores ambientales

Los indicadores de esta medida son en sí indicadores ambientales, los establecidos por el Complemento del Programa Operativo se ofrecen en el cuadro 8.29:

CUADRO 8.29. INDICADORES DE LA MEDIDA 3.3 DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES

Código	Tipo indicador	Definición	Medida	A Realizado 31/12/2002	B Valor previsto	% A/B
124	Realizaciones	Colector (diámetro. + 1,2 m)	Km	16.7	95	17.58
127	Realizaciones	Emisarios	Km	10.81	5	216.2
298	Realizaciones	Estudio realizados	Nº	5	60	8.33
3032	Realizaciones	EDAR nuevas o ampliadas	Nº	21	45	46.67
3033	Resultados	Capacidad depuración	M3/año	1,946,180	991	196,385
699	Impactos	Empleo creado fase manten.	Nº	14	40	35
769	Resultados	Empleo creado fase construc.	Nº	401	200	200.5

Fuente: Informe de Ejecución. 2002.

Los de realizaciones muestran gran divergencia en su ejecución, dos presentan realizaciones altas (EDAR) y muy alta (emisarios) y los otros dos, baja (colectores) y muy baja (estudios).

Por otro lado los órganos ejecutores han facilitado información respecto al establecimiento de indicadores ambientales de realización, impacto y resultados, son los que se muestran en el cuadro A.VIII.28.

La valoración de la aplicación de los indicadores establecidos es diferente según el órgano ejecutor que se trate. La Consejería de Medio Ambiente señala como "muy significativo" en realizaciones, impactos y resultados. La Consejería de Obras Públicas considera el grado de aplicación de los indicadores de realizaciones de "medio", "irrelevante" de impactos y "muy significativo" de resultados. Ninguno de los dos considera necesario incorporar nuevos indicadores adicionales o alternativos.

Criterios adoptados para asignar las actuaciones a los fondos estructurales frente al fondo de cohesión

Los criterios de selección para asignar a Fondos Europeos las actuaciones han sido los siguientes en la Consejería de Obras Públicas:

- Cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE, relativa al tratamiento de aguas residuales urbanas, tanto en lo referente al plazo fijado como del propio sistema de depuración.
- Déficit actual de instalaciones de Depuración de aguas residuales urbanas en núcleos de población que forman parte de Espacios Naturales Protegidos o Lugares de Interés Comunitario, con especial atención al litoral.
- Carga contaminante vertida a cauces públicos
- Posibilidades de utilización del agua depurada para otro uso que sustituya el empleo de aguas de mayor calidad o que supongan una mejora del entorno medioambiental
- Promover el desarrollo y la consolidación de sistemas supramunicipales de gestión integrada del ciclo completo del agua.

Grado de aplicación del principio "quien contamina paga"

Los dos órganos ejecutores señalan que si se ha aplicado el principio "quien contamina paga", siendo su grado de aplicación "bueno" según la Consejería de Obras Públicas y "medio" según la Consejería de Medio Ambiente.

Existencia de espacios singulares beneficiados

Ambos señalan también que si existen espacios singulares beneficiados por las actuaciones en este ámbito clave. En lo referente a la Consejería de Obras Públicas el Cuadro A.VIII.29 del anexo ofrece la relación de los mismos.

B. TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS

El tratamiento de residuos sólidos se corresponde con la medida 3.4 "Gestión integral de los residuos urbanos e industriales tratados", cofinanciada por fondos FEDER y en la que solamente participa como órgano ejecutor la Consejería de Medio Ambiente, siendo el agente ejecutor responsable de la misma D. Francisco Tapia Granados, Coordinador General de Prevención y Calidad Ambiental de dicha Consejería.

Identificación de cambios normativos

En lo referente a residuos, encontramos el Decreto 283/1995, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de residuos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como el Plan de gestión de Residuos tóxicos y peligrosos (Decreto 134/1988, de 23 de junio) y el Plan Director Territorial de Gestión de Residuos Urbanos de Andalucía (Decreto 218/1999, de 26 de octubre). Más recientemente hay que citar el Decreto 104/2000 de Autorización administrativa, valorización y gestión de residuos, publicado en el BOJA Nº 47/2000.

Importancia financiera de las operaciones

El gasto elegible para todo el periodo 2000-2006 asciende a 12.686.124€, lo que representa el 0,4% del Eje 3, siendo la medida con menor presupuesto de las diez que integran dicho eje, Para el periodo 2000-2002 el gasto elegible es de 4.228.708€. Los compromisos se elevaron durante los tres primeros años a 3.392.742€ y los pagos certificados a 2.273.497€, con lo que el grado de eficacia financiera significa el 80,2% y el 53,8%, según comparemos los compromisos o los pagos con el gasto elegible en el periodo 2000-2002. Dichos ratios son aceptables en este ámbito clave, superior a la media del eje y de la medida en el conjunto del MCA.

Estudio de indicadores ambientales

Los indicadores del complemento del Programa Operativo son en sí indicadores ambientales, estos son los siguientes (ver cuadro 8.30 y A.VIII.30).

Excepto el indicador de “estudios realizados” los otros (275, 2124 y 3021) muestran muy elevadas realizaciones físicas, superiores a la media del MCA. Se han establecido por parte de los órganos ejecutores indicadores ambientales de realizaciones de impactos y de resultados, aunque los de resultados son similares a los de realizaciones, no facilitando información sobre la situación de partida ni la final.

El grado de aplicación de los indicadores establecidos es considerado por el agente ejecutor como “muy significativo” en realizaciones e impactos y como “medio” en resultados, no considerando incorporar nuevos indicadores a los anteriormente propuestos. En materia de indicadores cabe finalmente señalar que la Consejería de Medio Ambiente ha solicitado la inclusión en el Complemento de Programa de una serie de indicadores físicos que ayuden a la mejor gestión de la medidas 3.3 y 3.4.

CUADRO 8.30. INDICADORES DE LA MEDIDA 3.4 TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS

Código	Tipo indicador	Definición	Medida	A Realizado 31/12/2002	B Valor previsto	% A/B
275	Realizaciones	Vertederos sellados	Nº	30	50	60
298	Realizaciones	Estudios realizados	Nº	4	120	3
338	Realizaciones	Contenedores temáticos RSU	Nº	0	112	0
2115	Realizaciones	Vertederos de inertes construidos	Nº	0	30	0
2124	Realizaciones	Contenedores de residuos sólidos	Nº	290	112	258
3021	Realizaciones	Puntos limpios	nº	50	14	357
669	Resultados	Toneladas recogidas en puntos limpios y plantas de transferencia	T/año	0	205.000	0

Fuente: Informe de Ejecución. 2002.

Criterios adoptados para asignar las actuaciones a los fondos estructurales frente al fondo de cohesión

Las grandes infraestructuras se realizan con financiación con Fondo de Cohesión, mientras las actuaciones más puntuales en Espacios Naturales Protegidos se realizan con fondos FEDER así como los estudios y Campañas de divulgación.

Grado de aplicación del principio “quien contamina paga”

Sí se ha aplicado el principio “quién contamina paga” en el ámbito de actuación de residuos sólidos, valorándose su grado de aplicación como medio.

Existencia de espacios singulares beneficiados

Si existen Espacios Naturales beneficiados: P. N. Sierra Nevada: Limpieza vertido residuos, P. N. Entorno Rocío: Limpieza vertido residuos, P. N. Cabo de Gata Níjar: Contenedores; P. N. Cazorla: Sellado vertedero; y P. N. Sierra Huétor: Sellado vertedero. Huétor-Santillán.

8.2.9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 1) Los agentes ejecutores disponen de un buen conocimiento sobre legislación ambiental, pero en un 30% de los casos es escaso su conocimiento sobre la Prioridad Horizontal de Respeto al Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, de obligado cumplimiento e integración en las medidas que ejecutan. El conocimiento es muy bueno en los agentes que ejecutan las medidas de los ejes 3, 6 y 9. Por lo que este equipo evaluador recomienda que se extienda y se generalice más la necesidad de integrar plenamente este principio horizontal en todas las fases del Programa, es necesaria más difusión de información sobre las prioridades horizontales.
- 2) La prioridad horizontal de respeto al Medio Ambiente se ha integrado en la ejecución de las medidas de varias formas: mediante la realización de estudios ambientales, la implantación de medidas preventivas y correctoras, la vigilancia ambiental en las obras, el establecimiento y seguimiento de indicadores ambientales o mediante la incorporación en los diferentes proyectos y operaciones de alguno de los Principios Ambientales de Integración. Se aprecia una mayor integración de dichos Principios en el desarrollo de las medidas que en la programación de las mismas. Los ejes 3 y 6 son los más preocupados por el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, y una parte minoritaria pero apreciable de los responsables de la ejecución práctica de las medidas menos impactantes no considera en sus actuaciones la mejora del medio ambiente como un objetivo final a perseguir. Se recomienda, en especial en estas medidas insistir en la necesidad de incorporar algunos de los Principios Ambientales de Integración.
- 3) Solamente se ha verificado la integración de dichos Principios de una forma notable en los ejes 3 y 6. Se recomienda un mayor seguimiento para verificar la integración del Medio Ambiente en la ejecución de las medidas.
- 4) Se detecta un notable desconocimiento de los indicadores ambientales, no siendo generalizada su aplicación salvo en los ejes 3 y 6, en el resto solo se aplican de forma puntual. El equipo evaluador recomienda, durante el desarrollo del Programa, el establecimiento de indicadores físicos que cuantifiquen la evolución de las medidas con impacto ambiental negativo, con el objeto de comprobar la efectividad de las medidas correctoras emprendidas.
- 5) El equipo evaluador considera también importante que en la ejecución de las medidas, no sólo en las más impactantes, han de tenerse presente las recomendaciones sugeridas por la Red de Autoridades Ambientales para integrar la variable ambiental en el Programa.
- 6) Los impactos ambientales negativos apreciados en la ejecución de las medidas son inferiores a los que potencialmente se señalaban en la evaluación previa del Programa Operativo, al mismo tiempo se destacan muchos impactos positivos no apreciados al inicio del Programa.
- 7) Se ha cumplido con la normativa ambiental aplicable en cada caso, no apreciándose irregularidades dignas de mención. Se han respetado las Directivas de Hábitat (93/43/CEE) y de Impacto Ambiental (85/337/CEE y 97/11/CE), así como la legislación Nacional (Ley 6/2001) y Autonómica, en especial la Ley 7/1994 de Protección Ambiental.

- 8) En aproximadamente una cuarta parte de las medidas se ha realizado algún tipo de estudio o evaluación ambiental, especialmente en los ejes 3 y 6. Por el contrario en los ejes 2, 4 y 9 no generan costes ambientales y ninguna de sus medidas han precisado algún procedimiento ambiental.
- 9) En 33 medidas hay al menos un proyecto que se ha desarrollado en algún espacio integrado en la Red Natura. La elevada proporción que dichos espacios ocupan en relación con la superficie de Andalucía y la importancia de las infraestructuras acometidas en el eje 6 explican esta afección, especialmente intensa en las medidas financiadas por el FEOGA-O y en las ejecutadas por la Administración Central.
- 10) El análisis de impacto a nivel de proyectos pone de manifiesto que no se aprecia tanto impacto ambiental en las actuaciones que se están desarrollando como potencialmente cabría esperar. El 40% de los proyectos seleccionados de medidas impactantes son totalmente inocuos con el medio ambiente, sólo en 17 de 48 se ha requerido la Declaración de Impacto Ambiental y 11 afectan a la Red Natura, casi todos en los ejes 3 y 6. En todos ellos se ha cumplido la normativa medioambiental.
- 11) Son las medidas FEDER y las dependientes de la Administración Regional la que concentran la aplicación de las medidas correctoras, que se están aplicando en 22 medidas del programa.
- 12) El nivel de eficacia de las medidas correctoras puede valorarse como elevado, se realiza un seguimiento de la aplicación de dichas medidas y el grado de cumplimiento de su aplicación es elevado, logrando neutralizar los efectos negativos que se pretendían corregir. A este respecto hay que destacar el proyecto "Autovía Jerez-Los Barrios" cuyas medidas correctoras y compensatorias son ejemplares.
- 13) La Autoridad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía es la Consejería de Medio Ambiente, y junto a la Intervención General de la Junta de Andalucía garantizan la efectiva aplicación de la normativa medioambiental en todas aquellas inversiones que se realizan en su territorio, especialmente todos los proyectos se examinan teniendo en cuenta su afección a la Red Natura. Tiene competencias en la tramitación y resolución del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y en la emisión del Informe Ambiental. Cuando los proyectos dependen de la Administración Central, el Ministerio de Medio Ambiente es entonces la Autoridad Ambiental competente a efectos de Declaración de Impacto Ambiental.
- 14) La Consejería de Medio Ambiente y la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda participan activamente en el Red de Autoridades Ambientales. Esta evaluación valora positivamente el papel desempeñado por las Autoridades Ambientales en el proceso de evaluación y seguimiento del POIA, no siempre valorado por el conjunto de agentes ejecutores, ya que los agentes de medidas no impactantes mantienen escasas relaciones con las mismas, por el contrario es muy reconocido en los ejes 3 y 6. Se recomienda una mayor coordinación entre las Autoridades Ambientales con los órganos de la Administración Autonómica, especialmente en aquellos ejes y medidas con menos impactos negativos al medio ambiente.
- 15) La evaluación del Eje "Medio Ambiente" se ha realizado como un eje más dentro del POIA, y en la evaluación de los ámbitos clave seleccionados: "Depuración de aguas residuales" y "Tratamiento de residuos sólidos", se destaca el escaso peso de estas medidas en el eje 3 aunque ofrecen una elevada eficacia financiera y de realizaciones físicas, aplicándose en ambas el principio "quien contamina paga".

8.3. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO (I+D+I Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN)

8.3.1. INTRODUCCIÓN

En el epígrafe 3.4.3 ya se pusieron de manifiesto cuales son las dificultades para definir con precisión la delimitación y alcance de los aspectos transversales de I+D+I y de la Sociedad de la información, ante la ausencia de una referencia normativa clara y la tendencia (más bien, necesidad) de integrar las actuaciones en un ámbito más amplio denominado Sociedad del conocimiento. En el POIA 2000-2006, a nuestro juicio con buen criterio, se integró en la programación esta última perspectiva en un eje específico, el Eje 2 "Sociedad del conocimiento", de cuyo detalle en relación con esta política comunitaria ya dimos cuenta en el epígrafe antes citado.

En la entrevista que el equipo evaluador ha mantenido con los diferentes agentes ejecutores del programa operativo se incluyó, en el cuestionario que sirvió de base, una serie de preguntas con el objetivo de tener una visión global sobre su nivel de conocimiento de estos aspectos, la información de que disponen, asesoramiento, el tipo de relación de estos principios con sus operaciones y su intensidad. En este epígrafe se comenta brevemente cuáles fueron sus respuestas. Dado que como acabamos de señalar, existe un eje específico en el POIA, destacaremos las respuestas de estos agentes ejecutores en particular. Del mismo modo, distinguiremos entre las diferentes administraciones y fondos.

8.3.2. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN EXISTENTE SOBRE LOS ASPECTOS TRANSVERSALES DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

El nivel de conocimiento de los agentes ejecutores sobre estos aspectos se recoge en el Cuadro 8.31. En él se detalla el porcentaje de respuestas afirmativas a la pregunta *¿Conoce los aspectos transversales relacionados con I+D, Innovación y Sociedad de la Información?* agrupadas por ejes. La última columna recoge el número de encuestados en el eje correspondiente. De este modo, el primer dato significará que el 70,6% de los 17 agentes ejecutores entrevistados que desarrollan operaciones en el Eje 1 afirman conocer estas políticas comunitarias. El esquema de interpretación se mantiene en todos los cuadros del epígrafe.

Como puede observarse, el nivel de conocimiento medio de los agentes del programa es relativamente elevado, superando el 60%. Sobre esta media, sin embargo, hay fuertes dispersiones, destacando el escaso conocimiento existente entre los agentes ejecutores del Eje 7 "Agricultura y desarrollo rural" donde solo 1 de 10 encuestados conoce los de la Sociedad de la información y 2 de 10 los de I+D+I, seguidos muy de cerca por los del Eje 3 con unos porcentajes muy similares. Por fondos, los agentes que desarrollan medidas del FEOGA (que son precisamente los del Eje 7 más dos medidas del Eje 3 y otra en el Eje 1) son los que están con diferencia en una peor situación relativa.

La existencia del eje específico de Sociedad del conocimiento podría hacer pensar previamente que serían sus agentes ejecutores los que tuvieran un mayor nivel de conocimiento de la política comunitaria asociada. Sin embargo, son los agentes ejecutores del Eje 4 "Desarrollo de los recursos humanos" los que manifiestan, en el caso de Sociedad de la información un conocimiento algo mayor. En I+D+I si son los agentes del eje 2 los que muestran un mayor nivel de conocimiento. Por fondos, en el Eje 4 se encuadra la práctica totalidad de las medidas del Fondo Social Europeo, lo que justifica el elevado nivel de conocimientos que se muestra en el cuadro.

CUADRO 8.31. AGENTES EJECUTORES QUE AFIRMAN CONOCER LOS ASPECTOS TRANSVERSALES RELACIONADOS CON LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO (SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN E I+D+I) (PORCENTAJES)

Ejes/Institución/Fondo	Sociedad de la Información	I+D+I	n
1. Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	70,6	76,5	17
2. Sociedad del conocimiento	83,3	91,7	24
3. Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	11,1	33,3	18
4. Desarrollo de los recursos humanos	88,9	88,9	36
5. Desarrollo local y urbano	61,1	50,0	18
6. Redes de transporte y energía	54,5	54,5	11
7. Agricultura y desarrollo rural	10,0	20,0	10
9. Asistencia técnica	33,3	66,7	3
Total POIA	62,0	67,2	137
TIPO DE INSTITUCIÓN			
Central	21,4	14,3	14
Autonómica	66,7	73,2	123
FONDOS			
FEDER	58,1	64,0	86
FEOGA	7,7	23,1	13
FSE	89,5	89,5	38

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

De entre los agentes ejecutores del Eje 2 también pueden deducirse ciertas diferencias. Sólo uno de los encuestados en la medida 2.4 no afirma no conocer los principios de Sociedad de la información. Este mismo agente también ha sido encuestado en la medida 2.2 con, lógicamente, la misma respuesta. Junto a él, otros dos entrevistados de esta última medida no manifestaron su conocimiento; uno de ellos igualmente desconocía los principios de I+D+I.

Existen notables diferencias si distinguimos entre los agentes ejecutores según la administración en la que trabajen. Es de destacar el bajo nivel de conocimiento de los agentes ejecutores de la Administración central, muy por debajo de la media tanto en sociedad de la información como en I+D+I.

Haciendo referencia al diferente nivel de conocimiento entre los gestores, se les preguntó si consideraban suficiente la información disponible con el objetivo de conocer si dichas diferencias se debían a falta de información o a otras causas. Sus respuestas se recogen en el Cuadro 8.32 y ponen de manifiesto la queja de los agentes ejecutores sobre la información de que disponen de estos principios en particular. Así, apenas el 42% dice disponer de información suficiente, destacando en este aspecto los agentes ejecutores con medidas en el Eje 3 "Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos" donde ninguno de los 18 entrevistados respondió afirmativamente y nuevamente los del Eje 7. Son los encuestados en el Eje 4 los que parecen estar también en este aspecto, en una mejor situación, ya que cuatro de cada cinco agentes afirma disponer de información suficiente.

Puede verse claramente a través de las respuestas de los agentes ejecutores como éstos relacionan su bajo nivel de conocimiento con la falta de información de que disponen. También entre los agentes que tienen operaciones dentro del Eje 2 se da esta circunstancia, aunque en este caso hay que comentar algunos datos adicionales.

