

Red2Red Consultores

*EVALUACIÓN Ex – ANTE
PROGRAMA OPERATIVO FEDER
2007 – 2013
- REGIÓN DE MURCIA -*



PROYECTO COFINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Madrid-Murcia, 28 de febrero de 2007

Índice

1.	INTRODUCCIÓN: EL PROCESO DE PROGRAMACIÓN.....	3
2.	ANÁLISIS DEL PUNTO DE PARTIDA: BALANCE DEL PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2000-2006 Y CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LISBOA.....	5
	2.1. Balance del periodo de programación 2000-2006.....	5
	2.2. Valoración de las perspectivas de cumplimiento de la agenda de Lisboa.....	7
3.	VALORACIÓN DE LA CALIDAD DEL DIAGNÓSTICO.....	9
	3.1. Valoración del diagnóstico económico, social y medioambiental.....	9
	3.2. Análisis de la calidad del DAFO.....	10
4.	EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA: ANÁLISIS DE PERTINENCIA.....	12
5.	ANÁLISIS DE LA COHERENCIA INTERNA.....	18
	5.1. Evaluación de la solidez interna del Programa. Matriz de sinergias entre objetivos.....	18
	5.2. Evaluación de la consistencia del Programa. Matriz de relaciones entre objetivos y ejes.....	21
6.	ANÁLISIS DE LA COHERENCIA EXTERNA.....	24
	6.1. La coherencia externa en la nueva política de cohesión.....	24
	6.2. Grado de coherencia con las prioridades transversales.....	26
	6.3. Coherencia con el Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013.....	28
7.	VALORACIÓN DE LA COHERENCIA FINANCIERA Y DE LOS RIESGOS DE EJECUCIÓN.....	29
	7.1. La coherencia financiera de la programación 2007-2013.....	29
	7.2. La coherencia financiera de la programación 2007-2013 y los cambios en el entorno.....	30
	7.3. Coherencia financiera del Programa Operativo FEDER 2007-2013 con otros instrumentos financieros comunitarios.....	31
	7.4. Análisis de riesgos de ejecución financiera.....	32
8.	COHERENCIA CON LAS PRIORIDADES TRANSVERSALES.....	35
	8.1. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.....	35
	8.2. Medio Ambiente.....	37
9.	EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y DE LOS RESULTADOS E IMPACTOS ESPERADOS.....	38
	9.1. Valoración del sistema de indicadores.....	38
	9.2. Valor Añadido Comunitario del Programa Operativo.....	39

1. INTRODUCCIÓN: EL PROCESO DE PROGRAMACIÓN

Durante el año 2006 y los primeros meses de 2007, la Consejería de Economía y Hacienda de la Región de Murcia ha trabajado en el diseño y la elaboración del nuevo Programa Operativo (PO) del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) 2007 – 2013.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha optado por elaborar una programación integrada por las ventajas estratégicas que ello conlleva para la Región. Ese ejercicio de integración ha partido de la elaboración de un Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013, en línea con lo que se ha hecho, para el ámbito nacional, con la elaboración del Programa Nacional de Reformas (PNR). El interés de la elaboración de un Plan Estratégico Regional reside en la capacidad de hacer un planteamiento global e integral de la situación en la que se encontraba la Región con el fin de poder definir una política concreta de objetivos generales, y que estos abarcan tanto las Orientaciones Estratégicas Comunitarias en materia de cohesión (prioridades comunitarias), como el Programa Nacional del Reformas (prioridades nacionales), por otro.

Esta definición estratégica trataba de alcanzar, asimismo, planteamientos particulares, y en algunos casos exclusivos, que determinan las especificidades de la situación y tendencias socioeconómicas de la Región de Murcia.

La elaboración del Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013, ha supuesto la continuación al proceso de planificación estratégica establecida para el periodo 2000-2006, y ha contado con un activo muy relevante, que ha sido la participación de representantes sociales, de la administración y expertos en la definición final del diagnóstico, del análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la Región, así como la vertebración de los objetivos, tanto finales, como intermedios que constituyen la estrategia.

