

IV. Documentación

Evaluación intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía (POIA 2000-2006)

José Sánchez Maldonado

Andrés Marchante Mera

Bienvenido Ortega Aguaza

Universidad de Málaga

La Unión Europea es una de las zonas de actividad más prósperas del mundo, sin embargo, las diferencias entre sus Estados miembros son elevadas, y en consecuencia, entre sus cerca de doscientas cincuenta regiones existe la necesidad de mejorar la cohesión económica y social. La política regional europea trata de reducir éstas disparidades, para alcanzar una homogeneidad en la riqueza y lograr que todos los europeos cuenten con las mismas oportunidades y posibilidades de éxito ante los desafíos de la mundialización, sin importar la región en la que habiten, en la ciudad, en el campo o en la periferia de la Unión. Para alcanzar ese fin, la política regional europea se basa en la solidaridad financiera, transfiriéndose parte de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario a las regiones y categorías sociales menos favorecidas, incluidas las zonas rurales, (artículo 158 del Tratado de Ámsterdam). Éstas transferencias se concretan en los Fondos Estructurales, que constituyen los principales pilares de ésta solidaridad, y han venido estimulando la economía de las regiones más atrasadas e impulsando su desarrollo. En el período de 2000-2006, los Fondos Estructurales financian múltiples programas orientados a favorecer el desarrollo y la cohesión económica y social, lo que incluye programas orientados al desarrollo de las zonas rurales de las regiones con menor renta per capita. Estos recursos dedicados a la Política Regional representan más de la tercera parte del presupuesto de la Unión Europea y es la muestra más visible de solidaridad a escala europea.

La importancia de estos flujos financieros para Andalucía han sido de una gran importancia. Así, para el periodo 1989-2006, los efectos de demanda de las ayudas europeas habrían supuesto un incremento medio del 2,92 por ciento del VAB real andaluz respecto a la situación que se hubiese observado en ausencia de dichas ayudas. Por su parte, los efectos totales (de demanda y debidos a la externalidad de oferta) de las ayudas europeas habrían generado una producción real superior en un 3,60 por ciento a la que se hubiese registrado en Andalucía de no haberse recibido dichas ayudas, lo que habría supuesto un diferencial medio en la tasa de crecimiento acumulada de la producción real anual de 0,19 puntos porcentuales durante el periodo 1988-2006.

En cuanto al mercado de trabajo, los sucesivos programas presupuestarios de ayudas europeas habrían supuesto, en promedio, la creación o mantenimiento de 33 mil empleos, lo que se habría facilitado una caída promedio en la tasa de paro de Andalucía de 0,94 puntos porcentuales. Por último, las ayudas europeas recibidas durante el periodo 1989-2006 habrían supuesto para Andalucía un incremento de 0,69 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento acumulada del stock de capital privado y de 0,78 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento acumulada del stock de capital público en infraestructuras.

Con la finalidad de analizar las realizaciones, resultados e impactos de las intervenciones públicas con criterios independientes y objetivos, la Comisión Europea tiene reglamentada la evaluación de las mismas. El proceso de evaluación viene dividido en tres fases: la evaluación previa, la evaluación intermedia, y la evaluación posterior (o final). La fase actual de evaluación intermedia persigue analizarla marcha del programa a mitad de recorrido con el objetivo de plantear recomendaciones que permitan mejorar la eficacia, eficiencia y contribución de las actuaciones a los objetivos sociales y económicos propuestos.

El documento que sigue a esta introducción recoge el resumen y las principales conclusiones de 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 estudia los resultados de las intervenciones, su pertinencia y la realización de objetivos, la utilización de los Fondos y el desarrollo del seguimiento y 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 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 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.

Resumen de conclusiones y recomendaciones

ÁMBITO

Este documento constituye un resumen de las conclusiones y recomendaciones 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.

METODOLOGÍA

Junto al objetivo y ámbito antes especificados, el 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.

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. Asimismo, se han utilizado las fuentes directas de información específicas para cada Fondo.

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.

VALORACIÓN Y RECOMENDACIONES

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.

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 corresponsable 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.

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) 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
- b) 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.
- c) 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 se encuentra por un lado la tardanza en la aprobación de la cofinanciación comunitaria de los grandes proyectos de esta medida, y por otro 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.

- d) 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.
- e) 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.

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.

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.

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

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.