En el Cuadro 8.32 se recogen también las respuestas de los encuestados con operaciones en el eje de Sociedad del conocimiento. Aparentemente, se observan deficiencias en la información disponible, y en alguna medida éstas son importantes. Sin embargo, hay que tener en cuenta que se han realizado entrevistas a agentes ejecutores por medida

y órgano beneficiario; el mismo agente ejecutor puede, por tanto, haber sido entrevistado más de una vez si lleva operaciones en diferentes medidas y, en algún caso excepcional, varias veces. Este es precisamente el caso que nos ocupa, ya que el mismo agente ejecutor ha sido entrevistado en las medidas 2.1, 2.2, 2.3 y 2.4 y en todas ellas ha considerado que no existe información suficiente. Esto implica que su opinión negativa pondera en exceso el resultado.

CUADRO 8.32. ¿CONSIDERA SUFICIENTE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE ACERCA DE LOS ASPECTOS TRANSVERSALES RELACIONADOS CON LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO (SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN E I+D+I) (PORCENTAJES)?

Ejes/institución/Fondo	Si	n
1. Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	29,4	17
2. Sociedad del conocimiento	54,2	24
3. Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	0,0	18
4. Desarrollo de los recursos humanos	80,6	36
5. Desarrollo local y urbano	27,8	18
6. Redes de transporte y energía	30,0	11
7. Agricultura y desarrollo rural	10,0	10
9. Asistencia técnica	33,3	3
Total POIA	41,9	137
TIPO DE INSTITUCIÓN		
Central	0,0	14
Autonómica	46,7	123
FONDOS		
FEDER	29,4	86
FEOGA	15,4	13
FSE	78,9	38

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

No ocurre así en la medida 2.7 "Sociedad de la Información". En ésta es donde debería concentrarse con mayor intensidad el esfuerzo en la aplicación de esta política comunitaria, ya que es inherente a la misma. Sin embargo, la mitad de los agentes ejecutores que tienen operaciones en ella consideran que la información disponible sobre en qué consisten exactamente estas políticas y cuáles son las directrices para su aplicación práctica, es escasa o inexistente.

La relación entre ejes y fondos antes señalada vuelve a justificar la similitud de porcentajes entre FEOGA y los datos del Eje 7 y FSE y los datos del Eje 4, con lo que no son necesarios comentarios adicionales. La comparación en este ítem de los agentes de la administración central con los de la autonómica no deja bien parados a los primeros, ya que ninguno de los 14 encuestados contestó afirmativamente a esta pregunta, frente a casi la mitad de los segundos que sí lo hizo.

A juicio de los agentes ejecutores, tampoco puede decirse que tengan un referente al que acudir para solucionar sus dudas. Apenas un tercio de los entrevistados declara conocer la existencia de alguna persona u organismo al que acudir para ello. Tan solo los agentes ejecutores del eje 2 lo tienen, en un porcentaje que dobla la media del POIA, como puede observarse en el Cuadro 8.33. En el aspecto negativo, nuevamente el Eje 3 y el Eje 7 son los que peor respuesta ofrecen; por administración, la central; y por fondos, FEOGA. De los entrevistados en el eje 2, si bien la inmensa mayoría afirma tener un referente al que acudir en demanda de información y asesoramiento, dos agentes ejecutores de la Consejería de Agricultura y Pesca en la medida 2.2 no contestaron afirmativamente. No deja de ser curioso cuando, como ya se comentó en el capítulo 3, en esta Consejería existe un coordinador de Fondos Europeos.

La medida 2.7 vuelve a ser la excepción a la norma dentro de este eje, ya que tres de cada diez entrevistados y seis de cada diez no han contestado afirmativamente a esta cuestión para, respectivamente, sociedad de la información e I+D+I.

CUADRO 8.33. ¿EXISTE UN INTERLOCUTOR DEFINIDO EN EL ÁMBITO DE SUS OPERACIONES PARA TRATAR DE ESTOS ASUNTOS?. RESPUESTAS AFIRMATIVAS EN PORCENTAJES.

Ejes/Institución/Fondo	Sociedad de la Información	I+D+I	n
1. Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	29,4	17,6	17
2. Sociedad del conocimiento	79,2	66,7	24
3. Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	5,6	0,0	18
4. Desarrollo de los recursos humanos	50,0	47,2	36
5. Desarrollo local y urbano	27,8	22,2	18
6. Redes de transporte y energía	18,2	27,3	11
7. Agricultura y desarrollo rural	20,0	10,0	10
9. Asistencia técnica	0,0	0,0	3
Total POIA	38,0	32,1	137
TIPO DE INSTITUCIÓN			
Central	7,1	0,0	14
Autonómica	41,5	35,8	123
FONDOS			
FEDER	33,7	27,9	86
FEOGA	15,4	7,7	13
FSE	55,3	50,0	38

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

8.3.3. GRADO DE APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS EN LAS OPERACIONES

A pesar de sus quejas sobre la información disponible y sobre los canales existentes para su transmisión, los entrevistados afirman estar aplicando estos aspectos transversales en un porcentaje que puede considerarse elevado, ya que así lo estima el 70% del conjunto de agentes ejecutores entrevistados del POIA. Estas respuestas se recogen en Cuadro 8.34, conteniendo también los datos de los entrevistados del eje 2, y vuelven a trazar el mismo paisaje ya conocido: los entrevistados de los ejes 2 y 4 (y con estos últimos, los agentes del FSE) son los más cumplidores (tan solo un encuestado en cada una de las medidas no dice serlo) acompañados en esta ocasión por los encuestados del eje 1.

Por otro lado, los agentes ejecutores del eje 7 se sitúan a la cola en cuanto a la aplicación de los principios de sociedad del conocimiento en sus operaciones ya que solo afirman estar haciéndolo tres de diez encuestados. No son sin embargo los menos cumplidores. En esta ocasión, son los agentes ejecutores del Eje 6 "Redes de transporte y energía" los que los tienen menos en cuenta a la hora de ejecutar sus trabajos, ya que solo el 18,2% de los encuestados en este eje los está aplicando. En este último caso, no puede justificarse tan bajo cumplimiento en el desconocimiento, por cuanto como se pudo ver en el Cuadro 8.31, más de la mitad de estos entrevistados decían conocer las bases de su aplicación. Quizá, y a la luz de los datos aportados por el Cuadro 8.32, pudiera entenderse por

la inexistencia de un referente al que acudir para poder consultar cuestiones prácticas para su ejercicio efectivo, ya que idéntico porcentaje de los encuestados del Eje 6 (18,2%) manifestaron tener (o conocer) un interlocutor para estas cuestiones.

CUADRO 8.34. ¿SE ESTÁN APLICANDO LOS PRINCIPIOS DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO EN SUS OPERACIONES?. RESPUESTAS AFIRMATIVAS EN PORCENTAJES

Ejes/Institución/Fondo	Si	n
1. Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	88,2	17
2. Sociedad del conocimiento	95,8	24
3. Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	50,0	18
4. Desarrollo de los recursos humanos	97,2	36
5. Desarrollo local y urbano	38,9	18
6. Redes de transporte y energía	18,2	11
7. Agricultura y desarrollo rural	30,0	10
9. Asistencia técnica	66,7	3
Total POIA	70,1	137
TIPO DE INSTITUCIÓN		
Central	21,4	14
Autonómica	75,6	123
FONDOS		
FEDER	60,5	86
FEOGA	46,2	13
FSE	100,0	38

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

Respecto de los agentes ejecutores del eje 2, solo uno de ellos no afirmó estar aplicando los principios en sus operaciones. No deja de ser una curiosidad estadística, ya que este agente es uno de los pocos que afirmó no conocer estos principios debido a carencias de información. Coherentemente, tampoco quiso afirmar estar aplicando algo que formalmente decía desconocer, por lo que en esta ocasión prefirió no contestar a esta cuestión.

Nuevamente, los agentes ejecutores de la Junta de Andalucía son más cumplidores que sus homólogos de la administración central: tres de cada cuatro encuestados de la administración autonómica afirman aplicar los principios en sus operaciones frente a uno de cada cinco de la administración central (ver cuadros 8.34 y 8.35).

El elevado nivel de cumplimiento medio que se deducía del Cuadro 8.34 se matiza en buena medida al analizar los datos del siguiente cuadro. En él se recogen las respuestas a la pregunta de con qué intensidad se están aplicando estos principios en las operaciones. Son muy pocos los que afirman que esta intensidad es alta. Por esta opción se decantan dos de los tres encuestados en el Eje 9 "Asistencia técnica" cuando hacen referencia a los de sociedad de la información; uno de ellos cambia su respuesta a "baja" cuando se refiere a I+D+I; el tercero, no sabe o no contesta en ningún caso. En el conjunto del POIA, solo uno de cada cinco y uno de cada siete, respectivamente para SI e I+D+I, estiman que su aplicación tiene una intensidad alta en sus operaciones.

Por ejes, se repite la tónica ya comentada: la mayor intensidad se detecta en los ejes 2 y 4 y la menor en los ejes 3 y 7. En aquellos primeros se estima un grado de intensidad medio-alto en sociedad del conocimiento y algo menor para I+D+I en el eje 4. En los segundos, ninguno de los encuestados señaló la opción "alta".

Hay que destacar que en este cuadro, a diferencia de los anteriores, se muestran no solo las respuestas afirmativas sino también las respuestas negativas. Así, las respuestas alta, media y baja agrupan a aquellos que están aplicando los principios en estos diferentes grados, en tanto que la columna "Nula" recoge a aquellos que afirman no estar aplicándolos de ninguna manera. En este sentido, si bien tranquiliza que ningún agente ejecutor del eje 2 esté en esta última situación, debemos destacar el elevado número de gestores de los ejes 3, 6 y 7 que incumplen con estas políticas comunitarias ya que en dichos ejes superan en número a aquellos que si cumplen.

Entre los gestores del eje 2 (aunque solo en la medida 2.7 y para sociedad de la información la intensidad es, en su mayoría, alta), salvo la excepción ya comentada de un gestor de la medida 2.2, el grado de intensidad puede considerarse satisfactorio.

CUADRO 8.35. ¿CON QUÉ INTENSIDAD SE ESTÁN APLICANDO LOS PRINCIPIOS DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO?. RESPUESTAS DE LOS AGENTES EJECUTORES EN PORCENTAJES

Ejes/Institución/Fondo	Sociedad del Conocimiento					I+D+I					n
	Alta	Media	Baja	Nula	NS/NC	Alta	Media	Baja	Nula	NS/NC	n
1. Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	23,5	35,3	11,8	17,6	11,8	17,6	29,4	29,4	11,8	11,8	17
2. Sociedad del conocimiento	33,3	50,0	12,5	4,2	---	33,3	54,2	---	12,5	---	24
3. Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	---	33,3	---	44,4	22,2	---	27,8	22,2	27,8	22,2	18
4. Desarrollo de los recursos humanos	27,8	58,3	11,1	---	2,8	8,3	41,7	44,4	---	5,6	36
5. Desarrollo local y urbano	16,7	16,7	5,6	27,8	33,3	11,1	5,6	16,7	27,8	38,9	18
6. Redes de transporte y energía	18,2	---	---	54,5	27,3	18,2	---	---	54,5	27,3	11
7. Agricultura y desarrollo rural	---	30,0	---	40,0	30,0	10,0	10,0	10,0	40,0	30,0	10
9. Asistencia técnica	66,7	---	---	---	33,3	33,3	---	33,3	---	33,3	3
Total POIA	21,2	37,2	7,3	19,7	14,6	14,6	29,2	21,9	18,2	16,1	137
TIPO DE INSTITUCIÓN											
Central	---	21,4	---	21,4	57,1	---	7,1	7,1	28,6	57,1	14
Autonómica	23,6	39,0	8,1	19,5	9,8	16,3	31,7	23,6	17,1	11,4	123
FONDOS											
FEDER	19,8	27,9	7,0	26,7	18,6	17,4	25,6	11,6	24,4	20,9	86
FEOGA	---	38,5	---	30,8	30,8	7,7	15,4	23,1	30,8	23,1	13
FSE	31,6	57,9	10,5	---	---	10,5	42,1	44,7	---	2,6	38

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

8.3.3. ASPECTOS DE LA RELACION ENTRE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS DE SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO Y LAS OPERACIONES DEL POIA

Finalmente, el Cuadro 8.36 recoge los aspectos concretos en los que se vincula la aplicación de los principios horizontales a las operaciones. En las tres primeras columnas se recogen los aspectos de la sociedad de la información y en las dos últimas los de I+D+I. El agente ejecutor podía señalar, si así fuera el caso, todas las respuestas, alguna o ninguna de ellas.

CUADRO 8.36. ¿EN QUÉ ASPECTOS DE LAS PRIORIDADES HORIZONTALES SE HALLA DEFINIDA LA RELACIÓN CON SUS OPERACIONES?. RESPUESTAS AFIRMATIVAS DE LOS AGENTES EJECUTORES EN PORCENTAJES

Ejes/Institución/Fondo	Internet más rápida, segura y barata	Invertir en las personas y en formación	Estimular el uso de Internet	Creación de un espacio europeo de investigación	Creación de un entorno propicio para empresas innovadoras	n
1. Mejora de la competitividad y desarrollo tejido productivo	43,8	56,3	68,8	25,0	50,0	17
2. Sociedad del conocimiento	66,7	79,2	79,2	66,7	33,3	24
3. Medio ambiente entorno natural y recursos hídricos	16,7	22,2	33,3	---	5,6	18
4. Desarrollo de los recursos humanos	50,0	55,6	47,2	13,9	13,9	36
5. Desarrollo local y urbano	22,2	27,8	38,9	---	16,7	18
6. Redes de transporte y energía	---	---	---	---	10,0	11
7. Agricultura y desarrollo rural	20,0	20,0	20,0	10,0	20,0	10
9. Asistencia técnica	66,7	50,0	66,7	---	---	3
Total POIA	38,2	44,8	47,1	19,1	20,7	137
TIPO DE INSTITUCIÓN						
Central	21,4	7,7	21,4	7,1	7,1	14
Autonómica	40,2	48,8	50,0	20,5	22,3	123
FONDOS						
FEDER	32,9	42,9	44,7	22,4	22,6	86
FEOGA	23,1	23,1	38,5	7,7	15,4	13
FSE	55,3	56,8	55,3	15,8	18,4	38

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

Puede deducirse de estos datos como a la hora de concretar, los porcentajes de respuestas afirmativas se reducen sensiblemente, lo que induce a pensar que el cumplimiento real de estos principios es menor del que se manifiesta por los agentes ejecutores en las preguntas anteriores.

En cierto sentido, este cuadro viene a matizar los datos del Cuadro 8.34, ya que es una forma indirecta de preguntarle al gestor sobre la misma cuestión. Así, si en dicha ocasión el 70% de los agentes ejecutores del conjunto del POIA manifestaba que sí se estaban aplicando convenientemente esos principios en sus operaciones, sólo afirman ahora estar aplicando los principios concretos de sociedad de la información entre un 38 y un 47%, cifras que se sitúan en torno a solo el 20% para I+D+I. Esta pauta se mantiene para todos los ejes sin excepción reseñable. Los agentes ejecutores del Eje 6 no contribuyen en ningún caso al desarrollo de la sociedad de la información y solo uno de ellos dice contribuir a la creación de un entorno propicio para empresas innovadoras.

Por tipos de institución y fondos, los agentes ejecutores de la administración central y los que desarrollan operaciones del FEOGA son los que menos contribuyen al desarrollo de la Sociedad del Conocimiento.

8.3.4. VALORACIÓN DEL EQUIPO EVALUADOR SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO EN EL POIA

La valoración que hace el equipo evaluador puede resumirse en cuatro puntos:

- Debe incidirse decididamente en la difusión de estas políticas comunitarias entre los gestores así como en la obligatoriedad de su aplicación. Los resultados obtenidos, especialmente los del último cuadro, ponen de manifiesto un conocimiento escaso o superficial de estas cuestiones.
- Se debe destacar además las diferencias existentes entre los agentes ejecutores en función de la medida en la que se desarrollan sus operaciones. Dejando al margen de este comentario a aquellos que tienen sus operaciones en el eje 2, es de destacar el buen comportamiento medio de los entrevistados en el eje 4 en referencia a estos principios en concreto. Todo lo contrario debe decirse de los encuestados de los ejes 3, 6 y 7. Estas diferencias se plasman en los fondos que financian las medias, encontrándose un muy elevado grado de cumplimiento en las operaciones del FSE que contrasta con el bajo cumplimiento de las medidas cofinanciadas por FEOGA.
- Existen también notables diferencias entre los agentes ejecutores de la administración central y los de la autonómica, constatándose entre los primeros un nivel de conocimiento de los principios, aplicación e intensidad de la misma sensiblemente inferiores a los de la Comunidad Autónoma.
- A lo dicho anteriormente, hay que añadir la percepción que tiene el evaluador, obtenida en las entrevistas personales, del escaso interés que aparentan los agentes ejecutores por mejorar en este aspecto.

Como conclusión, podemos manifestar que, a nuestro juicio, la aplicación actual dista mucho en la práctica de poder considerarse como satisfactoria.

8.4. DESARROLLO LOCAL

8.4.1. INTRODUCCIÓN

Para el análisis de la prioridad Desarrollo Local y Urbano se ha seguido la metodología propuesta por GPI Consultores (2002)⁸⁸, orientando las cuestiones planteadas a los agentes ejecutores a detectar:

- El conocimiento que tienen de esta política comunitaria y de los principios en que se basa.
- Si consideran que esta prioridad ha sido tenida en cuenta en la programación de las operaciones gestionadas por cada órgano ejecutor.
- Si creen que esas operaciones han contribuido, y en qué aspectos, a mejorar las condiciones para el desarrollo del tejido económico y empresarial del territorio en que se han realizado.
- Si han colaborado, desde su punto de vista, en el desarrollo de especialidades formativas que potencien el uso de los recursos naturales o patrimoniales del entorno.

88. Guía Metodológica de la Evaluación Intermedia de las Actuaciones Cofinanciadas por el FSE en los Programas Operativos Integrados 2000/2006 de las Regiones Españolas de Objetivo 1. P. 14.

- Si las operaciones han contribuido a mejorar la capacidad organizativa de las comunidades locales y la participación de los agentes sociales.
- Si las operaciones desarrolladas han hecho uso de las UTEDLT (Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico) y de los recursos locales para su realización.

El análisis se realiza para cada eje prioritario del POIA, por tipo de administración y por fondo que financia las distintas medidas. Además, se desciende a nivel de medida para las que integran el Eje 5 y para aquellas que han sido cofinanciadas con el FSE. En el caso del Eje 5 porque es el mecanismo utilizado por el MCA para incorporar el componente urbano en los programas de desarrollo regional, siguiendo lo establecido en el artículo 2 del nuevo Reglamento del FEDER 1783/1999. Y, en el caso del FSE porque como señala el MCA, p. 59, en consonancia con lo establecido en el art. 2 del Reglamento (CE) 1784/99 relativo al FSE, el Desarrollo Local y Urbano es una prioridad específica de las medidas cofinanciadas con este fondo.

8.4.2. NIVEL DE CONOCIMIENTO DE LA PRIORIDAD

Los resultados que se obtienen en esta cuestión planteada a los agentes ejecutores, recogidos en el cuadro 8.37, reflejan un mayor nivel de conocimiento de esta prioridad en aquellos que se responsabilizan de medidas incluidas en los Ejes 4 y 5; no se alcanza el 100% en ambos como consecuencia de una falta de respuesta por un agente ejecutor adscrito al Servicio Andaluz de Salud con responsabilidad en la Medida 5.9 y una respuesta negativa en un agente ejecutor adscrito a la Consejería de Economía y Hacienda con responsabilidad en la Medida 4B.8; se ha considerado procedente recoger estas excepciones porque se trata de ejes directamente relacionados con esta política.