El PO FEDER 2007-2013 de la Región de Murcia emana, por tanto, a partir del ejercicio de reflexión estratégica que ha supuesto el Plan Estratégico y ha contado con la participación y el consenso de múltiples agentes, tanto los vinculados a la futura ejecución del Programa, como los interesados por su contenido y potencial efecto:

- En primer lugar, los diferentes departamentos del Gobierno Regional, tanto los que participarán en la ejecución del PO como los que se verán afectados por él. Al mismo tiempo se ha garantizado la coordinación en la programación de los distintos fondos comunitarios (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEP).
- Por otra parte, se han producido reuniones entre representantes de la Administración General del Estado y el Gobierno Regional a fin de coordinar ambas actuaciones en el ámbito de la financiación del FEDER.
- Por último, el borrador del PO, junto con el preceptivo Informe de Sostenibilidad Ambiental, ha sido sometido a consulta pública.

El proceso de evaluación ex –ante del presente Programa Operativo se rige por las disposiciones incluidas en el Reglamento General 1083/2006 en sus artículos 47, 48 y 49 donde se abordan los distintos aspectos vinculados a la evaluación de los Fondos Estructurales.

Asimismo, en el propio Programa Operativo FEDER 2007 – 2013 de la Región de Murcia se establece un plan de evaluación general para el conjunto del programa, dentro del que se encuentran la definición de los requisitos de elaboración de esta evaluación ex –ante.

De esta forma y de acuerdo a estos preceptos, la evaluación ex ante mantiene el objetivo de optimizar la asignación de recursos presupuestarios en el marco de los programas operativos e incrementar la calidad de la programación. Así, mediante este proceso de evaluación, se han examinado diversos elementos del programa: las principales necesidades de la Región, el potencial de desarrollo, los objetivos a alcanzar, los resultados esperados (metas), los objetivos cuantitativos, la coherencia, en su caso, de la estrategia propuesta para la región con las prioridades nacionales y comunitarias, el valor añadido comunitario y las lecciones extraídas de anteriores programaciones.

Todos estos aspectos son tratados a continuación, aunque es necesario señalar con anterioridad que el presente informe es más un análisis final de la situación de la programación y sus expectativas. Este proceso, tal y como ha venido solicitando la Comisión Europea, ha estado presente de forma paralela a la programación, de tal forma que ambos ejercicios se han venido complementando (ver Tabla 1). En definitiva, se ha ido evaluando a medida que se programaba de tal forma que las recomendaciones que en este informe efectúa el equipo evaluador de [Red2Red Consultores](#) se enfocan más al planteamiento de riesgos potenciales y análisis de prioridades e impactos, dado que las recomendaciones para la mejora de la calidad de la programación se han ido produciendo gradualmente.

Tabla 1 .Interactividad e iteratividad entre la programación y la evaluación previa

Tareas correspondientes a la programación	Tareas correspondientes a la evaluación
1. Diagnóstico y DAFO	
	2. Balance del período de programación 2000-2006 y cumplimiento de los objetivos de Lisboa
	3. Valoración del diagnóstico
4. Determinar las prioridades, objetivos y el cuadro financiero.	
	5. Valoración de la coherencia interna
	6. Valoración de la coherencia externa
	7. Valoración de la coherencia financiera y los riesgos de ejecución
8. Definición de indicadores y cuantificación de objetivos	
	9. Valoración de los resultados y de los impactos
10. Definición del sistema de implementación	
	11. Valoración de la articulación institucional

2. ANÁLISIS DEL PUNTO DE PARTIDA: BALANCE DEL PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2000-2006 Y CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LISBOA.

2.1. Balance del periodo de programación 2000-2006

Las actuaciones cofinanciadas por fondos FEDER en el periodo de programación 2000-2006, han supuesto un importante apoyo para el desarrollo socioeconómico de la Región de Murcia. Su incidencia territorial ha venido siendo elevada dado que, en términos per cápita, la mayor intensidad de ayuda se ha producido en municipios de tamaño medio. En este sentido, se aprecia de forma general que algunas políticas de demanda y servicios básicos han buscado en mayor medida satisfacer principios de equidad territorial que de rendimiento únicamente económico de forma coherente con los principios de cohesión. En los municipios de desarrollo preferente (Noroeste), el gasto por individuo alcanzó una cifra superior a la media en 22 puntos porcentuales, lo cual mereció una valoración muy positiva de las respectivas evaluaciones realizadas, en especial considerando las dificultades de inversión en este tipo de poblaciones.