CUADRO 8.37. CONOCIMIENTO GLOBAL DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE DESARROLLO LOCAL Y URBANO

EJES	SÍ		NO		NS/NC		N
	n	%	n	%	n	%	
1	13	76,5	3	17,6	1	5,9	17
2	12	50,0	12	50,0	0	0,0	24
3	15	83,3	3	16,7	0	0,0	18
4	35	97,2	1	2,8	0	0,0	36
5	17	94,4	0	0,0	1	5,6	18
6	9	81,8	0	0,0	2	18,2	11
7	2	20,0	3	30,0	5	50,0	10
9	1	33,3	1	33,3	1	33,3	3
FONDOS							
FEDER	63	73,3	18	20,9	5	5,8	86
FEOGA	5	38,5	3	23,1	5	38,5	13
FSE	36	94,7	2	5,3	0	0,0	38
ADMISTRACIÓN							
Autonómica	97	78,9	19	15,4	7	5,7	123
Central	7	50,0	4	28,6	3	21,4	14
TOTAL POIA	104	75,9	23	16,8	10	7,3	137

FUENTE: Encuesta a agentes ejecutores.

Desde el punto de vista de los distintos fondos europeos que participan en el POIA, los agentes ejecutores con responsabilidad en actuaciones cofinanciadas por el FSE manifiestan un conocimiento claramente superior a los del resto de los fondos, en particular es de destacar el reducido número de agentes ejecutores que manifiestan tener conocimiento de la misma en el FEOGA (O).

Según el tipo de administración, son los agentes ejecutores adscritos a la administración autonómica los que manifiestan tener un mayor nivel de conocimiento; lógica consecuencia del dato anterior, ya que en el Eje 4 no hay ningún órgano ejecutor de la administración central y en el Eje 5 sólo hay uno que haya cumplimentado el cuestionario (Gerencia de Infraestructura y Equipamiento del MEC).

Para profundizar en el nivel de conocimiento que tienen de esta prioridad los agentes ejecutores, se le indican cuatro puntos que son señalados en el documento de la Comisión Europea, "El Marco de Actuación para el Desarrollo Urbano Sostenible", como objetivos interdependientes en torno a los cuales se organiza ese marco de actuación, es decir que, en opinión del evaluador, la definen de manera muy abreviada: Acrecentar la prosperidad económica y el empleo en las pequeñas y grandes ciudades; Fomentar la igualdad, la integración social y la regeneración en las zonas urbanas; Proteger y mejorar el medio ambiente urbano y Contribuir a un buen gobierno urbano y a la participación ciudadana⁸⁹.

Es necesario señalar, en primer lugar, que los valores medios del POIA dan como resultado que ninguno de los cuatro puntos es conocido, con nivel alto, por más del 15% de los agentes entrevistados (cuadros AVIII.31 al A.VIII.34 del anexo). Desglosando esos datos por Ejes se observa:

- Que tan sólo los agentes ejecutores con responsabilidad en el Eje 4, la mayoría adscritos a la Consejería de Empleo y Desarrollo tecnológico, superan ese nivel medio.
- Que todos agentes ejecutores responsables del Eje 5 se sitúan por debajo de ese nivel medio.
- Que el objetivo cuarto, relativo a la promoción y mejora del entorno urbano, sólo manifiestan conocerlo con nivel alto el 11% de los agentes ejecutores entrevistados con responsabilidad en el Eje 5. A pesar de que es un punto de referencia en la definición de gran parte de las medidas integrantes del mismo.

Desde el equipo evaluador se considera, en función de los datos aportados, que existe un conocimiento genérico de la prioridad, pero no de su contenido, siendo el objetivo más desconocido el cuatro, el que se plantea contribuir a mejorar el gobierno de los núcleos urbanos y la participación de los agentes sociales; tan sólo el 10,5% de los agentes ejecutores de las actuaciones cofinanciadas con el FSE manifiestan tener un conocimiento alto de este objetivo, no obstante este porcentaje es superior a la media del POIA.

8.4.3. INTEGRACIÓN DE LA PRIORIDAD EN LA PROGRAMACIÓN DE LAS MEDIDAS

El estudio de la consideración de la prioridad en la programación de las medidas presenta unos resultados, desde la perspectiva del evaluador, coherentes con los obtenidos en el epígrafe anterior (cuadro 8.38). Se reducen las respuestas afirmativas, y se dice que este resultado es coherente con el anterior porque si no hay un conocimiento adecuado de esta política comunitaria, difícilmente se podrá tener en cuenta al programar las actuaciones. Todos los agentes ejecutores con responsabilidad en el Eje 5 responden afirmativamente, en consonancia con que este es el objetivo directo del mismo. En el Eje 4, dos agentes ejecutores adscritos a la Consejería de Economía y Hacienda y al Instituto Andaluz de Servicios Sociales con responsabilidad en las Medidas 4B.8 y 4D.10, respectivamente son los que contestan negativamente a pesar de la relación directa existente entre el eje y la política comunitaria.

89. Se le da la posibilidad de manifestar si su conocimiento de cada uno de estos puntos es alto, medio o bajo.

También en consonancia con el epígrafe anterior y por las mismas razones, la programación de las medidas cofinanciadas con el FSE se ha realizado teniendo en cuenta esta prioridad en un porcentaje considerablemente superior a las del resto de los fondos, siendo especialmente bajo el porcentaje de medidas que la han tenido en cuenta en las cofinanciadas por el FEOGA (O).

CUADRO 8.38. INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE DESARROLLO LOCAL Y URBANO EN LA PROGRAMACIÓN DE LAS MEDIDAS

EJES	SÍ		NO		NS/NC		N
	n	%	n	%	n	%	
1	9	52,9	6	35,3	2	11,8	17
2	11	45,8	10	41,7	3	12,5	24
3	15	83,3	2	11,1	1	5,6	18
4	33	91,7	2	5,6	1	2,8	36
5	18	100,0	0	0,0	0	0,0	18
6	9	81,8	0	0,0	2	18,2	11
7	0	0,0	1	10,0	9	90,0	10
9	0	0,0	2	66,7	1	33,3	3
FONDOS							
FEDER	59	68,6	18	20,9	9	10,5	86
FEOGA	2	15,4	1	7,7	10	76,9	13
FSE	34	89,5	4	10,5	0	0,0	38
ADMISTRACIÓN							
Autonómica	88	71,5	21	17,1	14	11,4	123
Central	7	50,0	2	14,3	5	35,7	14
TOTAL POIA	95	69,3	23	16,8	19	13,9	137

FUENTE: Encuesta a agentes ejecutores.

Desde la óptica del tipo de administración, los agentes ejecutores adscritos a la administración autonómica que contestan afirmativamente superan en 20 puntos porcentuales a los de la administración central.

Para profundizar en la consideración tenida en la programación se ha pedido, en el cuestionario, a los agentes ejecutores que han contestado afirmativamente que señalen el tipo de consideración⁹⁰ y el grado de la misma⁹¹, en relación con cada uno de los cuatro objetivos antes señalados (cuadros A.VIII.35. hasta A.VIII.38 del anexo). *En este aspecto, también en este caso se observa que los agentes ejecutores afirman que sí se da esa consideración y después no concretan en qué aspectos; este hecho puede ser atribuible al desconocimiento del contenido de la política y/o a que los agentes ejecutores que en definitiva se han hecho responsables de la ejecución no han participado en la programación.* No obstante, se cree interesante señalar que el primer objetivo, la promoción de la estabilidad económica y el empleo es el que se considera que más se ha tenido en cuenta de manera directa. Siendo de destacar que en esta opinión los agentes ejecutores con responsabilidad en el Eje 1, se sitúan por encima de los del Eje 5. También se cree conveniente resaltar, por lógica, la masiva calificación de directa por los agentes ejecutores con responsabilidad en el Eje 5 de la relación de las medidas del mismo con el objetivo 3, promoción y mejora del entorno urbano.

90. Directa-indirecta

91. Muy alto-alto-medio-bajo.

Desde la perspectiva de los fondos, destaca la consideración de directa que se atribuye al primer objetivo, casi en un 100%, en las medidas cofinanciadas con FSE. Así mismo es destacable la caída tan fuerte que se produce en la consideración directa del resto de los objetivos.

En relación con el grado de consideración (cuadros A.VIII.39 hasta A.VIII.42 del anexo), también la promoción de la estabilidad económica y el empleo se considera, por los agentes ejecutores, que tiene el grado más alto, y la mejora de la gestión urbana y de la participación ciudadana, el objetivo que tiene un menor grado de consideración en la programación de las distintas medidas. *Quizás lo más destacable sea que la opción no sabe/no contesta es la que más porcentaje recibe en los cuatro objetivos.*

En resumen, desde la perspectiva del evaluador, los datos arrojan un elevado desconocimiento del contenido de esta política entre los agentes ejecutores entrevistados. Este hecho podría explicar su no consideración en la programación de las distintas medidas. Este desconocimiento tiene menor intensidad entre los agentes ejecutores adscritos a la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico y entre los que gestionan medidas del Eje 5.

8.4.4. COLABORACIÓN DE LAS MEDIDAS EN LA MEJORA DE LAS CONDICIONES OFRECIDAS PARA EL DESARROLLO DEL TEJIDO ECONÓMICO Y EMPRESARIAL

Para conocer la opinión de los agentes ejecutores en relación con la colaboración de las distintas medidas en el desarrollo del tejido económico y empresarial se le señalan cuatro aspectos: Con la mejora cualitativa de la mano de obra; Con la diversificación cualitativa de la mano de obra; Con la creación de servicios de información empresarial y Con la creación de servicios de información para el empleo.

A nivel de Eje, Cuadro A.VIII.43 del anexo, en la señalización de los dos primeros puntos, destacan los Ejes 4 (Desarrollo de los recursos humanos) y 2 (Sociedad del conocimiento), en consonancia con los objetivos de los mismos. En el punto relativo a la creación de servicios de información empresarial destaca el Eje 1, al contar entre sus medidas varias que tienen como objetivo el apoyo, la promoción y la creación de servicios a las empresas. En el Eje 5, los aspectos de creación de servicios de información para el empleo afectan directamente a la Medida 5.6 que es la única que señala ambos aspectos.

Desde la perspectiva de los fondos, el FSE se sitúa por encima de la media en los cuatro aspectos, destacando en los dos primeros relativos a mejora y diversificación cualitativa de la mano de obra.

Por último, desde el tipo de administración, los agentes ejecutores adscritos a la administración autonómica destacan claramente en la señalización afirmativa de la colaboración de los cuatro aspectos. Pero lo que más llama la atención al evaluador es la elevada falta de respuesta en los agentes ejecutores adscritos a la administración central, que en el primer aspecto alcanza el 79% y en los tres últimos el 93%.

8.4.5. COLABORACIÓN DE LAS MEDIDAS EN EL DESARROLLO DE ESPECIALIDADES FORMATIVAS

Desde el punto de vista de los agentes ejecutores entrevistados, según los datos del cuadro 8.39, el perfil de las actuaciones que colaboran en mayor medida a la creación de especialidades formativas sería el siguiente, señalados los factores que lo determinan por orden de importancia: Actuaciones cofinanciadas con el FSE, especialmente las relacionadas con la Formación Profesional y Actuaciones gestionadas por agentes ejecutores adscritos a la administración autonómica.

CUADRO 8.39. COLABORACIÓN DE LAS MEDIDAS EN EL DESARROLLO DE ESPECIALIDADES FORMATIVAS

EJES	SÍ		NO		NS/NC		N
	n	%	n	%	n	%	
1	3	17,6	8	47,1	6	35,3	17
2	10	41,7	11	45,8	3	12,5	24
3	7	38,9	7	38,9	4	22,2	18
4	20	55,6	15	41,7	1	2,8	36
5	5	27,8	8	44,4	5	27,8	18
6	3	27,3	5	45,5	3	27,3	11
7	0	0,0	1	10,0	9	90,0	10
9	1	33,3	1	33,3	1	33,3	3
FONDOS							
FEDER	27	31,4	38	44,2	21	24,4	86
FEOGA	2	15,4	1	7,7	10	76,9	13
FSE	20	52,6	17	44,7	1	2,6	38
ADMISTRACIÓN							
Autonómica	45	36,6	54	43,9	24	19,5	123
Central	4	28,6	2	14,3	8	57,1	14
TOTAL POIA	49	35,8	56	40,9	32	23,4	137

FUENTE: Encuesta a agentes ejecutores.

Algunos agentes ejecutores con responsabilidad de gestión en los Ejes 3 y 5, adscritos a las Consejerías de Obras Públicas, Turismo y Deporte y a la de Medio Ambiente, consideran que se ha ejercido una influencia, pero en sentido inverso, al potenciarse recursos que han requerido empleo con cualificaciones específicas.

8.4.6. COLABORACIÓN DE LAS MEDIDAS EN LA IDENTIFICACIÓN DE POTENCIALIDADES DE DESARROLLO

En el análisis de este aspecto a nivel de Ejes, destaca, desde la perspectiva del evaluador, el reducido porcentaje que representan las respuestas afirmativas en el Eje 5- porcentaje muy inferior a la media del POIA- ya que uno de los objetivos de este Eje consiste en identificar potencialidades económicas y fomentarlas (ver cuadro 8.40).

Responden negativamente o en blanco agentes ejecutores adscritos a las Consejerías de Cultura y Economía y Hacienda, al Instituto Andaluz de Servicios Sociales y al Ministerio de Educación y Cultura. Los agentes ejecutores con responsabilidad en el Eje 6 son los que consideran en mayor medida que las actuaciones que gestionan propician esa identificación y potenciación, argumentando los efectos directos que, en este sentido, se derivan de las obras de infraestructuras de transporte y energéticas.

Agrupados por fondos, entre los agentes ejecutores que gestionan medidas cofinanciadas por el FSE, el porcentaje de respuestas afirmativas es muy superior a la media.

También entre los agentes ejecutores adscritos a la administración autonómica, vuelven a ser un porcentaje superior a los de la administración central los que consideran que las medidas por ellos gestionadas colaboran en la identificación y potenciación de los recursos económicos.

CUADRO 8.40. COLABORACIÓN EN LA IDENTIFICACIÓN DE POTENCIALIDADES DE DESARROLLO

EJES	SÍ		NO		NS/NC		N
	n	%	n	%	n	%	
1	12	70,6	2	11,8	3	17,6	17
2	17	70,8	5	20,8	2	8,3	24
3	6	33,3	4	22,2	8	44,4	18
4	25	69,4	9	25,0	2	5,6	36
5	10	55,6	4	22,2	4	22,2	18
6	9	81,8	0	0,0	2	18,2	11
7	0	0,0	1	11,1	8	88,9	9
9	1	33,3	1	33,3	1	33,3	3
FONDOS							
FEDER	51	59,3	15	17,4	20	23,3	86
FEOGA	2	16,7	1	8,3	9	75,0	12
FSE	27	71,1	10	26,3	1	2,6	38
ADMISTRACIÓN							
Autonómica	76	62,3	23	18,9	23	18,9	122
Central	4	28,6	3	21,4	7	50,0	14
TOTAL POIA	80	58,8	26	19,1	30	22,1	136

FUENTE: Encuesta a agentes ejecutores.

8.4.7. COLABORACIÓN DE LAS MEDIDAS EN LA MEJORA DE LA CAPACIDAD ORGANIZATIVA Y LA COLABORACIÓN DE LOS AGENTES ECONÓMICOS Y SOCIALES

Para analizar esta colaboración se le señalaron tres formas de propiciarla: Distribuyendo funciones entre los que intervienen en la realización de la medida; Contribuyendo a identificar a los agentes locales potenciadores del desarrollo y Fomentando la participación de los agentes locales. Desde los agentes ejecutores, cuadro A.VIII.44 del anexo, se considera que las diversas medidas colaboran escasamente en estos aspectos, aunque se producen tantas faltas de respuestas como respuestas negativas. *Es decir, que este objetivo de la política comunitaria, desde el punto de vista del evaluador se puede calificar como el más desconocido por parte de los agentes ejecutores, siendo más abundante esta falta de respuestas, una vez más, entre los agentes ejecutores pertenecientes a la administración central.*

No obstante, desde la perspectiva de los fondos se puede señalar lo siguiente:

- Que entre los agentes ejecutores de medidas cofinanciadas con fondos FEDER y FEOGA (O) hay un porcentaje superior a la media que considera que, estas medidas, inciden en este objetivo distribuyendo funciones entre los intervinientes en la realización.
- Sin embargo, entre los agentes ejecutores de medidas cofinanciadas con FSE, sobre todo de las medidas del Eje 4 relacionadas con la formación y la medida 5.6, es superior a la media del POIA el porcentaje de los que piensan que sus medidas inciden en este objetivo a través de los punto 2 y 3.

8.4.8. UTILIZACIÓN DE UTEDLT, RECURSOS Y EMPRESAS LOCALES

- A) En relación con la utilización de las UTEDLT, cuadro A.VIII.45 del anexo, sólo el 26,5% de los agentes ejecutores manifiesta haber utilizado los servicios de alguna de ellas. La mayoría de estos con responsabilidad de gestión en medidas del Eje 4 y adscritos exclusivamente a la administración autonómica. Posiblemente hay que atribuirlo a que en estos primeros años hay pocas UTEDLT operativas y/o a que no han difundido suficientemente información sobre su implantación y servicios.
- B) Por lo que se refiere al uso de recursos del entorno, cuadro A.VIII.46 del anexo, el porcentaje de agentes ejecutores que manifiesta que la realización de sus medidas ha implicado el uso de los mismo es ligeramente superior a los del punto A, pero no alcanzan ni el 40% de los entrevistados. Se reparten casi paritariamente por tipo de administración y son, básicamente, agentes ejecutores con responsabilidad en medidas de los Ejes 3, 6 y 1; estas han consistido en realización de algún tipo de obras y los agentes ejecutores hacen referencia tanto a recursos materiales como humanos. En consonancia con la mayor presencia de estas medidas, son los fondos FEDER los que ostentan mayor participación en la financiación de las medidas que los utilizan.
- C) En el uso de los servicios de las empresas locales, cuadro A.VIII.47 del anexo, la respuesta es similar a la del apartado B; el 37,2% de los agentes ejecutores contesta afirmativamente. No obstante, el reparto por Ejes presenta diferencias atribuibles a la inclusión en este apartado de las empresas de servicios, a pesar de lo cual las medidas del Eje 6 siguen a la cabeza en la utilización de estas empresas. Por tipo de administración también cambia el reparto de respuestas afirmativas, presentando los agentes ejecutores adscritos a la administración autonómica una diferencia de 20 puntos porcentuales con respecto a la administración central.

8.4.9. VALORACIÓN DEL EQUIPO EVALUADOR

Desde la perspectiva del equipo evaluador el porcentaje de agentes ejecutores que manifiesta tener conocimiento de la política comunitaria de Desarrollo Local y Urbano es significativamente reducido. Esta carencia de conocimiento se manifiesta, en mayor medida, cuando se indaga acerca del contenido y los objetivos de la misma.

En lógica consecuencia con este desconocimiento se produce, también, un porcentaje elevado de agentes ejecutores que considera que los distintos contenidos de esta prioridad no han sido tenidos en cuenta en la programación de las distintas medidas que integran el POIA. En opinión del equipo evaluador no se produce realmente una falta de coherencia entre los objetivos de esta política y las actuaciones desarrolladas en el POIA, sino que esa opinión de algunos agentes ejecutores podría atribuirse a una cierta desvinculación entre la programación y la ejecución, al menos en algunos casos. También puede explicar este hecho el elevado índice de rotación entre los agentes ejecutores al que ya se ha hecho referencia, y que conduce a un desconocimiento por parte estos de contenidos diferentes a los relacionados directamente con su gestión.

Por último se considera que hay una infravaloración, por parte de los agentes ejecutores de las repercusiones que, en materia de Desarrollo Local y Urbano puedan estar produciendo las medidas del POIA, sobre todo las medidas integrantes de los Ejes 4 y 5.