Los niveles de ejecución del programa, de acuerdo a la Actualización de la Evaluación Intermedia (AEI), eran razonables aunque muy diferenciado según ejes:

- ☐ Los niveles de ejecución alcanzados en el periodo 2000-2004 respecto a los inicialmente programados (1.326.297.695 euros) se situaron en el 73,30% (972.168.906 euros). Esta situación era considerablemente mejor a la presentada en la Evaluación Intermedia (54%), acercándose al óptimo de movilización de recursos del periodo transcurrido.
- ☐ Los principales problemas de ejecución se concentraron durante todo el periodo de programación en las medidas relacionadas con infraestructuras vinculadas al abastecimiento, depuración de agua y al desarrollo de las infraestructuras ferroviarias. En estas medidas, la probabilidad de cumplir las perspectivas financieras era escasa desde un punto de vista analítico, aunque posible según el compromiso asumido por el Ministerio de Medio Ambiente y por ADIF, principales gestores de dichas medidas.
- ☐ Los logros físicos del programa han permitido a la Región mejorar su posición en comparación con el resto de España, habiéndose producido un claro avance en muchos de los parámetros analizados.
 - En este sentido, el programa había reforzado hasta la fecha de realización de la AEI la dotación de infraestructuras viales con la construcción de 31 Km. nuevos de autopistas, autovías y carreteras, así como el acondicionamiento y mejora de la seguridad de 73 Km. de carreteras. Además, dada la importancia que los caminos rurales tienen para la vertebración de las zonas rurales, el programa había supuesto la construcción y mejora de 584 Km. de caminos rurales.
 - En el ámbito de las infraestructuras ambientales se había incrementado la capacidad de depuración anual de agua en 11,23 millones de metros cúbicos de agua tratada (principalmente tratamiento terciario), cuyo resultado principal era un incremento de aguas residuales tratadas de 8.424.500 m³ y una disposición de 3.433 contenedores temáticos.

- En cuanto al tejido empresarial de la Región de Murcia, durante el periodo 2000-2004 se prestó ayuda a 11.883 empresas, de las que más del 88% son pequeñas y medianas empresas. En consecuencia, y fruto de actuaciones cofinanciadas, el POI ha beneficiado a una media de casi 4 empresas al día y a generar una inversión inducida de 49.164 euros por empresa y actuación.

En resumen, la situación del POI en el momento de realización de la AEI, que abarcaba el periodo 2000-2004, era la siguiente (ver Tabla 2):

Tabla 2. Resumen de valoraciones realizadas por la Actualización de la Evaluación Intermedia

	Capacidad de Absorción Financiera	Eficacia Física	Eficiencia	Probabilidad de alcanzar los objetivos	Valor Añadido Comunitario
Eje 1	Alta	Alta	Alta	Alta	Alto
Eje 2	Alta	Alta	Alta	Alta	Alto
Eje 3	Moderada	Moderada	No evaluable	Moderada	Alto
Eje 4	Alta	Alta	Moderada	Alta	Alto
Eje 5	Alta	Alta	Alta	Alta	No evaluable
Eje 6	Alta	Moderada	Alta (6.1)	Alta	Alto
Eje 7	Alta	Alta	Alta	Alta	Alto
Eje 9	Alta	Alta	Alta	Alta	Alto

Fuente: AEI POI de la Región de Murcia (periodo 2000-2004)

Nota: El POI incluye la cofinanciación de los fondos FEDER, FSE y FEOGA-O

Ante los cambios en marcha y de cara al futuro, la AEI señalaba la necesidad de concentrar el gasto en aquellas políticas más eficientes (aprovechar las lecciones de la experiencia) para mejorar la competitividad de la región y su desarrollo sostenible.

En este sentido, las principales recomendaciones de cara al periodo de programación 2007-2013 que realizó la AEI, vinculadas con los ámbitos de programación FEDER eran las siguientes:

R.2. Respecto al próximo periodo es necesario transitar desde un modelo basado en las ayudas a la inversión hacia otro basado en la prestación de servicios. Las ayudas directas deben concentrarse en los complejos de actividad detectados y en las zonas desfavorecidas y los servicios deben orientarse hacia una atención personalizada de apoyo a la internacionalización y a la incorporación de la innovación tecnológica.