CAPÍTULO 9

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

9.1. GENERALIDADES

1. La evaluación intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006 (POIA) que viene regulada en el artículo 42 del Reglamento 1260/99 estudia los primeros resultados de las intervenciones, su pertinencia y la realización de objetivos, la utilización de los créditos y el desarrollo del seguimiento y de la aplicación de los principios horizontales comunitarios. La evaluación intermedia se configura como una obligación desde el punto de vista jurídico o reglamentario, así como una herramienta de análisis desde el punto de vista económico, al proporcionar información relevante tanto para mejorar la asignación de recursos escasos, como para aumentar la eficiencia del gasto público. En concreto, el fin del proceso de evaluación es valorar la eficacia de las intervenciones estructurales al objeto de apreciar su impacto en relación con los objetivos comunitarios, así como analizar su incidencia en problemas estructurales específicos. La evaluación intermedia tiene como ámbito territorial la Comunidad Autónoma de Andalucía y se refiere al conjunto de actuaciones cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria Sección Orientación (FEOGA-O), incluidas en el POIA 2000-2006 y tal y como se desarrollan en su Complemento de Programa. La importancia relativa de este Programa en el contexto del Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 (MCA) para las regiones objetivo 1 se pone de manifiesto en las siguientes cifras: el POIA representa el 19,4% del gasto público total del MAC, el 19,8% de la aportación comunitaria, y el 18,5% de la aportación nacional de recursos al referido Marco.
2. La metodología desarrollada por los evaluadores del POIA 2000-2006 ha resultado clave para diagnosticar los principales obstáculos que limitan la implementación de las operaciones y realizar las recomendaciones contenidas en este texto. En esta metodología se ha articulado el análisis en tres niveles: la aproximación micro (agentes ejecutores), la intermedia (gestores-coordinadores) y la macroeconómica.
3. Para aplicar la metodología diseñada, que ha partido de la delimitación de los niveles de análisis de las relaciones entre las administraciones, organismos y entidades implicadas en la gestión de los Fondos Estructurales, se ha diferenciado entre gestores-coordinadores y agentes ejecutores. Se ha denominado gestores-coordinadores a las personas adscritas a las Autoridades de Pago, la Autoridad de Gestión, la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía, las Unidades Centrales de los órganos intermedios dependientes de la Administración General del Estado (AGE), y los responsables de la coordinación de cada Fondo. Adicionalmente, también se consideran gestores-coordinadores los altos cargos de los órganos ejecutores que realizan tareas de coordinación en la ejecución de las medidas que les han sido asignadas y/o pertenecen a órganos ejecutores con funciones relevantes en la implementación de las prioridades horizontales (en el caso de la Junta de Andalucía, por ejemplo, altos cargos del IFA, de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, Instituto Andaluz de la Mujer y Consejería de Medio Ambiente); y, por otra parte, por agentes ejecutores se designan en este texto a las personas integradas en las relaciones de puestos de trabajo de los órganos ejecutores responsables de la implementación de las operaciones.
4. Como rasgo metodológico específico, la evaluación intermedia del POIA, además de centrar su trabajo en el análisis de gestión de las medidas, ha consistido en un trabajo exhaustivo y detallado de la ejecución de las operaciones dentro de cada medida según órgano ejecutor. Para ello se ha logrado entrevistar a la práctica totalidad de los

agentes ejecutores (más del 97,0% del total). Este enfoque ha permitido al equipo evaluador tener acceso a los datos relativos al nivel más bajo de ejecución del Programa, es decir, a nivel de operaciones (proyectos); y ello sin menoscabo de realizar la evaluación intermedia a nivel de medidas. El enfoque adoptado ha hecho posible diferenciar la evolución de operaciones, recogidas en un mismo indicador físico, pero muy diferentes entre sí, dentro de cada medida según órgano ejecutor; y obtener costes unitarios de realizaciones físicas para cada indicador suministrados directamente por los agentes ejecutores. Así pues, se ha contado con la perspectiva que de la ejecución del Programa adoptan los responsables últimos en los órganos ejecutores.

5. La fiabilidad de los datos secundarios utilizados viene avalada por el organismo que los ha producido y que se cita en cada caso; a su vez, la fiabilidad de los datos primarios confeccionados por los evaluadores está sustentada bien en que representa a la totalidad de la población objeto de análisis (agentes ejecutores) o en los criterios definidos, en cada caso, por los evaluadores del MCA (encuestas del FSE y FEOGA a beneficiarios últimos, entrevistas a gestores-coordinadores y análisis de casos). Todas las conclusiones obtenidas y las recomendaciones realizadas están fundamentadas en los datos primarios y secundarios utilizados, incluyendo la generalización a partir de las informaciones cualitativas formuladas por los agentes ejecutores y gestores-coordinadores entrevistados. El expediente completo, incluido el soporte material e informático de las encuestas y entrevistas, está depositado en el Departamento de Economía Aplicada (Estructura Económica) de la Universidad de Málaga, a disposición de las partes interesadas en contrastar la evidencia de las conclusiones efectuadas por el equipo evaluador.

9.2. ARTICULACIÓN ESTRATÉGICA

9.2.1. VALIDEZ DEL DIAGNÓSTICO REALIZADO EN LA EVALUACIÓN PREVIA

6. Para confirmar la validez del diagnóstico realizado en la evaluación previa acerca de las necesidades económicas, sociales y medioambientales de Andalucía, se realiza un estudio de la situación de la región durante 2001 y 2002 con información procedente de estadísticas oficiales, referida tanto a aspectos coyunturales como estructurales.
7. Con este primer análisis el equipo evaluador comprueba que las condiciones socioeconómicas y medioambientales en las que se encuentra la región no han sufrido cambios sustanciales ni variaciones importantes que justifiquen una modificación en la estrategia desarrollada en el POIA.
8. Por otra parte, este análisis permite constatar que las ayudas plasmadas en proyectos cofinanciados han impulsado y acelerado el proceso de convergencia real de Andalucía, avanzando en los objetivos propuestos y consiguiendo mejorías en todos los ámbitos. Si bien, el equipo evaluador es consciente de que la mayoría de los posibles resultados e impactos que se derivan de la aplicación del POIA no han dispuesto del suficiente tiempo para emerger.
9. No obstante, en algunos casos, los avances registrados en los últimos años no parecen ser suficientes a la vista del mayor retraso relativo del que partía Andalucía respecto al resto de regiones. Este último punto lleva al equipo evaluador a realizar una reflexión y recomendación de aquellos ámbitos de actuación que necesitan una mayor atención y continuidad de las intervenciones programadas.
10. La primera recomendación está centrada en el ámbito de la creación de empleo: Andalucía sigue siendo la segunda Comunidad con mayor tasa de paro de la economía española.

11. La segunda recomendación es acerca del objetivo de igualdad de oportunidades entre géneros: la tasa de paro de la mujer para el primer trimestre de 2003 es de 26,80%, la segunda más alta de España, 12,79 puntos porcentuales superior a la tasa de paro masculina de la región.
12. La tercera recomendación se centra en la protección del Medio Ambiente. Si bien absorbe una importante cuota del gasto total, y se han conseguido importantes avances, hay que mantenerlo entre las prioridades si se quiere conseguir un aprovechamiento sostenible de los importantes recursos naturales de los que dispone la región.
13. Y por último, sería recomendable continuar incidiendo en las políticas relacionadas con las inversiones en Innovación Tecnológica, I+D y Sociedad de la Información como principales condicionantes del progreso y desarrollo económico y que contrasta con el reducido peso que presenta este concepto en la estructura financiera del gasto programado.

9.2.2. ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA

14. Respecto al análisis de la pertinencia, el equipo evaluador estudia la posible conexión entre las necesidades socioeconómicas y ambientales de la región, con los objetivos y los ejes de intervención de la estrategia de desarrollo, y concluye que existe un alto grado de integración entre las necesidades detectadas y el conjunto de objetivos. Se comprueba que cada objetivo responde, al menos, a una necesidad socioeconómica concreta y además que todas las debilidades están tratadas al menos por algún objetivo intermedio del POIA.

9.2.3. ANÁLISIS DE LA COHERENCIA: INTERNA Y EXTERNA

15. Respecto al análisis de la coherencia interna entre las medidas y los objetivos específicos y globales del POIA, se comprueba que todas las medidas integran, al menos, algún objetivo intermedio del POIA y que no hay ningún objetivo que esté sin atender por, al menos, alguna de las medidas, confirmándose un elevado grado de coherencia interna en la estrategia.
16. Respecto a la coherencia de las operaciones dentro de cada medida y desde la perspectiva del equipo evaluador, el hecho de que las actuaciones de las diferentes medidas se enmarquen dentro de ámbitos generales y sectoriales superiores de planificación garantiza su coherencia interna, dado que los objetivos de las operaciones individuales se orientan a la consecución de objetivos superiores coincidentes con los de la medida en la que se insertan.
17. La opinión favorable unánimemente esgrimida por los agentes ejecutores acerca de la coherencia y complementariedad de las operaciones que desarrollan dentro de cada medida, ha sido contrastada por el equipo evaluador. Para ello se ha tenido en cuenta, no sólo el contenido de las operaciones, sino también la descripción de las actuaciones que se desarrollan, las entidades colaboradoras e interlocutores que han sido seleccionados para su implementación, los mecanismos utilizados para su desarrollo, así como los destinatarios últimos de las ayudas.
18. No obstante, de acuerdo con lo manifestado por los agentes ejecutores del POIA, se considera que una mayor coordinación en la planificación de las operaciones relativas a infraestructuras turísticas y culturales, gestionadas por órganos ejecutores distintos, potenciarían sus efectos conjuntos.
19. Respecto a la pertinencia y competitividad de los criterios de selección de proyectos, al nivel de Complemento de Programa no se explicita cómo los criterios de selección de proyectos pueden garantizar la eficiencia de la selección de los mismos. La posibilidad de emplear criterios de eficiencia en la selección de las operaciones depende exclusivamente de los mecanismos internos de selección de los distintos órganos ejecutores.

20. Se considera necesario además, que los criterios de selección de proyectos tengan en cuenta de forma efectiva principios o reglas que permitan incorporar las prioridades horizontales en el desarrollo de las actuaciones. De este modo, deberían incluirse criterios, por ejemplo, relacionados con las características de las empresas o instituciones colaboradoras que son seleccionadas para realizar los proyectos, tales como porcentaje de mujeres empleadas sobre el total de la plantilla, número de contratos fijos sobre el total del personal contratado, o en el caso concreto de las acciones relacionadas con la formación profesional, potenciación del uso y acceso de las nuevas tecnologías a los alumnos que realizan los cursos, o porcentaje de alumnos con contrato temporal sobre el total de alumnos, en el caso de la formación continua, entre otros.
21. Se deberían ampliar, al menos para los proyectos de mayor dimensión, los criterios de selección especificados en el CPOIA 2000-2006 para dar respuesta a preguntas tales como: "¿Se pueden alcanzar mayores efectos con otros proyectos alternativos utilizando el mismo presupuesto?", o ¿se pueden desarrollar otros proyectos alternativos que generen los mismos efectos con un menor coste?". Para ello, podrían utilizarse herramientas, ampliamente utilizadas en la toma de decisiones públicas, como son, entre otros, el análisis coste-beneficio o el análisis coste-eficacia, en el caso de los proyectos de inversión que comprometan un volumen significativo de fondos públicos.
22. Respecto al análisis de la coherencia externa se constata que el órgano responsable de la programación ha realizado un elevado esfuerzo de colaboración y coordinación con el resto de autoridades y agentes económicos y sociales lo que redundará en el diseño de un programa operativo para la Comunidad Autónoma bien concebido, y con un elevado grado de coherencia externa. En términos de coherencia, las directrices del programa de desarrollo seguido en la comunidad son, justamente, las contempladas en estos documentos de planificación sectoriales, y además recoge las directrices que conformarán los futuros planes sectoriales. De hecho, se puede concluir que el Programa Operativo Integrado de Andalucía presenta un alto grado de coherencia y complementariedad con otros documentos de programación existentes, regionales y nacionales, con las Prioridades de la UE establecidas en el MCA 2000-2006, con los Programas Plurirregionales, las Iniciativas Comunitarias (EQUAL, LEADER PLUS, URBAN, INTERREG III) y las Acciones Innovadoras (Guadalinfo).

9.2.4. INTERRELACIONES Y SINERGIAS

23. Como complemento a un análisis más exhaustivo de la estrategia diseñada en el POIA, se realiza un estudio de las interrelaciones y sinergias entre los 19 objetivos intermedios a cuyo éxito está vinculada dicha estrategia. A la vista de los resultados obtenidos se observa la existencia de importantes sinergias entre los distintos objetivos, revelándose como objetivos básicos (de carácter influyente) los relacionados con la mejora de la innovación tecnológica y de la comunicación, el aumento en la cualificación de los recursos humanos, así como las mejoras en infraestructuras y equipamientos. Con marcado carácter de dependencia habría que citar los relacionados con el mercado de trabajo y medio ambiente, mientras que con carácter mixto y elevado potencial estratégico los relacionados con el objetivo de elevar el nivel de capital organizativo de las empresas.
24. Las actuaciones que se están desarrollando en el eje de Medio Ambiente presentan importantes sinergias y complementariedades con diversos planes y programas, tanto de la Administración autonómica como central. El Medio Ambiente es una prioridad básica de la Junta de Andalucía y son múltiples los programas, planes y demás actuaciones que tienen los mismos objetivos que las medidas desarrolladas en este eje por el POIA. Especialmente hay que destacar la intensa relación de las medidas del eje 3 con el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1977-2002.
25. Respecto a la coordinación con el Fondo de Cohesión, en materia de Medio Ambiente, hay tres aspectos considerados prioritarios por ambos fondos: residuos, saneamiento y depuración de aguas residuales, y, abastecimientos urbanos. No se han producido solapamientos ni incoherencias entre estrategias y actuaciones concretas, sino que ha existido una adecuada complementariedad e integración en las operaciones entre los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

26. Existe un elevado grado de complementariedad dentro del eje 4, como consecuencia de su propia naturaleza, de los objetivos finales y el interés e importancia de las medidas que lo componen. En la gran mayoría de los casos son programas similares pero financiados con fondos propios de la Junta de Andalucía que permiten desarrollar actuaciones de carácter complementario a las cofinanciadas por el FSE. Para el resto de ejes del POIA se han indicado en el informe los ámbitos de planificación regionales o nacionales con los que pueden existir sinergias. Como se ha podido comprobar, la relación de programas considerados es muy amplia.

9.3. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

9.3.1. GESTIÓN DE LA PROGRAMACIÓN

A) El proceso de planificación

27. El proceso de programación estratégica ha complementado de manera coherente la estrategia de desarrollo regional, que se ha obtenido a partir de los criterios de las respectivas estrategias sectoriales.
28. En la planificación estratégica se ha empleado un método de “abajo hacia arriba” que ha sido calificado como adecuado por la mayoría de los gestores-coordinadores. En cuanto a la cuestión de si se han utilizado criterios de selección de proyectos para optimizar la eficacia y la eficiencia de las intermediaciones, puede afirmarse, que se han empleado los criterios definidos para cada una de las medidas del Programa Operativo Integrado de Andalucía y así aparecen reflejados en cada una de las fichas incluidas en el Complemento de Programa.
29. Se ha observado un elevado grado de participación de los agentes socio-económicos en el proceso de planificación estratégica. No obstante, hemos de señalar que dicha participación no se manifiesta de manera homogénea, siendo las asociaciones empresariales, los sindicatos, la Red de Autoridades Ambientales y el Instituto Andaluz de la Mujer los agentes más participativos. Esta participación se ha materializado básicamente en la definición de la orientación general del Programa y, en menor medida, en el suministro de información, en la definición de objetivos y/o acciones y en la realización de sugerencias u orientaciones.

B) Funciones y responsabilidades en la gestión de los Fondos Estructurales

30. En relación a la división de competencias entre las distintas Administraciones que intervienen en la ejecución del programa, se puede observar que se ha realizado de acuerdo a las especificaciones recogidas, tanto en el texto del POIA como en el del Complemento de Programa.
31. Asimismo, la división de funciones entre los responsables de cada Fondo y las Administraciones responsables de la ejecución y gestión del Programa aparecen definidas con claridad en los documentos de programación anteriormente citados. Cuando existen diferentes órganos ejecutores en una misma medida, se establece la separación de funciones atendiendo a las operaciones que desarrollan cada uno de ellos dentro de esta medida. En el caso de la Junta de Andalucía estas funciones se fijan en los respectivos Decretos de estructura orgánica de cada órgano ejecutor, por lo que no existen solapamientos.
32. No obstante, se aprecian algunos conflictos competenciales derivados, entre otras, de las siguientes razones: (a) de la propia estructura del reparto financiero del Programa; (b) del hecho de que tanto la Autoridad de Gestión como las Autoridades Pagadoras pertenezcan a la Administración General del Estado, mientras que la Junta de Andalucía se considera Administración “corresponsable” de la eficacia, de la regularidad de la gestión y de la

adecuada ejecución del Programa. Para resolver dichas disfuncionalidades, el equipo evaluador propone las siguientes pistas de solución:

- a) Es necesario reprogramar fondos para actuaciones forestales, biodiversidad y espacios naturales, incluidos en el eje 3, a favor de los órganos ejecutores más eficaces.
- b) La fórmula de corresponsabilidad de ambas administraciones incluida en el Programa debe desarrollarse mas ampliamente, dando un mayor protagonismo a la administración regional en temas tales como la gestión del anticipo o las funciones de autoridad pagadora en la parte del Programa cofinanciada por el Fondo Social Europeo, donde solo participa la Junta de Andalucía.
- c) Debe aplicarse estrictamente la legislación medioambiental respetando el nivel competencial de cada Administración.

33. Para la coordinación de las distintas intervenciones, la Administración Autónoma ha dispuesto una estructura administrativa consistente en un servicio para cada uno de los Fondos, de carácter vertical y responsables de la programación, evaluación y seguimiento de los mismos. Igualmente, se ha dispuesto un servicio de Coordinación, de carácter horizontal encargado de la gestión de ingresos y gastos, certificaciones, ejecución y comprobación. Estos servicios están radicados en la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda. Esta estructura se completa con las existentes en cada uno de los órganos ejecutores de la Junta de Andalucía que gestionan Fondos Europeos. Estas últimas varían en función de la importancia cuantitativa de los Fondos que gestiona cada órgano ejecutor; existiendo para algunas de ellas un funcionario que supervisa y coordina los distintos servicios que gestionan Fondos.

9.3.2. DOTACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

34. Desde el punto de vista de los gestores coordinadores (nivel II), la dotación de recursos humanos y materiales que está disponible para el desarrollo de las tareas de coordinación, seguimiento y evaluación de las diferentes intervenciones recogidas en el POIA, es calificada en general de inadecuada, planteándose las siguientes cuestiones: (a) se necesita mejorar la cualificación de los recursos humanos, en especial la de los agentes ejecutores que gestionan los Fondos Estructurales; (b) se necesita incrementar la dotación de recursos humanos de los órganos intermedios y de los órganos ejecutores; (c) es imprescindible solucionar los problemas que se generan por la transmisión masiva de datos a la base Fondos 2000.

35. Desde el punto de vista de los agentes ejecutores (nivel III), la mayoría de ellos ponen de manifiesto la falta de personal existente para las tareas de seguimiento y control de sus operaciones. En cuanto a los recursos materiales, ha sido muy generalizada la propuesta de mejorar las aplicaciones y recursos informáticos, dado que pueden contribuir de manera muy significativa al funcionamiento diario de las actuaciones desarrolladas por los agentes ejecutores.

36. Desde el punto de vista del equipo evaluador las posibles carencias en los recursos dedicados a las tareas de control y seguimiento del POIA son principalmente de naturaleza humana. Estas carencias no son exclusivas de dicho programa sino generales en el conjunto de las Administraciones públicas. Estas carencias se ponen de manifiesto por varios motivos:

- Carencias formativas entre los agentes ejecutores relacionadas con la información y los conocimientos necesarios para realizar las tareas de seguimiento y control de las operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales (conocimiento de la normativa comunitaria, obligaciones de los órganos ejecutores, etc.).
- En términos generales existe gran rigidez en la estructura de personal de los órganos ejecutores, puesta de manifiesto en el sobredimensionamiento del personal administrativo, y en la falta explícita de personal técnico especializado, en este caso, en Fondos Comunitarios.

- En la mayoría de los casos el personal técnico encargado del seguimiento de las operaciones cofinanciadas con Fondos Estructurales desarrolla adicionalmente y de forma prioritaria un amplio abanico de tareas y funciones que no son propias del seguimiento y control de los Fondos Estructurales, por lo que su especialización y dedicación a este tema pasa a ocupar un segundo plano.
- A esta cuestión habría que añadir los efectos perjudiciales de la política de promoción del personal de la Administración de la Junta de Andalucía, que provoca una elevada rotación en los puestos de trabajo y dificulta enormemente el aprendizaje y la especialización del personal en Fondos Estructurales.

37. A la vista de estos obstáculos, para la adecuada implementación del Programa, el equipo evaluador hace las siguientes recomendaciones:

- Mayor esfuerzo de los órganos ejecutores en la gestión de los Fondos Estructurales, a la hora de proporcionar los recursos humanos y materiales necesarios para tal fin.
- Dedicación de manera exclusiva de un mayor número de técnicos especialistas en tareas relacionadas con la gestión de las operaciones cofinanciadas por los Fondos Europeos.
- Introducción de mecanismos en las estructuras de personal de las Consejerías, que permitan conjugar los incentivos personales a la promoción, con la estabilización de las plantillas en determinados puestos de responsabilidad. En este sentido, podrían establecerse periodos de transición desde que una persona se promociona hasta que deja definitivamente su puesto, para que el sustituto pueda desempeñar sus nuevas tareas de forma eficiente y adecuada a la responsabilidad requerida en el nuevo puesto de trabajo.
- Promover la formación e información a las personas que tienen que llevar a cabo las tareas de gestión y seguimiento de las operaciones cofinanciadas con los Fondos Estructurales.

9.3.3. EL PROCESO DE RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y SU FIABILIDAD

38. Los gestores-coordinadores (nivel II) han puesto de manifiesto que además del sistema informático Fondos 2000 dependiente de la Autoridad de Gestión, existen sistemas de seguimiento global de las operaciones para la Junta de Andalucía (EUROFON) en su totalidad, así como para organismos dependientes de esta Administración. Así mismo, varios organismos dependientes de la Administración Central disponen de sus propios sistemas de seguimiento (Ministerio de Fomento, RENFE, Ministerio de Medio Ambiente). Por lo tanto, existe una cobertura adecuada de la recogida y sistematización de la información; además, los sistemas de seguimiento propios del órgano intermedio Junta de Andalucía y de organismos dependientes de ambas administraciones complementan y enriquecen la información contenida en Fondos 2000. A este respecto, el equipo evaluador considera que por la instancia correspondiente se debería proceder a integrar en una sola aplicación informática el conjunto de los datos de todos los fondos. Todos los órganos intermedios, tanto los dependientes de la Administración Central como la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía deberían poder acceder a la información completa contenida en Fondos 2000.

39. Los gestores-coordinadores y agentes ejecutores del POIA 2000-2006 disponen de una variada gama de publicaciones oficiales muy útiles para las tareas de seguimiento. No obstante, el equipo evaluador ha observado un gran desconocimiento de estas publicaciones –sobre todo del Manual procedente del Ministerio de Hacienda– entre los gestores-coordinadores. Sería conveniente dar una mayor difusión a estos instrumentos y no sólo a este nivel de gestión, sino también a nivel de agentes ejecutores.

40. Desde el punto de vista de los agentes ejecutores (nivel III), la valoración general del proceso de recogida de información necesaria para el seguimiento y control de las operaciones ha resultado bastante positivo, en términos de fiabilidad y cumplimiento de plazos. No obstante, desde el punto de vista del equipo evaluador, se pueden destacar una serie de consideraciones, algunas genéricas, y otras específicas para alguno de los Ejes.

41. Entre las consideraciones de carácter genérico, hay que resaltar las siguientes:

- Se estima conveniente una mayor utilización de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de seguimiento, tanto para hacer llegar información a los agentes ejecutores como para que envíen éstos a la Dirección General de Fondos Europeos los informes de ejecución y las tablas de seguimiento.
- Se plantean un problema, en términos de eficiencia, cuando desde diversas instancias de la gestión de los Fondos Europeos, se solicita a los agentes ejecutores la misma información en distintos soportes o formatos. Este problema, en opinión del equipo evaluador, podría subsanarse haciendo efectiva la estandarización de la recogida de la información y coordinando la canalización de la misma hacia las instancias que necesiten hacer uso de ella

42. Entre las consideraciones específicas para algunos de los Ejes, cabe resaltar:

- En el Eje I, el Organismo Intermediario para la SGA-FEDER (IFA) ha puesto de manifiesto alguna dificultad en la transmisión de información a Fondos 2000. La aplicación Fondos 2000 sólo ofrece información en los modelos oficiales de aquellas operaciones en las que se ha certificado algún pago, aunque se haya ejecutado el proyecto por parte de los órganos ejecutores que, en consecuencia, no constan en dicha Base de Datos. Este hecho puede generar interpretaciones incorrectas (sesgadas a la baja) de la ejecución real de las operaciones y debería por tanto ser corregido
- Probablemente, para este Organismo Intermediario el origen de los problemas en el cumplimiento de los plazos radique en la estructura descentralizada de gestión de las operaciones (Delegaciones Provinciales) y los sistemas establecidos a nivel de Consejería con relación a la remisión de la información y su posterior tratamiento informático (digitalización).

9.3.4. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y DE LA PERTINENCIA DE LOS INDICADORES

43. La valoración que se realiza del sistema de seguimiento del POIA es, en general, satisfactoria. Sin embargo, se han detectado algunos obstáculos para su funcionamiento eficaz que deberían ser corregidos.

44. Se han puesto de manifiesto reservas respecto al correcto funcionamiento del sistema de intercambio de información y la ausencia de un flujo de información escrita entre las Autoridades de Pagos y la de Gestión y la Comunidad Autónoma. Además, ambas administraciones discrepan respecto a la interpretación del principio de corresponsabilidad; para la Administración Autonómica, este principio debe garantizar el acceso a toda información financiera y física de las operaciones cofinanciadas con Fondos Estructurales, incluidos los programas pluri-regionales, que se ejecutan en la Comunidad Autónoma andaluza. Este desencuentro entre ambas administraciones respecto a la interpretación de un principio, se reproduce cuando se analiza el proceso de elaboración del texto del POIA. El equipo evaluador comparte la necesidad de avanzar en la cooperación y el desarrollo del principio de corresponsabilidad haciendo posible que:

- Se alcance el consenso en la selección de los indicadores del Programa con objeto de facilitar su implementación. No obstante, el equipo evaluador considera que los indicadores, una vez seleccionados y aprobados en el órgano correspondiente, deberían ser objeto de las menores modificaciones posibles.
- Los problemas relacionados con el flujo de información entre las Autoridades de Gestión y Pagos y los órganos intermedios conviene que se afronten al nivel de MCA, pero teniendo en cuenta las propuestas de solución de los órganos intermedios.

45. A pesar de las discrepancias observadas entre Administraciones respecto al modo de selección de los indicadores, se han detectado dificultades moderadas para la realización del seguimiento físico de los proyectos. La mayor

dificultad reside en la lentitud de respuesta por parte de quienes ejecutan y disponen de la información (agentes ejecutores), según la perspectiva de los gestores-coordinadores. Obviamente, este obstáculo es difícil de eliminar con la actual estructura administrativa de la Junta de Andalucía; su eliminación requeriría dotar de mayores competencias, en la ejecución de los Fondos Estructurales, a la Dirección General de Fondos Europeos, respecto a otros organismos dependientes de la Administración Regional. Un proceso similar sería necesario en la Administración Central entre los órganos intermedios y agentes ejecutores de los beneficiarios finales.

46. En la mayoría de las medidas se definieron indicadores de realizaciones físicas (97,1% de las medidas), resultados (82,4% de las medidas), e impactos (63,2% de las medidas). Además, la mayoría de los gestores-coordinadores consideran adecuados los indicadores para la realización del seguimiento. Esta opinión no es compartida por muchos agentes ejecutores ni, para algunos casos, por el equipo evaluador.
47. Con relación a los aspectos que condicionan la fiabilidad del sistema de seguimiento del POIA, se puede concluir que, generalmente, los posibles retrasos en el suministro de información requerida por el sistema pueden tener su origen en las relaciones establecidas entre los agentes ejecutores adscritos a las sedes centrales de los Beneficiarios Finales y los adscritos a las delegaciones provinciales de Consejerías o Gerencias Provinciales del IFA. En muchas ocasiones, este último escalón es el que gestiona etapas fundamentales de las operaciones comunitarias y, en consecuencia, genera buena parte de la información que alimenta al sistema.
48. De esta forma, entre los problemas genéricos detectados por el equipo evaluador, destacan los siguientes. En primer lugar, la carencia de personal cualificado y especializado en la gestión de Fondos Europeos en los distintos órganos ejecutores, lo que repercute negativamente en el cumplimiento de los plazos y en la adaptación de los procedimientos de cada órgano ejecutor a los requisitos formales exigidos en los sistemas de seguimiento. En segundo término, la existencia de posibles problemas derivados de la falta de adecuación de los sistemas informáticos propios de cada órgano ejecutor a las necesidades de los sistemas de seguimiento.
49. Entre los problemas específicos detectados en el caso de algunas medidas, cabe destacar los siguientes. En término, en el caso de las actuaciones de la D.G. de Formación Profesional Ocupacional, perteneciente a la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, se plantea la necesidad de interrelacionar los datos del sistema contable oficial de la Junta de Andalucía con los datos de gestión del sistema de Formación Profesional Ocupacional. Para ello, los instrumentos informáticos tendrán que implementarse en el proceso de elaboración del Programa Operativo y en consecuencia los indicadores de seguimiento deben ser conocidos de antemano. En segundo lugar, en el caso de la Consejería de Educación y Ciencia se pone de manifiesto la necesidad de que exista, dentro de la misma, un agente coordinador de las distintas Direcciones Generales que realizan actuaciones cofinanciadas con fondos FEDER. Este cambio facilitaría enormemente la elaboración de ciertos indicadores de seguimiento, que requieren del envío de información desde estas Direcciones Generales. Finalmente, podría facilitar las tareas de seguimiento de las operaciones ejecutadas por empresas públicas, que en el sistema integrado Júpiter se habilitasen opciones de consulta que permitieran proporcionar información específica y aislada de las operaciones que ejecutan dichas empresas.
50. Con carácter general, se puede señalar que el sistema de indicadores utilizado en el POIA está correctamente definido para cumplir con los objetivos fijados para cada uno de ellos. Es decir, los indicadores de realizaciones miden adecuadamente los bienes y servicios producidos por la medida (objetivos operativos), los de resultados miden los efectos directos e inmediatos (objetivos específicos) y los de impactos recogen los efectos a largo plazo de la medida (objetivos globales).
51. Sin embargo, se ha puesto de manifiesto en el informe la existencia, para algunas medidas concretas, de una clara inadecuación entre los indicadores de realizaciones y las actuaciones desarrolladas dentro de dichas medidas. Asimismo, la naturaleza de algunas de las operaciones desarrolladas no se adecua al indicador de resultados propuesto o bien la cuantificación de dicho indicador resulta muy complicada para los agentes ejecutores en las fases iniciales de desarrollo de las operaciones. Así por ejemplo, en el caso de las inversiones en infraestructuras, al inicio de las obras, no existe una correspondencia entre la ejecución financiera del proyecto y los indicadores de ejecución física dado que éstos normalmente permiten cuantificar las realizaciones sólo cuando están concluidas.

52. Además, es importante señalar que en esta fase de desarrollo del POIA resulta muy complicado cuantificar los impactos de las actuaciones cuando, en muchas ocasiones, aún no se ha finalizado la construcción de la infraestructura correspondiente o no ha transcurrido el tiempo necesario para poder apreciar los efectos a largo plazo de las actuaciones desarrolladas. También se han detectado problemas metodológicos en la definición de algunos indicadores, al requerir de la interpretación subjetiva del órgano ejecutor.
53. Otro problema también surge al cumplimentar la información de los indicadores de seguimiento vinculados a operaciones que tienen una proyección de pagos plurianuales. Los agentes ejecutores tienen dificultades para hacer la imputación correspondiente, dado que algunos de estos agentes asignan el valor al indicador tomando como referencia el último pago realizado, otros tomando como referencia el primer pago, mientras que otros prorratean los pagos para asignar el valor al indicador.
54. En algunos casos, la recogida de los datos de medición de los indicadores se lleva a cabo al término de la realización de las operaciones, o incluso cuando la operación lleva ya un tiempo finalizada, lo cual entraña a veces dificultades derivadas de la necesidad de revisar los correspondientes expedientes.
55. A la vista de los mencionados problemas del sistema de indicadores del POIA, el equipo evaluador considera oportuno lo siguiente: Primero, redefinir y homogeneizar el sistema de indicadores de realizaciones de acuerdo con la propuesta que se ha realizado en este informe. Cabe destacar que, en términos generales, es necesario reforzar los contenidos del sistema de indicadores en relación con las políticas comunitarias de PYMES y Competitividad, Sociedad del Conocimiento, Medio Ambiente, Igualdad de Oportunidades y Redes Transeuropeas (RTE). Segundo, incluir en el sistema indicadores de ejecución intermedia y establecer mecanismos de recogida de los datos necesarios para alimentar el sistema, con carácter obligatorio, durante la realización de las operaciones. Finalmente cabe señalar respecto a los indicadores de impacto que los indicadores de puestos de trabajo (brutos o netos) creados o mantenidos se deberían cuantificar, al menos, dos años después de concluida la operación.

9.3.5. SISTEMA DE INFORMACIÓN, DIFUSIÓN Y PUBLICIDAD

56. Según la información obtenida por los evaluadores existen planes de difusión y publicidad desarrollados por la Administración Regional que la sitúan en vanguardia respecto a este tipo de actuaciones dentro del MCA. Así, está ejecutándose el Plan de Acciones de Información y Publicidad del POIA que realiza la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía, hecho que se debe de destacar según el equipo evaluador por su amplitud de contenido y carácter innovador.
57. Asimismo, en los casos en los que se ha comprobado que los sistemas de información y publicidad no son muy adecuados, se han puesto en marcha iniciativas para corregir esta deficiencia cuyos efectos podrán apreciarse en la segunda parte del horizonte temporal del POIA.

9.3.6. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ DE SEGUIMIENTO

58. La composición y funcionamiento del comité de seguimiento se considera adecuado. No obstante, se han observado dos tipos de discrepancias entre los gestores-coordinadores entrevistados; la primera respecto al papel de los representantes de la Comisión Europea y, la segunda, respecto a la integración de los agentes económicos y sociales como miembros de pleno derecho. Respecto a la primera, se reclama que los acuerdos que se adopten en el Comité se consideren aprobados desde ese momento, sin necesidad de elaborar un documento recopilatorio de las decisiones adoptadas para someterlo previamente a la aprobación de la Comisión. Según el equipo evaluador, sería necesario tomar en cuenta esta consideración con objeto de agilizar la gestión del Programa.

59. En cambio, a juicio del equipo evaluador, La integración de los agentes económicos y sociales se considera adecuada y se podría avanzar en la cooperación e intercambio de experiencias ya iniciados. No obstante, se considera conveniente separar las consecuencias de decisiones respecto a prioridades de política económica y social de la ejecución de los fondos comunitarios una vez diseñadas las prioridades.
60. La presencia de mujeres en el Comité de seguimiento no llega al 40% en ninguna de las sesiones celebradas hasta la fecha de realización de este informe. No obstante, el equipo evaluador considera que el equilibrio según géneros, antes que numérico debe consistir en la ausencia de cualquier tipo de discriminación; avanzar más implicaría el compromiso de las administraciones de reservar una cuota mínima para las mujeres entre los altos cargos.

9.3.7. GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL POIA 2000-2006

9.3.7.1. VALORACIÓN DE LA AGILIDAD DE LA TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA.

61. Si bien la tramitación administrativa puede globalmente considerarse de relativamente rápida y ágil y dentro de la normativa aplicable (p.e Ley 30/1992 de 26 de diciembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), en algunos casos se han detectado problemas de excesiva burocracia, de escasez de recursos humanos y materiales, escasa información disponible, falta de motivación, formación e implicación del personal. Estas dificultades se concentran especialmente en el Nivel IV. Por ejemplo, en las medidas en las que participa la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico se identifica a la escasez de recursos humanos en las Delegaciones Provinciales como posible fuente de ralentización en el seguimiento administrativo de las operaciones.
62. Para solventar estos problemas y dotar al sistema de mayor agilidad y fluidez, el equipo evaluador considera, como ya se ha resaltado anteriormente, que es necesario aumentar la dotación de recursos humanos y materiales, fomentar la informatización de las tramitaciones, (por ejemplo, el acceso a la administración electrónica en los procedimientos administrativos de contratación), mejorar la formación e información a las personas implicadas en la tramitación, y simplificar y racionalizar los controles y trámites administrativos internos para evitar posibles duplicidades.

9.3.7.2. ADECUACIÓN DE LOS CIRCUITOS FINANCIEROS

63. Según los gestores-coordinadores (nivel II) las etapas del circuito financiero de los recursos comunitarios aparecen, en general, bien definidas y expresamente recogidas en el POIA 2000-2006, y en este sentido se pronuncian la mayoría de los gestores que han respondido a esta cuestión en la encuesta institucional. No obstante, conviene resaltar algunas cuestiones particulares que se han puesto de manifiesto, tales como: considerar la posibilidad de abonar directamente a la Autoridad Regional el anticipo del 7% en vez de a la Administración General del Estado y considerar que al menos para el FSE, donde toda la cofinanciación es regional, la autoridad pagadora pueda ser la Junta de Andalucía, lo que incrementaría sustancialmente la agilidad del sistema en su conjunto.
64. Una percepción general del equipo evaluador al preguntar a los agentes ejecutores (nivel III) sobre los circuitos financieros es que éstos poseen un conocimiento muy bajo y poco preciso de los mismos, ya que como muchos comentan, se sitúan al margen de la gestión de los Fondos Estructurales. El análisis por medidas de los circuitos financieros pone de manifiesto que su funcionamiento puede estar condicionado en gran medida por la problemática administrativa de la Delegaciones Provinciales y sus relaciones con los órganos centrales de la Consejería correspondiente

65. A pesar del carácter prioritario de los fondos, la inmensa mayoría de los agentes se quejan de la distancia temporal tan elevada que existe entre la emisión de los documentos AD y OP y, finalmente, el documento J. En algunos casos la certificación del gasto ocurre un año y medio (por ejemplo, en la D.G. de Empleo e Inserción de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico) a partir de la aprobación del gasto. Esto provoca, por ejemplo para el caso de los proyectos plurianuales, que la ejecución financiera en los primeros años suela ser más baja de lo que realmente es. Para solventar este problema podría arbitrarse algún sistema de información financiera que reflejara la situación de pagos realizados pendientes de certificación.

9.3.7.3 CONSIDERACIÓN SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA COMUNITARIA

A) Publicidad

66. A partir de las entrevistas mantenidas con los agentes ejecutores (nivel III), se pone de manifiesto la sensibilización de éstos con los requerimientos informativos que implica la gestión de los Fondos Estructurales, a pesar de haberse detectado algunos pequeños problemas en determinados gestores. Con el pleno desarrollo del Plan de Acciones de información y publicidad realizado en 2003, el órgano intermedio ha dispuesto los mecanismos oportunos para solucionar estos casos.

67. Dependiendo del eje, los medios de información y publicidad más utilizados han sido las vallas publicitarias y los impresos. Por ejemplo, se ha constatado una elevada utilización de vallas informativas y placas conmemorativas por parte de los agentes ejecutores del eje 4, aún cuando, estos medios son de obligada utilización, según el Reglamento CE nº 1159/2000 de 30 de mayo, exclusivamente para inversiones en infraestructuras cuyo coste supere los tres millones de euros.

B) Contratación Pública

68. El número de operaciones que deben de ser objeto de licitación y cumplir con la normativa comunitaria sobre contratación pública varía según el eje que estemos considerando. Por ejemplo, la mitad de los agentes ejecutores de las distintas medidas del Eje 3 han ejecutado obras por importe igual o superior a los umbrales establecidos por la legislación, de modo que han sido objeto de licitación pública en el DOCE, verificándose el cumplimiento de esta normativa. El equipo evaluador han comprobado que en todos los casos en los que se han superado los umbrales establecidos se ha cumplido con la normativa comunitaria de contratación pública y su publicación correspondiente en el DOCE.

C) Competencia

69. En el periodo transcurrido de ejecución del POIA 2000-2006 se ha tramitado la aprobación de Ayudas de Estado para aquellas medidas que contienen operaciones de subvenciones en empresas. Además, se ha aprobado un único marco regulador para las ayudas a las empresas que la administración de la Junta de Andalucía, sus Organismos Autónomos y empresas puedan conceder en el ámbito de sus respectivas competencias. A partir de este marco regulador, el equipo evaluador considera que queda garantizado que los órganos ejecutores cumplan con la normativa comunitaria en materia de competencia.

70. Sin embargo, conviene poner de manifiesto que, de acuerdo con el Decreto 116/2002, podrían ser beneficiarias de ayudas a la I+D empresas incluidas en el Anexo I del Tratado constitutivo de la Unión Europea. La Subvención Global de Andalucía FEDER (SGA) no considera a estas empresas como potenciales beneficiarias de las ayudas. En consecuencia, podría modificarse el texto de la SGA con objeto de permitir que empresas incluidas en dicho Anexo puedan ser beneficiarias de ayudas a la I+D.

9.3.8. CULTURA DE LA EVALUABILIDAD

71. Como parte de la evaluación intermedia se ha realizado una síntesis de la evolución de la cultura de la evaluabilidad en el ámbito de la Junta de Andalucía. A juicio del equipo evaluador del POIA 2000-2006, se ha avanzado significativamente en la eliminación de muchos obstáculos existentes en el POA 1994-1999, para realizar una adecuada labor de seguimiento y evaluación. No obstante, aún permanecen problemas por resolver. Las conclusiones obtenidas se presentan sumariamente a continuación.
72. Ha aumentado de forma radical la participación en tareas de seguimiento y evaluación entre los empleados de la Junta de Andalucía.
73. Respecto a la concepción de la evaluación se han producido avances significativos; frente a la consideración de la evaluación como un procedimiento excepcional o una exigencia europea en el POA 1994-1999, en la actualidad la evaluación se considera, por la mayoría de los entrevistados, como una herramienta indispensable para la conceptualización y el diseño, la gestión y la ejecución y el análisis de la utilidad social de las intervenciones. En la misma dirección se han observado cambios respecto al concepto de seguimiento. De ser una actividad que no se concebía como un proceso interno y normalizado en el POA 1994-1999, ha pasado a ser considerada como un proceso interno, normalizado y periódico de recogida de información.
74. En la actualidad, a diferencia de lo que sucedía en el POA 1994-1999, la evaluación y el seguimiento es ya un proceso inmerso en la programación y gestión de los fondos estructurales.
75. Aún subsisten importantes problemas que obstaculizan una adecuada organización de las tareas de seguimiento y evaluación. En concreto, se constata una vez más, la necesidad de modificar, en algunos casos, la Relación de Puestos de Trabajo para redistribuirlos de forma más eficiente. Además, se deberían adoptar medidas que incentiven su estabilidad en cada puesto de trabajo, para reducir la excesiva rotación, problema común a todos los organismos de la Junta de Andalucía.
76. La coordinación entre los órganos ejecutores y la Dirección de Fondos Europeos (en el POA con la Dirección general de Planificación) es más continua y abarca más aspectos, tales como asesoramiento y cooperación en el diseño de indicadores, que en el POA 1994-1999.
77. Se ha observado una generalización de los estudios previos a la programación, con un incremento sustancial en la realización de Planes Generales.
78. Respecto a los recursos humanos, se confirma de nuevo la necesidad de mejorar la formación específica para tareas de gestión, seguimiento y evaluación de los fondos estructurales.
79. La insuficiencia de recursos económicos y materiales, mitigada en los últimos años, podría seguir obstaculizando la adecuada realización de las tareas de seguimiento y evaluación.
80. Finalmente, los argumentos dados por los encuestados que explican el interés general por el seguimiento y la evaluación son más convincentes en la actualidad que los expuestos en el estudio realizado para el POA 1994-1999. Así los encuestados en el POIA 2000-2006 consideran las tareas de seguimiento y evaluación como un medio para demostrar la buena gestión realizada, garantizar el cumplimiento de los criterios de reserva de eficacia, desarrollar objetivos de organización, planificación y adopción de decisiones, difundir e introducir mejoras para el cumplimiento del principio horizontal de igualdad de oportunidades, corregir desajustes y mejorar la eficacia y poder satisfacer las crecientes demandas de información.

9.4. EFICACIA FINANCIERA Y FÍSICA. EFICIENCIA. INDICADORES DE RESERVA DE EFICACIA

9.4.1. EFICACIA FINANCIERA

81. Los 11.389 Meuros de gasto elegible asignado al POIA en el periodo 2000-2006 se distribuyen temporalmente de acuerdo con un patrón estable. Así, en el trienio 2000-2002 se asignan en la programación a cada anualidad aproximadamente un tercio de los 4.868 Meuros correspondientes a este periodo. Sin embargo, el perfil temporal descrito por los pagos no se corresponde con este patrón estable: el 50% de los pagos certificados durante este periodo corresponden a la anualidad 2002. La dispar evolución de estas dos magnitudes es atribuible a un conjunto de factores que contribuyeron a retrasar la ejecución del POIA en los años 2000 y 2001. En este sentido cabe citar el retraso en la aprobación del POIA 2000-2006 (29/12/00) y del Complemento de Programa (18/10/01), así como la tardía aprobación por la Comisión de los regímenes de ayuda. Esta última circunstancia tuvo como consecuencia que durante el año 2000 y principios del 2001 sólo se concedieran ayudas a empresas en *Régimen de Minimis*. Asimismo, el hecho de que la tasa de cofinanciación de algunos grandes proyectos se comenzase a aprobar a partir de 2001, y que aún queden pendientes de aprobación alguno de ellos, contribuye a explicar la baja ejecución financiera del programa durante los dos primeros ejercicios.
82. En la ejecución del POIA hasta diciembre de 2002, el 69% de los pagos se han destinado a financiar la inversión en infraestructuras, mientras que en el conjunto del MCA la inversión en infraestructuras ha absorbido el 51% de los pagos. Este mayor énfasis en la inversión en infraestructuras en el POIA lógicamente se traduce en una menor participación de los otros dos ámbitos operativos agregados, pero con especial intensidad en las ayudas a las empresas. El peso de este componente de la inversión en el POIA (13%) es justamente la mitad del que tiene en el conjunto del MCA (26%).
83. El volumen financiero previsto inicialmente se considera escaso, tanto para la ejecución de la Subvención Global de Andalucía - FEDER (SGA) como para las actuaciones de inversión en infraestructuras de la medida 1.3. Esta última medida requiere recursos adicionales para hacer frente a un programa de centros tecnológicos y de empresas cuyo importe excede de los recursos del programa. Asimismo, el volumen financiero previsto inicialmente también se considera insuficiente en el caso de determinadas medidas y operaciones que son de actuación preferente para la Comunidad Autónoma de Andalucía, como pueden ser las destinadas a jóvenes, mejora del subsistema de la FPO, las ayudas al autoempleo y las ayudas a la contratación de desempleados jóvenes y mujeres. Además, las exigencias comunitarias relativas a medidas de planificación y gestión en relación con la Red Natura no se han visto reflejadas en las dotaciones financieras aprobadas, así como tampoco las necesarias para la prevención y extinción de incendios forestales.
84. Con la información procedente de Fondos 2000 se calcula en el 61,7% el ratio de eficacia financiera (proporción que representan los pagos sobre el gasto elegible) del POIA en el periodo 2000-2002, siendo éste un ratio de eficacia financiera relativamente alto de acuerdo con los umbrales de eficacia financiera utilizados por los evaluadores del MCA. No obstante, el hecho de que la ejecución financiera no haya sido superior tiene su explicación en los factores que han propiciado el retraso en la puesta en marcha y ejecución del programa mencionados anteriormente.
85. Existe un desfase temporal en la certificación del pago, este hecho hace que en muchos casos el gasto esté comprometido, o incluso el pago materializado, pero no certificado. Problema generalizable a todos los ejes en mayor o menor medida. Esto explica, en parte, que no sea más elevado el ratio de ejecución financiera utilizado. No obstante los compromisos alcanzan el 120,1% del gasto elegible.
86. Si se estudia la ejecución financiera desde la perspectiva del tipo de institución ejecutora de las actuaciones, se pone de manifiesto que, tanto a nivel del POIA como a nivel del conjunto del MCA, la Administración Autónoma

muestra resultados muy superiores a los resultantes para la Administración General del Estado. No obstante, estas diferencias tienden a desaparecer cuando se adopta como indicador de la ejecución financiera la cifra de compromisos sobre el gasto elegible.

87. Desde el punto de vista de los Fondos, lo más destacable es el elevado nivel de ejecución financiera del FSE, superior a la media del POIA y veinte puntos porcentuales por encima de la media del FSE en el conjunto del MCA.
88. Los ejes 4, 5 y 6 presentan un ratio de eficacia financiera superior a la media del Programa. Por otra parte, se destaca la baja ejecución financiera de los ejes 2, 3 y 7. El eje 6, el de mayor participación en el gasto elegible total del programa, presenta una eficacia financiera de las más elevadas según los umbrales de eficiencia comentados anteriormente. En el extremo opuesto el eje 7 no alcanza el 30% de eficacia financiera a 31 de diciembre de 2002. Apreciándose en todos los ejes grandes diferencias en el grado de ejecución financiera entre las diferentes medidas.
89. En el Eje 1 cabe destacar la baja ejecución de la medida 1.53 de la SGA-FEDER que ejecuta el IFA, atribuyéndose esta, tanto a la demora del inicio de ejecución del programa como al retraso en el establecimiento del régimen de ayudas de la Junta de Andalucía. Por otra parte, dado que el nivel de compromisos de la medida 1.51 es elevado se recomienda reasignar fondos procedentes de las medidas con menor nivel de compromisos (incluidas en la SGA-FEDER) en beneficio de la mencionada medida 1.51.
90. En el Eje 2, todas sus medidas, excepto las 2.4, ofrecen una ejecución financiera por debajo de la que alcanzan en el MCA; entre las razones que justifican esta baja eficacia financiera cabe destacar los retrasos en la elaboración de los pliegos técnicos para la concesión de ayudas a la investigación, en la firma de convenios de transferencia de tecnología y en la necesidad de esperar a la entrega de un centro para dotar su equipamiento.
91. La reducida ejecución financiera del Eje 3 se debe fundamentalmente a las bajas realizaciones llevadas a cabo por los órganos dependientes de la Administración Central, tanto en las medidas FEDER como FEOGA. Los ratios que muestran una eficacia financiera más reducida se presentan en las dos medidas más importantes, la 3.1 y la 3.6, en ambas la Administración regional tiene asignado un papel secundario. Entre las razones de la baja ejecución de la medida 3.1, destaca el hecho de que durante los años 2000 y 2001 aún estaban ejecutándose proyectos correspondientes al POA 1994-1999. La baja ejecución en la medida 3.6 se explica principalmente por lo siguiente: en primer lugar ciertas actuaciones están condicionadas a acuerdos o convenios con corporaciones locales o con los usuarios, los cuales suelen sufrir mucho retraso hasta su firma; por lo que se recomienda una mayor rapidez en la tramitación de estos acuerdos; en segundo lugar el retraso que implica la tramitación ambiental de los proyectos, especialmente cuando se someten a Declaración de Impacto Ambiental y por último la falta de coordinación entre la Administración Autonómica y la Administración General del Estado, ya que la falta de un convenio marco entre la Junta de Andalucía y las instituciones estatales ha impedido un mayor desarrollo del Plan Forestal Andaluz. Es de crucial importancia un mayor entendimiento entre ambas Administraciones. La recomendación final que realiza este equipo evaluador, teniendo en cuenta la reducida ejecución financiera de los órganos gestores anteriores, no es otra que la lógica de reasignar los fondos a favor de los órganos gestores y Administraciones más eficaces, principalmente en las medidas 3.1 y 3.6.
92. El eje 4 es el que presenta mayor nivel de ejecución financiera de todo el Programa, pese a lo cual cabe destacar la baja ejecución en las operaciones que gestiona la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. La razón principal de este hecho hay que atribuirla a la modificación de la estructura orgánica de dicha consejería en mayo del 2001, lo cual determinó que la Dirección General que representaba mayor volumen del FSE se desagregara en dos, y, por tanto, hubo que redistribuir responsabilidades, funciones, medidas, operaciones y créditos. Esta incidencia ha afectado especialmente al nivel de ejecución financiera de la DG. de Inserción y Empleo. Asimismo en las operaciones ejecutadas por este órgano executor en las medidas 4E.17 y 4E.18 hay que añadir la carencia de un reglamento específico que desarrolle ambas medidas. Además muchos agentes ejecutores señalan como causa del retraso de las operaciones en el ejercicio 2000 el que la programación definitiva del POIA 2000-2006 se realizase a finales del 2000 (orden de 11 de septiembre). Esto provocó que para ese año el presupuesto ejecutado no fuese igual a lo programado para el año 2000 (ni en la cuantía ni en su distribución por medidas). Esto provoca

que la ejecución real y efectiva del POIA 2000-2006 comience realmente en el año 2001 y no a principios del año 2000. Por otra parte, dado el nivel de absorción de gasto que se ha tenido hasta ahora y de eficacia financiera (146,1 %) y las previsiones de futuro, parece que la dotación de la medida 4A.12 es insuficiente para conseguir que el refuerzo de determinados módulos de Formación Profesional, especialmente los relacionados con las nuevas tecnologías y la sociedad de la información, sea efectivo, claramente visible y contribuya a superar el desfase de la población andaluza en este campo. Por ello, en la medida de lo posible, este evaluador opina que debe reforzarse la dotación de la mencionada medida.

93. El Eje 5 presenta una ejecución financiera por encima de la media del POIA pese a lo cual existen razones que han impedido alcanzar un mayor nivel. Por un lado la existencia de un importante volumen de pagos realizados pendientes de certificación, por otro la existencia de una planificación inadecuada en algunas operaciones que han obligado a realizar reprogramaciones que implican retrasos en la ejecución y por último la falta de acuerdo entre las Administraciones Central y Autonómica para poner en marcha algunas operaciones.
94. Las intervenciones cuantitativamente más relevantes dentro del Eje 6 presentan un grado de ejecución financiera elevado. Sin embargo los agentes ejecutores de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico para las medidas 6.8, 6.9 y 6.10, necesitan especialmente agilizar la implementación de sus intervenciones en el periodo que resta de programación si, como han declarado, pretenden alcanzar el 100% de eficacia en la ejecución de sus medidas al final del periodo. No obstante, no se considera necesario la reasignación de fondos entre las medidas de este eje.
95. El eje 7 presenta un nivel bajo de ejecución, muy inferior a la media del POIA y a la del MCA en este eje. Solamente en la medida 7.8 la ejecución financiera es aceptable y supera la del MCA. Por el contrario, hay que destacar las medidas 7.5, 7.59 y 7.6 en las que no se ha certificado pago alguno y la 7.55 con una ejecución muy reducida. Entre las razones de esta mala ejecución financiera hay que citar el retraso en el proceso de elaboración de la estructura jurídica básica del PRODER que se ha producido el 03/10/2002. Teniendo en cuenta estas conclusiones, el equipo evaluador recomienda proceder, en el ámbito de FEOGA-O, a disminuir los fondos públicos asignados a la medida 7.6, e incrementarlos en la medida 1.2, donde la eficacia financiera alcanzada es elevada.

9.4.2. EFICACIA FÍSICA

96. Puede afirmarse que el POIA ha alcanzado un elevado nivel de realizaciones físicas durante el periodo 2000-2002, ya que en más del 40% del total de indicadores de realizaciones de los que se dispone de información en Fondos 2000, se ha superado el 60% de las previsiones para la totalidad del periodo 2000-2006, incluso en 29 indicadores ya se ha superado ampliamente lo previsto para el año 2006. Solamente una tercera parte de los indicadores muestra unas realizaciones bajas, inferiores al 30% de lo previsto hasta 2006.
97. Una característica a destacar del análisis de la eficacia física es la existencia de importantes disparidades en los valores que presentan los indicadores tanto de realizaciones como de resultados. Esta casuística obliga necesariamente a diferenciar entre los distintos ejes y medidas.
98. En el Eje 1 la mayoría de los indicadores de realizaciones físicas muestran una eficacia media, similar o ligeramente superior a la media del MCA. Los valores más bajos afectan fundamentalmente a las medidas 1.53, 1.51 y 1.6. La eficacia de los resultados es especialmente baja en el caso del indicador de "PYMES que exportan por 1ª vez" en la medida 6 y de "Inversión privada inducida" de las medida 7 y de las medidas 51 y 53 de la SGA. En consecuencia, los agentes ejecutores de estas medidas deben de prestar especial atención a mejorar los resultados de las intervenciones que ejecutan.
99. El nivel de realización física es muy elevado en el conjunto del Eje 2, en la mayoría de los indicadores se supera las realizaciones medias del MCA, y en muchos casos incluso lo previsto para los siete años de duración del programa. El único indicador de eficacia bajo se encuentra en la medida 2.2 "Proyectos de I+D+I cofinanciados".

100. En el Eje 3, la ejecución física es muy superior a la financiera, puede afirmarse que en la mayor parte de los indicadores considerados se ha cubierto un porcentaje elevado de las realizaciones que estaban previstas para el conjunto del periodo 2000-2006, y superior al grado de cobertura ofrecido por la media del MCA. Los mayores problemas se detectan nuevamente en las medidas 3.1 y 3.6. Las causas de estos retrasos en la 3.1 se deben a que se trata de obras de infraestructuras que requieren un mayor tiempo en su ejecución y están sometidas a la tardanza que supone los estudios ambientales y la aprobación de grandes proyectos en algunos casos. En la 3.6., las razones han sido expuestas en el apartado precedente.
101. En el Eje 4 se ha constatado que existe un elevado paralelismo entre aquellas medidas que presentan un bajo nivel de certificaciones y las que tienen un bajo nivel de eficacia física de realizaciones y de resultados (medidas 4A.13, 4B.9, 4C.2, 4C.3, 4C.4 y 4D.10). No obstante, este paralelismo presenta algunas salvedades, la principal afecta al indicador "número de discapacitados e inmigrantes", con unas realizaciones superiores a la media del MCA y al nivel de eficacia financiera alcanzado para esta medida en el periodo 2000-2002. Estos elevados ratios de eficacia obedecen más a una reducidísima programación de este indicador que a una buena realización del mismo.
102. Los datos relativos a los valores que alcanzan los indicadores de realización y resultados de las operaciones incluidas en el Eje 5, ponen de relieve las carencias recogidas en el capítulo 4. En opinión del equipo evaluador se requieren correcciones en la dirección ya apuntada: más adecuación, en algunos casos, entre las operaciones cofinanciadas y las denominaciones de los indicadores; y un mayor nivel de desglose, en otros, para abarcar la diversidad de tipología de operaciones existentes.
103. En el Eje 6 los indicadores de realizaciones físicas son superior a la media del MCA en las medidas cuantitativamente más importantes. Sin embargo, en algunas medidas se aprecia un retraso en la ejecución física, principalmente en los indicadores "pasos de nivel suprimidos" de la medida 6.3, "puertos y dársenas mejoradas" de la medida 6.4 e "instalaciones de transporte construidas" en la medida 6.6.
104. En contraste con la baja eficacia financiera, la ejecución física del Eje 7 alcanza valores elevados en buena parte de los indicadores de realizaciones y resultados, especialmente en las medidas 7.2 y 7.8. Por el contrario son nulas las realizaciones físicas en las medidas 7.5, 7.59 y 7.6.

9.4.3. VALORACIÓN DE LA EFICIENCIA

105. El análisis de la eficiencia relativa del POIA se ha realizado mediante cuatro vías alternativas y las conclusiones obtenidas ha sido las siguientes:
- En el POIA el nivel de eficiencia conseguido en la inserción laboral es muy superior al observado en la media del MCA según la información contenida en Fondos 2000. Asimismo, en el POIA por cada euro de inversión privada inducida se requiere menor aportación de fondos públicos que en el MCA.
 - Comparando los precios de ejecución con los de licitación en un número limitado de operaciones, se ha considerado que, salvo en un caso en el que el precio de ejecución es inferior al de licitación, las alzas de coste oscilan entre un 2,0% y un 34,0%
 - En tercer lugar, se han estimado costes unitarios a partir de la información facilitada por los agentes ejecutores. En este caso, además de obtener conclusiones respecto a la eficiencia relativa con la que producen las realizaciones físicas cada órgano ejecutor, se ha podido valorar la capacidad de cada órgano ejecutor para detallar el coste asociado a cada realización física.
 - Finalmente, se ha construido una *proxy* de un índice de eficiencia relativa de realizaciones y resultados asimilando los conceptos de precio de licitación y ejecución a los de gasto elegible y pagos certificados contenidos en Fondos 2000. Con esto se ha constatado que en el 63,4% de los 254 indicadores considerados la eficiencia relativa del POIA podría ser superior a la correspondiente para esos indicadores en el MCA.

106. Por tanto, en función de lo expuesto en el punto anterior, el equipo evaluador ha observado, con los datos a los que ha tenido acceso, una mayor eficiencia relativa en el POIA en relación al MCA. No obstante, sería necesario un mayor esfuerzo de gestión por parte de los órganos ejecutores para poder ofrecer los costes unitarios de realizaciones y resultados de forma más generalizada. En este sentido, se debe valorar de forma diferenciada la capacidad de gestión de los órganos ejecutores en función de su disponibilidad y capacidad contable para facilitar toda la información necesaria a efectos de los cálculos de costes unitarios y el correspondiente análisis de eficiencia relativa.

9.4.4. INDICADORES DE RESERVA DE EFICACIA

107. Los indicadores de realizaciones y de resultados que intervienen en la elaboración de los indicadores de la reserva de eficacia son fácilmente cuantificables por los agentes ejecutores; por tal motivo, el equipo evaluador considera que la fiabilidad y la calidad de los datos utilizados para elaborar los indicadores de reserva de eficacia son satisfactorias.

108. El equipo evaluador ha verificado, de acuerdo al Documento de Trabajo número 8 de la Comisión, que los indicadores de reserva de eficacia seleccionados cubren al menos el 50% del gasto elegible del programa y medidas que son cofinanciadas por los tres fondos que intervienen en el POIA (FSE, FEDER y FEOGA, incluida la Subvención Global de estos dos últimos). Por lo tanto, el equipo evaluador considera que los indicadores de reserva de eficacia utilizados son muy representativos del conjunto del programa y, en consecuencia, son pertinentes para evaluar su eficacia.

109. El nivel de ejecución del programa medido a través de los indicadores propuestos es extraordinariamente satisfactorio, registrando una evolución positiva y continuada en el tiempo, lo que ha permitido llegar y superar los objetivos fijados para la reserva de eficacia a 31 de diciembre de 2002. La eficacia financiera ha sido buena y está en consonancia con los indicadores de eficacia de las realizaciones físicas obtenidos. La comparación de los buenos resultados dentro del POIA con los datos del Marco Comunitario de Apoyo no ha sido posible dado que los ficheros facilitados por Quasar carecen de buena parte de estos últimos datos.

110. El equipo evaluador sugiere, al objeto de mejorar el sistema, la conveniencia de diferenciar algunos de los indicadores en función del tipo de actuación desarrollada (indicadores 4003 y 4010), y una mayor precisión en la definición de otros (indicador 4008).

111. Según las verificaciones realizadas por el equipo evaluador se han cumplido los criterios de calidad del sistema de seguimiento fijados por la Decisión de la Comisión C(2003) 205 de 26/03/03

112. Hasta el momento sólo la Intervención General de la Junta de Andalucía ha realizado tareas de planificación y control de expedientes de gasto cofinanciado con fondos estructurales, según los cuestionarios que sobre estos aspectos se han sometido a cada órgano intermedio. Al control de la Junta de Andalucía, se ha unido con la realización de auditorias de gestión la Dirección General de Desarrollo Rural del MAPA. Tendiendo en cuenta esta información, la cuantía de fondos cubiertas por auditorias financieras y de gestión sólo alcanza el 3,01% del gasto certificado antes del 31-12-2001. Por lo tanto, dado que según el indicador de reserva de eficacia correspondiente, se requiere que el porcentaje de los gastos de los Fondos Estructurales cubiertos por auditorias financieras y/o de gestión en relación con el gasto total certificado hasta el 31-12-2001, sea igual al 5,0% a finales del 2003, resta aún camino por recorrer para alcanzar este objetivo. Así, o bien la IGAE procede a auditar el gasto certificado por organismos dependientes de la Administración Central, o la Intervención General de la Junta de Andalucía amplía la cuantía auditada de los fondos que gestiona.

113. Los criterios de selección de proyectos, a efectos de la reserva de eficacia, se cumplen en su totalidad.

114. En cambio, para cumplir el criterio de reserva de eficacia de absorción de Fondos Estructurales, a lo ya realizado, se debería ejecutar un gasto adicional de 418.607.881 €, lo que representa prácticamente el 25% de la programación del año 2002. No obstante, además de los controles ya consignados, la Dirección General de Fondos

Europeos de la Junta de Andalucía está verificando, al amparo del artículo 4 del Reglamento 438/2001, 91.939.416€ correspondientes al 5% de los gastos certificados del período 2000-2002. Actualmente, según la Dirección General de Fondos Europeos se ha verificado el 50% de dicha cantidad. Según, la información facilitada por la Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía la cuantía prevista para ser objeto de verificación se podrá adicionar a las sumas que han sido o van a ser objeto de auditorías financieras y/o de gestión. En esta línea, si se añadiera la cuantía de 74.717.916,56 euros de gasto certificado hasta el 31-12-2001 que la citada Dirección General está sometiendo a verificación, a las cantidades antes consideradas se alcanzaría el 9,03 % del total de gasto certificado a 31-12-2001. Así pues, el 9,03 % del gasto certificado a la referida fecha estaría cubierto por auditorías financieras y/o de gestión y por verificaciones realizadas al amparo del artículo 4 del Reglamento 438/2001.

9.5. / INCIDENCIA E IMPACTO

9.5.1. INCIDENCIA SOBRE EL ENTORNO SOCIOECONÓMICO /

115. Para analizar la incidencia del POIA sobre el entorno socioeconómico de la región se hace uso, en primer lugar, de una batería de indicadores que describen la evolución del contexto socioeconómico en Andalucía por áreas de intervención, y, en segundo lugar, de los resultados obtenidos de la encuesta realizada a los gestores coordinadores (II fase), así como de los indicadores de impacto definidos en el Complemento de Programa para cada medida, partiendo de la información a 31 de diciembre de 2002 que recoge Fondos 2000. De los datos se puede concluir que en todos los ámbitos de intervención se registran importantes mejoras en los últimos años. Del estudio detallado de la citada encuesta se puede concluir que los entrevistados están de acuerdo en afirmar que las actuaciones enmarcadas en la ejecución de los Fondos Estructurales son responsables, al menos en parte, y con un elevado grado de incidencia de la evolución del entorno socioeconómico de la región. Por una parte, estas actuaciones favorecen, de forma efectiva, la resolución de los estrangulamientos de la economía regional, y por otra, no sólo favorece con un nivel alto a las personas beneficiarias directas, sino también al tejido empresarial y a la población en general.
116. Del análisis de los indicadores se concluye que el impacto del POIA es aún moderado, resultado lógico si observamos que faltan aún bastantes años hasta la finalización del mismo. Con ratios de eficacia moderados destacan los ejes 2, 3, 5 y con un cumplimiento mayor los objetivos de las intervenciones enmarcadas en los eje 1 y 6.
117. Según los indicadores de impacto relativos a empleo, y para el total de ejes, las intervenciones realizadas en el seno del POIA, en estos tres años, han generado un total de nuevos puestos de trabajo igual a 26.420, un 32,3% de lo que se espera al final del Programa, por lo que el grado de cumplimiento del objetivo es muy aceptable. Igualmente, estas intervenciones han permitido el mantenimiento de 77.569 puestos de trabajo que de otra forma hubiesen desaparecido. En este caso el grado de cumplimiento del objetivo es mayor.
118. Con datos de la Encuesta de Población Activa para el 4º trimestre de 1999 y 2002, se ha calculado que durante ese periodo el número de ocupados en Andalucía se incrementó en un total de 299,7 miles de personas, y se mantuvieron, por término medio, 2.350 miles de personas empleadas. Si estos datos se comparan con los anteriores, significaría que el total de empleos creados en el seno del POIA representaría durante esos tres años, un 8,82% del total del aumento en la región, casi tres puntos porcentuales por año, y sería el responsable directo del 3,3% del empleo mantenido.
119. Estos resultados tan positivos en términos de empleo hay que tomarlos con cierta cautela, en primer lugar porque en todo momento nos estamos refiriendo a empleo bruto. Y en segundo lugar, porque hay que mantener

reservas acerca del cómputo de dichos indicadores. El equipo evaluador ha constatado que, en determinadas operaciones, el empleo en fase de construcción presenta algunos casos de sobrevaloración.

120. Estas cifras contrastan con los efectos estimados por Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). Concretamente, los efectos totales de las inversiones en el POIA generarán o mantendrán durante 2000-06, cincuenta mil empleos, esto significa que dichas ayudas harán posible que el empleo andaluz crezca a una tasa acumulativa anual del 2,55% durante ese periodo, frente al crecimiento del 2,29 por ciento en ausencia de dichas ayudas, por lo que el POIA sería responsable al año de 0,26 puntos porcentuales de su crecimiento. Esta estimación está en sintonía con la realizada para el anterior MAC 1994-99 por De la Fuente (2002), que estima para las regiones españolas Objetivo I el impacto del conjunto del gasto público recogido en el marco. Para Andalucía el impacto anual sobre el empleo se situaba en torno al 0,38% al año. Estos casos recogerían una buena aproximación, a juicio del equipo evaluador de los efectos netos sobre el empleo debido a la ejecución del POIA.

9.5.2. INCIDENCIA SOBRE LA ESTRATEGIA EUROPEA DEL EMPLEO

121. Uno de los elementos sobre los que hay que seguir avanzando a nivel europeo es la articulación de metodologías homogéneas y la utilización de indicadores adecuados para analizar el impacto de las políticas nacionales o regionales sobre la EEE. En este contexto, la evaluación intermedia del POIA 2000-2006 debe convertirse en una herramienta básica para contrastar la contribución real de las diferentes medidas y operaciones desarrolladas en el periodo objeto de evaluación, a la consecución de los objetivos y directrices de la EEE.
122. En el capítulo de articulación estratégica se ha puesto de manifiesto la transversalidad con la que es tratada la EEE en la programación del POIA 2000-2006, dado que no afecta exclusivamente al eje relacionado con el desarrollo de los recursos humanos (eje 4), sino también al resto de ejes de dicho Programa Operativo. No obstante, ha quedado patente el papel relevante que juega la programación del Fondo Social Europeo (FSE) en el desarrollo de los recursos humanos y en la mejora del mercado laboral. La opinión de los agentes ejecutores sobre esta cuestión difiere significativamente de unos ejes a otros. No obstante, la postura mayoritariamente aceptada y muy especialmente por los agentes que gestionan recursos del FSE, es que es necesario incorporar los principios de la EEE en la totalidad de la programación del POIA, dado que la creación de empleo es algo que debe estar presente en todas las medidas, sean financiadas por uno u otro Fondo.
123. Si bien los gestores-coordinadores del POIA muestran, en términos generales, un grado de conocimiento adecuado sobre la EEE, los agentes ejecutores muestran graves carencias informativas sobre esta materia, desde el punto de vista del equipo evaluador. Los principales motivos que apuntan dichos agentes es la falta de comunicación y formación recibida al respecto, dado que la información de la que disponen se reduce básicamente a los documentos de programación, y la falta de impulso institucional desde el órgano ejecutor al que pertenecen.
124. A partir de la información suministrada por los agentes ejecutores se pone de manifiesto la débil vigencia que tienen los pilares de la EEE en la programación de los ejes 3 y 7, la nula repercusión en el eje 6, puesta de manifiesto en el capítulo de articulación estratégica; y por último el hecho de que a nivel de programación, el peso mayoritario del cumplimiento de los pilares y principios de la EEE recae en el eje 4, distribuyéndose este peso de forma homogénea entre los subejos en los que se subdivide.
125. Tal y como se pone de manifiesto en los informes de ejecución del 2000, 2001 y 2002 las actuaciones desarrolladas por los agentes ejecutores a favor del desarrollo de los recursos humanos, han estado marcadas por la intensificación de políticas activas de empleo frente a las pasivas, a través del impulso de medidas que han potenciado la creación de puestos de trabajo, la lucha contra todas las formas de discriminación y la mejora de la cualificación y la adaptabilidad de los trabajadores a los requerimientos del mercado de trabajo. No obstante, se ha constatado, por parte del equipo evaluador, a través de un análisis pormenorizado por ejes y medidas, que existen amplias divergencias en la aportación real de estas actuaciones a los pilares y directrices de la EEE, y por tanto, al impulso y desarrollo de las políticas activas de empleo.

126. A juicio del equipo evaluador la valoración que hacen los agentes ejecutores acerca del grado de incorporación en sus actuaciones de los pilares de la EEE, pone de manifiesto, en algunas ocasiones, el desconocimiento que tienen acerca del verdadero alcance y dimensión de las directrices de empleo; por lo que no son capaces de identificar la vinculación directa o indirecta que existe entre dichas actuaciones y los pilares o directrices de la EEE.
127. A pesar de que las actuaciones del POIA 2000-2006, en términos generales, han sido especialmente relevantes en la flexibilización y mejora del mercado de trabajo, desde el punto de vista del equipo evaluador, sería necesario tener en cuenta una serie de recomendaciones para mejorar la aplicación de las políticas comunitarias en materia de empleo en el desarrollo y ejecución del citado Programa Operativo:
- a) Los indicadores incorporados en el Complemento del POIA 2000-2006 no son capaces de captar la verdadera dimensión e implicaciones que tiene la EEE sobre el mercado de trabajo y sobre el desarrollo de los recursos humanos. En el documento de trabajo nº 3 de la Comisión Europea sobre orientaciones metodológicas en el seguimiento y la evaluación, se plantea un conjunto de indicadores en el ámbito de los recursos humanos (p. 60) y en el ámbito del entorno productivo (p. 52) que deberían ser considerados en la evaluación de la EEE.
 - b) La Comisión ha creado un método destinado a la evaluación de los efectos brutos y netos sobre el empleo que debería tenerse presente en el seguimiento del POIA 2000-2006. Esta distinción implicaría el desarrollo de una metodología que permitiera estimar el empleo neto teniendo en cuenta los efectos desplazamiento, los efectos independientes y los efectos indirectos.
 - c) Las carencias formativas y el desconocimiento de los agentes ejecutores de las políticas comunitarias en materia de empleo pone de manifiesto la necesidad de desarrollar acciones formativas que permitan superar esta limitación. Para ello, se estima conveniente la articulación de dinámicas de formación por los responsables del Marco, más allá de la mera participación documental y/o informativa (en forma de circulares, instrucciones, etc), a fin de alcanzar un mejor conocimiento por parte de los responsables últimos de la selección y ejecución de las operaciones.
 - d) En todas aquellas medidas en las que el desarrollo de las actuaciones del Programa se realiza a través de una empresa contratada para tal fin, debería incluirse en las condiciones de selección de las mismas ciertos parámetros que permitieran incorporar en los criterios de selección el cumplimiento de los principios de actuación de la EEE. Obviamente, en algunas ocasiones resulta difícil tomar una decisión basándose en estos criterios, pero al menos, sí debería existir un mayor compromiso para tener en cuenta este tipo de parámetros en la decisión final.
 - e) En las actuaciones que tienen su origen en el desarrollo de acciones formativas debería potenciarse, como de hecho se hace desde organismos como el Instituto Andaluz de la Mujer; el desarrollo de nuevos métodos de enseñanza y formación utilizando las nuevas tecnologías de la información (e-learning). La utilización de estas tecnologías favorecería el acceso a la formación de colectivos que por motivos geográficos o por horario de trabajo lo hacen con excesivas dificultades o no pueden hacerlo.
 - f) Teniendo en cuenta las dificultades metodológicas y empíricas que existen para poder diferenciar los efectos sobre el mercado laboral que tienen su origen en las acciones desarrolladas en el marco del POIA, y las que están motivadas por reformas estructurales financiadas por otras vías, o incluso por la propia evolución del ciclo económico, sería muy conveniente que el Órgano intermedio pertinente emplee los recursos necesarios para tratar de llevar a cabo un seguimiento más eficiente del impacto real del Programa Operativo sobre la EEE, diferenciando estos efectos.
 - g) Finalmente, sería interesante señalar que los agentes ejecutores que sí están bien informados sobre la EEE, ponen de manifiesto la complejidad de la articulación de las directrices y los pilares de la EEE y su correspondencia con las líneas prioritarias del FSE y el PNAE. En este sentido, en línea con los comentarios que se

recoge en el informe de la Comisión sobre el *Balance de cinco años de aplicación de la EEE*⁹², el equipo evaluador pone de manifiesto que la simplificación de las directrices permitiría clarificar las prioridades, facilitar la comunicación con todas las partes interesadas y realizar un seguimiento más eficaz de la EEE.

9.5.3. IMPACTO DEL POIA SOBRE EL DESARROLLO RURAL

128. En términos generales, los datos reflejan un efecto positivo del POIA sobre el desarrollo rural, y así se deduce de las entrevistas realizadas a las empresas y entes locales. En términos de empleo se ha producido un importante efecto en lo que respecta a las empresas, en la medida que los proyectos que han llevado a cabo han incrementado el empleo respecto a la situación inicial. Este efecto positivo se ha centrado fundamentalmente en el empleo temporal asociado a la actividad agroindustrial, con incrementos que varían según el tipo de actividad e inversión considerada, con incrementos que van del 20% en el empleo permanente y que alcanzan en algunos casos un 100% en el empleo temporal. Otro de los factores más relevantes a la hora de valorar el impacto de las ayudas a los beneficiarios que forman el tejido empresarial, se manifiesta en la repercusión de los mismos en aspectos claves de las empresas y que acaban siendo factores de competitividad esenciales. De este modo, las empresas encuestadas califican los proyectos llevados a cabo como muy importantes, tanto en su cuantía como en cuanto a su repercusión, destacando el impacto positivo en la productividad y rentabilidad de la empresa, así como la mejora de las condiciones de vida, trabajo, calidad y seguridad alimentaria. Así, entre las consecuencias que ha tenido la puesta en marcha de los proyectos financiados destaca la reducción de los costes de producción empresariales, la revalorización de las producciones locales, la contribución a crear nuevas salidas al mercado de la producción de la empresa o la inclusión de la producción bajo alguna denominación de calidad, la contribución a la incorporación de nuevas tecnologías en la explotación o la reducción de costes. En este sentido la incidencia sobre la reorientación de la producción, la mejora de los canales de comercialización y el fomento de la utilización de nuevas tecnologías constituyen elementos básicos de mejora del tejido productivo. Todos estos aspectos son a nuestro juicio elementos importantes a la hora de mejorar cuantitativa y cualitativamente el tejido productivo del sector agroalimentario. La mejora de la eficiencia de las empresas a través de incorporación de tecnologías o de instalaciones que ahorren costes y mejoren la calidad de los procesos y productos finales constituye un factor clave de competitividad empresarial. En este mismo sentido se puede señalar la apertura a mercados internacionales, no solo comunitarios, que algunas de las empresas analizadas están realizando. La apertura a nuevos mercados y la exportación de productos implica un grado de madurez del tejido productivo, que permite considerar con optimismo su resistencia ante aumentos de competencia derivados de la ampliación de la Unión Europea a nuevos países, donde el peso del sector agrícola es aún muy elevado. La incidencia en esta línea de calidad de productos y procesos y la apertura a mercados europeos, creemos que constituye uno de los factores más positivos de impacto del POIA en el desarrollo rural de nuestra Comunidad Autónoma y sobre la que hay que incidir en el futuro más inmediato.

129. La percepción del impacto del POIA en el desarrollo rural desde el punto de vista de los entes locales es también positiva, en tanto se consideran aspectos más amplios que los referidos exclusivamente al tejido productivo. En este sentido, las actuaciones se han dirigido al medio físico y al medio social. En lo referente al primero, se señalan que se ha incidido en los atractivos paisajísticos y la mejora y valorización del patrimonio histórico y/o cultural; así como, el desarrollo de proyectos que hagan compatible el desarrollo económico con el mantenimiento del medio ambiente. Estas líneas de actuación inciden de manera sustancial en aspectos básicos de las prioridades horizontales, pues compatibilizan el desarrollo económico, la creación de empleo y la conservación y valorización del entorno, en la línea de lo que se conoce como Nuevos Yacimientos de Empleo, idea derivada del informe del presidente de la Comisión Europea en 1993, J. Delors y titulado Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo.

92 "Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo", - COM (2002) 416 final, de 17.7.2002, p. 20.

En los aspectos de las actuaciones sobre el medio social, los entes locales se han volcado en el fomento, creación y desarrollo de estructuras interprofesionales en el municipio o comarca, la cooperación entre territorios rurales, las iniciativas para apoyar agrupaciones y/o asociaciones de creación o aumento de servicios de ayuda a la gestión de las explotaciones agrícolas, o actividades de formación ocupacional o continua. Estas actividades pretenden articular el territorio rural, dotarlo de una red social de calidad y que esté bien formado, que sea resistente a los cambios sociales y a la vez flexible para adaptarse a los importantes cambios sociales y económicos que la sociedad del siglo XXI plantea.

130. En cuanto a las actuaciones en el sistema productivo, desde la perspectiva de los entes locales, se incide en lo que ya hemos señalado desde la óptica de las empresas agroindustriales. Las actuaciones han sido múltiples y en ellas destacan las encaminadas a la mejora y racionalización de procedimientos de manipulación y transformación de productos agroalimentarios, mejora y potenciación de los canales de comercialización, aprovechamiento de los productos agroalimentarios de la zona y reordenación de la producción hacia nuevos mercados. En un porcentaje muy elevado de los entes locales a los que se ha encuestado (75,6%), se considera que en los municipios o comarcas se ha potenciado la actividad agrícola con los fondos FEOGA, incidiendo en gran medida en la creación de nuevas posibilidades de empleo.

Como se deduce de lo que hemos señalado, el impacto del POIA en el desarrollo rural, desde la óptica de los propios agentes destinatarios de las ayudas, ha sido muy relevante y sólo hay que incidir en los aspectos que por cuestiones diversas, no se han desarrollado hasta la fecha, para que el impacto fuera mucho mayor; es decir, el desarrollo de las medidas aún no se habían puesto en marcha adecuadamente en el periodo estudiado. Queremos por último señalar que en el horizonte de la ampliación de la Unión Europea hacia nuevos países donde el sector agrícola tiene un peso considerable en términos cuantitativos (niveles de ocupación o participación en el PIB total), la segunda parte de implantación del POIA (2003-2006) debe aprovecharse al máximo para situar el ámbito rural en las mejores circunstancias posibles para el periodo siguiente, donde es posible que los niveles de competencia en los mercados crezcan, al mismo tiempo que los fondos disponibles para ayudas se vean mermados por la propia dinámica y caracterización de los nuevos países entrantes.

9.5.4. IMPACTO MACROECONÓMICO

131. El impacto macroeconómico se ha estimado a partir de datos ejecutados para el período 2000-2002 y proyecciones para 2003-2006, utilizando una adaptación para la economía andaluza del modelo HERMIN-España. Los resultados obtenidos sugieren que, en su conjunto, los efectos de demanda de las ayudas europeas elevarían la producción real en 2000 en un 1,08 por ciento sobre el escenario base (sin ayudas europeas), aumentando esta brecha a 2,62 por ciento en 2001 y 3,70 por ciento en 2002, para luego disminuir paulatinamente hasta alcanzar en 2006 una desviación de 2,88 por ciento.
132. Por su parte, los efectos totales (de demanda y debidos a la externalidad de oferta) serían idénticos a los anteriores en 2000, incrementándose hasta el 2,64 por ciento en 2001 y el 3,80 por ciento en 2002, para luego disminuir progresivamente hasta un 3,43 por ciento en 2006. Este efecto total equivale a un diferencial en la tasa de crecimiento del VAB real anual de 0,51 puntos porcentuales durante el periodo 1999-2006, que daría lugar a una renta *per capita* (PIB per cápita) que sería en promedio 364 euros de 1999 superior a la resultante en ausencia de dichas ayudas europeas.
133. Respecto al mercado de trabajo, se estima que los efectos totales de las inversiones del POIA generarían o mantendrían, como media durante el período 2000-2006, 50 mil empleos más que los que se crearían en el escenario de base, lo cual se traduce en una reducción media de la tasa de paro de 1,17 puntos porcentuales durante el mismo período.
134. Este comportamiento de la producción y del empleo tendría como resultado un incremento sostenido en la productividad aparente del trabajo (VAB por ocupado), que crecería a una tasa media acumulativa del 0,59 por

ciento con ayudas europeas durante el periodo 2000-2006, frente a un crecimiento del 0,31 por ciento en ausencia de dichas ayudas.

135. Por último, las ayudas europeas harán posible que el stock de capital privado en términos reales crezca a una tasa acumulativa anual del 3,41 por ciento durante el período 1999-2006 (frente a un crecimiento del 2,96 por ciento en ausencia de dichas ayudas), mientras que el stock de infraestructuras crezca en términos reales a una tasa acumulativa anual del 3,85 por ciento durante ese mismo período (frente a un crecimiento del 2,90 por ciento en ausencia de dichas ayudas).

9.6. PRIORIDADES HORIZONTALES

9.6.1. PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

136. La vigencia de la evaluación previa en materia de igualdad de oportunidades incluida en el POIA 2000-2006 es elevada, excepto en el eje 2 y en las medidas 1.1, 5.6 y 7.8. Es especialmente preocupante la falta de vigencia en la medida 5.6 ya que fue programada en el POIA 2000-2006 como una medida específica correctora de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres.
137. A la vista de todos los resultados cuantitativos y cualitativos obtenidos, el equipo evaluador considera que la valoración de la aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la ejecución del POIA 2000-2006 es aceptable. A pesar del objetivo prioritario de la integración horizontal de la igualdad de género en todo el programa y de los esfuerzos que se están realizando, el enfoque transversal está todavía lejos de alcanzarse. El FSE continúa siendo el fondo en donde la integración de la perspectiva de género y las medidas específicas tienen una mayor relevancia e impacto. Las medidas a favor de la igualdad siguen centrándose sobre todo en el ámbito del empleo y son menos transparentes en ámbitos tales como medio ambiente, sociedad del conocimiento, transporte y desarrollo rural, local y urbano.
138. En la evaluación de la medida 4E.16 "Mejorar la Empleabilidad de las Mujeres", los indicadores físicos y financieros muestran un buen comportamiento para esta medida, a pesar del retraso en la certificación de los pagos que está sufriendo la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. Los resultados principales obtenidos de las encuestas telefónicas a las beneficiarias de la medida 4E.16 ponen de manifiesto una gran satisfacción de las mujeres con las acciones en las que han participado, una gran demanda de acciones de orientación y formación, un nivel de inserción relativamente bajo después de la realización de las acciones y muy concentrado en el sector servicios, una baja incidencia sobre el autoempleo, una utilidad baja a la hora de encontrar un empleo, un nivel medio de adecuación entre el contenido de las acciones y las tareas del puesto de trabajo actual y una baja incidencia en mejores condiciones laborales de las mujeres que trabajan por cuenta ajena.
139. De la mesa redonda organizada para la medida 4E.16 se obtuvieron conclusiones importantes entre las que cabe destacar: a) la necesidad de una mayor y mejor conexión y coordinación entre la oferta y la demanda de trabajo, b) el INEM proporciona información, pero realmente no asesora ni orienta a los desempleados para la obtención de un empleo, c) en el INEM no existen itinerarios de inserción personalizados a las necesidades y características de cada individuo, especialmente en el caso de las mujeres, d) se debe reorientar el planteamiento de los cursos de formación en el sentido de cambiar "*cantidad por calidad*", e) resulta urgente incrementar el número de estudios a realizar en materia de igualdad de género en todos los ámbitos de actuación, f) se ha detectado una falta de sensibilidad del empresario por la contratación igualitaria de las mujeres, siendo especialmente difícil el acceso de éstas a cargos directivos y de responsabilidad y g) es necesario fomentar el autoempleo de las mujeres con la aportación de mayores recursos financieros, ya que los que existen se consideran insuficientes.

140. Entre las principales propuestas planteadas con el objetivo de avanzar en la aplicación del principio de igualdad entre hombres y mujeres se encuentran las siguientes: a) mejorar los indicadores e introducir otros nuevos desagregados por sexo para evaluar correctamente la aplicación del principio de igualdad de oportunidades, b) al tratarse el “mainstreaming” de una disciplina relativamente nueva, se hace preciso aumentar la formación técnica de los agentes ejecutores y miembros de los Comités de Seguimiento en materia de igualdad de género y su actualización continuada en el tiempo, c) se debe incluir la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en los criterios de selección de determinados proyectos en los que actualmente no se está teniendo en cuenta, d) resulta necesario facilitar un asesoramiento continuo y permanente a los agentes ejecutores, así como la realización de un mayor número de estudios y diagnósticos relacionados con la mujer, e) debe fomentarse la transferencia de conocimientos y experiencias entre los agentes implicados a través de reuniones, seminarios, encuentros, etc. f) es preciso aumentar el compromiso y grado de implicación desde los responsables máximos hasta los agentes ejecutores finales de las medidas del programa y g) debe promoverse un cambio cultural dentro de la organización del trabajo estableciendo las pautas necesarias para una mayor integración y aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

9.6.2. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

141. Los agentes ejecutores disponen de un buen conocimiento sobre legislación ambiental; sin embargo, en un 30% de los casos es reducido su conocimiento sobre la Prioridad Horizontal de Respeto al Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, de obligado cumplimiento e integración en las medidas que ejecutan. El conocimiento es muy bueno en los agentes que ejecutan las medidas de los ejes 3, 6 y 9. Por lo que este equipo evaluador recomienda que se extienda y se generalice más la necesidad de integrar plenamente este principio horizontal en todas las fases del Programa; es necesaria más difusión de información por parte de la Red de Autoridades Ambientales.
142. La prioridad horizontal de respeto al Medio Ambiente se ha integrado en la ejecución de las medidas de varias formas: mediante el cumplimiento de la normativa ambiental, la realización de estudios ambientales, la implantación de medidas preventivas y correctoras, la vigilancia ambiental en las obras, el estableciendo y seguimiento de indicadores ambientales o mediante la incorporación en los diferentes proyectos y operaciones de alguno de los Principios Ambientales de Integración. Se aprecia una mayor integración de dichos Principios en el desarrollo de las medidas que en la programación de las mismas. Los ejes 3 y 6 son los más preocupados por el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, pero una parte minoritaria pero apreciable de los responsables de la ejecución práctica de las medidas no impactantes no considera en sus actuaciones la mejora del medio ambiente como un objetivo final a perseguir. Se recomienda, en especial en estas medidas obligar a la toma en consideración de los Principios Ambientales de Integración. Todos los proyectos deberían ir acompañados de un apartado relativo a mejoras ambientales, que sea susceptible de evaluación cuantitativa. Igualmente, sólo se ha verificado la integración de dichos Principios de una forma notable en los ejes 3 y 6. Se recomienda, en especial en estas medidas, insistir en la necesidad de incorporar algunos de los Principios Ambientales de Integración.
143. El equipo evaluador pone de relieve que existe un notable desconocimiento de los indicadores ambientales, no siendo generalizada su aplicación salvo en los ejes 3 y 6, en el resto solo se aplican de forma puntual; a pesar de que en el propio programa operativo se realiza una rica y variada propuesta de indicadores ambientales. El equipo evaluador recomienda, durante el desarrollo del Programa, el establecimiento de indicadores físicos que cuantifiquen la evolución de las medidas con impacto ambiental negativo, con el objeto de comprobar la efectividad de las medidas correctoras emprendidas.
144. El equipo evaluador considera también importante que en la ejecución de las medidas, no sólo en las más impactantes, han de tenerse presente las recomendaciones sugeridas por la Red de Autoridades Ambientales para integrar la variable ambiental en el Programa.
145. Los impactos ambientales negativos apreciados en la ejecución de las medidas son inferiores a los que potencialmente se señalaban en el Programa Operativo; al mismo tiempo se destacan muchos impactos positivos no apreciados al inicio del Programa.

146. Se ha cumplido con la normativa ambiental aplicable en cada caso, no apreciándose irregularidades dignas de mención. Se ha respetado las Directivas Europeas de Hábitat (93/43/CEE) y de Impacto Ambiental (85/337/CEE y 97/11/CE), así como la legislación nacional (Ley 6/2001) y autonómica, en especial la Ley 7/1994 de Protección Ambiental.
147. En aproximadamente una cuarta parte de las medidas se ha realizado algún tipo de estudio o evaluación ambiental, especialmente en los ejes 3 y 6. Por el contrario en los ejes 2, 4 y 9 no generan costes ambientales y ninguna de sus medidas han precisado ningún procedimiento ambiental.
148. En treinta y tres medidas hay algún proyecto que se ha desarrollado en algún espacio integrado en la Red Natura. La elevada proporción que dichos espacios ocupan en relación con la superficie de Andalucía y la importancia de las infraestructuras acometidas en el eje 6 explican esta afección, especialmente intensa en las medidas FEOGA y en las ejecutadas por la Administración Central.
149. El análisis de impacto a nivel de proyectos pone de manifiesto que no se aprecia tanto impacto ambiental en las actuaciones que se están desarrollando como potencialmente cabría esperar. El 40% de los proyectos seleccionados de medidas impactantes son totalmente inoctrinos con el medio ambiente, sólo en 17 de 48 se ha requerido la Declaración de Impacto Ambiental y 11 afectan a la Red Natura, casi todos en los ejes 3 y 6. En todos ellos se ha cumplido la normativa medioambiental.
150. Son las medidas FEDER y las dependientes de la Administración regional la que concentran la aplicación de las medidas correctoras, que se están aplicando en 22 medidas del programa. El nivel de eficacia de las medidas correctoras puede valorarse como elevado, se realiza un seguimiento de la aplicación de dichas medidas y el grado de cumplimiento de su aplicación es alto, logrando neutralizar los efectos negativos que se pretendían corregir.
151. La Autoridad Ambiental en la Comunidad Autónoma de Andalucía es la Consejería de Medio Ambiente y junto a la Intervención General de la Junta de Andalucía garantizan la efectiva aplicación de la normativa medioambiental en todas aquellas inversiones que se realizan en su territorio, especialmente todos los proyectos se examinan teniendo en cuenta su afección a la Red Natura. Tiene competencias en la tramitación y resolución del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y en la emisión del Informe Ambiental. Cuando los proyectos dependen de la Administración Central, el Ministerio de Medio Ambiente es entonces la Autoridad Ambiental competente a efectos de Declaración de Impacto Ambiental, si bien ha de consultar a la Consejería de Medio Ambiente.
152. La Consejería de Medio Ambiente y la Dirección General de fondos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda participan activamente en la Red de Autoridades Ambientales. Esta evaluación valora positivamente el papel desempeñado por las Autoridades Ambientales en el proceso de evaluación y seguimiento del POIA, no siempre valorado por el conjunto de agentes ejecutores, ya que los agentes de medidas no impactantes mantienen escasas relaciones con las mismas; por el contrario es muy reconocido en los ejes 3 y 6. Se recomienda una mayor coordinación entre las Autoridades Ambientales con los órganos de la Administración autonómica, especialmente en aquellos ejes y medidas con menos impactos negativos al medio ambiente.
153. La evaluación del Eje "Medio Ambiente" se ha realizado como un eje más dentro del POIA, y en la evaluación de los ámbitos clave seleccionados: "Depuración de aguas residuales" y "Tratamiento de residuos sólidos", se destaca el escaso peso de estas medidas en el eje 3 aunque ofrecen una elevada eficacia financiera y de realizaciones físicas, aplicándose en ambas el principio "quien contamina paga".

9.6.3. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

154. Parece conveniente prestar más atención a la difusión de los principios horizontales relacionados con la Sociedad del Conocimiento entre los gestores así como incidir en la obligatoriedad de su aplicación. Los resultados obtenidos, ponen de manifiesto un conocimiento escaso o superficial de estas cuestiones.

155. Se debe destacar además las diferencias existentes entre los agentes ejecutores en función de la medida en la que se desarrollan sus operaciones. Dejando al margen de este comentario a aquellos que tienen sus operaciones en el eje 2, es de destacar el buen comportamiento medio de los entrevistados en el eje 4 en referencia a estos principios en concreto. Todo lo contrario debe decirse de los encuestados de los ejes 3, 6 y 7. Estas diferencias se plasman en los fondos que cofinancian las medias, encontrándose un muy elevado grado de cumplimiento en las operaciones del FSE que contrasta con el bajo cumplimiento de las medidas cofinanciadas por FEOGA.
156. Existen también notables diferencias entre los agentes ejecutores de la administración central y los de la autonómica, constatándose entre los primeros un nivel de conocimiento de los principios, aplicación e intensidad de la misma sensiblemente inferiores a los de la Comunidad Autónoma.
157. A lo dicho anteriormente, hay que añadir la percepción que tiene el evaluador, obtenida en las entrevistas personales, del escaso interés que aparentan los agentes ejecutores por mejorar en este aspecto, por lo que en conclusión, podemos manifestar que, a nuestro juicio, la aplicación actual dista mucho en la práctica de poder considerarse como satisfactoria.

9.6.4. DESARROLLO LOCAL Y URBANO

158. El principal problema que se detecta al analizar la prioridad horizontal Desarrollo Local y Urbano, en opinión del equipo evaluador, es el elevado grado de desconocimiento de la misma que se observa en el conjunto de los agentes ejecutores. Este desconocimiento se acentúa cuando se trata de entrar en el detalle de su contenido o de sus objetivos. De nuevo se manifiestan las carencias de información y de formación de los agentes ejecutores; dada la extensión de las mismas a otros aspectos de la gestión y el seguimiento de las operaciones cofinanciadas con los Fondos Europeos, quizás procedería plantearse la necesidad de la formación de grupos de trabajadores de las administraciones públicas especializados en esas tareas. En el convencimiento de que sería una inversión en capital humano rentable, ya que el POIA no es la única forma en que la UE canaliza recursos hacia la comunidad autónoma andaluza.
159. Por otro lado, independientemente de la propuesta anterior, desde la perspectiva del equipo evaluador se considera que también se pueden arbitrar mecanismos de información acerca tanto del contenido y de los objetivos de esta prioridad como de los resultados que se obtengan en otras regiones similares o en otros ámbitos de programación. De esta manera los agentes ejecutores podrán contar con puntos de referencia útiles para mejorar su conocimiento de la misma.
160. Ese desconocimiento determina, también que los agente ejecutores entrevistados opinen que esta prioridad horizontal tiene una baja consideración en la programación de las diferentes medidas que integran los ejes prioritarios del POIA. Ya que, como quedó recogido en el capítulo 3, el conjunto de las medidas del POIA y, en particular, las que integran los Ejes 4 y 5 recogen en su programación los objetivos básicos de esta prioridad.
161. Por último, desde la perspectiva del equipo evaluador, se considera que se produce una infravaloración por parte de los agentes ejecutores de las repercusiones que, en materia de Desarrollo Local y Urbano, pueden estar produciendo las medidas del POIA, sobre todo las medidas integrantes de los Ejes 4 y 5.