R.14. De cara al próximo periodo de programación se deben retomar las prioridades estratégicas que han sido desplazadas temporalmente (comunicación por alta velocidad) y aquellas de carácter multimodal que permitan generar un enclave de actividades logísticas buscando el aprovechamiento por el puerto de Cartagena de la autopista del mar Arco Mediterráneo Occidental.

R.17. De cara al próximo periodo de programación, sería recomendable disponer de indicadores con una serie de características concretas: limitados en número, sencillos, fiables y basados en datos estadísticos oficiales. Ha de señalarse que EUROSTAT está definiendo unos indicadores comunes que van a recogerse en un reglamento que puede ser de gran utilidad al respecto.

R.18 y 21. Estos indicadores deben desarrollarse tanto por ejes y medidas como para actuaciones de "política vertical relacionados a la mejora del medio ambiente y la igualdad de género". Además, sería recomendable que pudieran vincular el desarrollo de la programación al desarrollo sostenible de la región y desde una perspectiva de género.

Dados los problemas de ejecución existentes en el POI, y la importancia que las actuaciones de mejora de las infraestructuras vinculadas al ciclo del agua y a las comunicaciones ferroviarias, debería plantearse la posibilidad de continuar con la realización de las reuniones técnicas planteadas durante el periodo 2000-2006 para resolver dichos problemas.

R.4 y 13. Aprovechar al máximo las virtudes de las reuniones técnicas constituidas para el seguimiento [de dichas actuaciones] para valorar de forma conjunta los problemas de ejecución de los compromisos (estudios, licitaciones, certificaciones) y colaborar en el diseño de soluciones que ayuden a agilizar este proceso o en su caso adoptar de forma colegiada el desvío de recursos hacia otras medidas.

2.2. Valoración de las perspectivas de cumplimiento de la agenda de Lisboa

Los planteamientos que la Estrategia de Lisboa y Gotemburgo trazan como situación estructural a cambiar se ajustaban (y ajustan) plenamente a la situación y necesidades de la Región de Murcia. Aún así, y dado que el diseño de los Programas Operativos Integrados 2000-2006 se desarrolló antes y con otras pautas a las extraídas de las conocidas Cumbres de Lisboa y Gotemburgo, la implementación de las actuaciones en las que se centraba dicho programa buscaban el desarrollo de la región sin plantear el cambio de modelo económico que las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo (ELG) sí esbozan (“el paso a una economía digital, basada en el conocimiento, fruto de nuevos bienes y servicios será un poderoso motor para el crecimiento, la competitividad y el empleo. Además, será capaz de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el medio ambiente”).

En este sentido, el Programa Operativo Integrado 2000-2006 ha supuesto un impulso notable para la Región¹. La CARM partía de una situación muy retrasada en relación al desarrollo de este tipo de actividades, en gran parte motivado por la baja inversión en I+D que existía tanto por las empresas como por la administración. Se crearon infraestructuras de soporte a la innovación, principalmente centros tecnológicos sectoriales. Asimismo, las actuaciones de incremento y mejora de las inversiones en I+D+i; en la difusión del conocimiento de las universidades, y en el desarrollo del “conocimiento como factor de crecimiento y aumento de la productividad” eran importantes. Sin embargo, se echaba en falta que la transferencia de la innovación tecnológica estuviera priorizada de manera más importante.

Por otro lado, el POI también tuvo una incidencia notable en el aumento del crecimiento y el empleo reforzando el atractivo de la región como lugar de inversión y trabajo e incidiendo de manera notable sobre el empleo mantenido y en algunos casos sobre la creación de empleo.

Otro aspecto importante para el desarrollo de la Región de Murcia es la internacionalización de sus empresas. El POI ha participado en esta creciente expansión fomentando misiones directas y/o inversas, seminarios, encuentros y otros eventos análogos, nacionales y/o internacionales que tienen por objeto la apertura de un nuevo mercado o el lanzamiento de un nuevo producto.

¹ El Programa Operativo Integrado tiene cofinanciación comunitaria proveniente tanto del fondo FEDER como del FSE y el FEOGA-O. Por ello, el impacto del programa no puede atribuirse únicamente a las actuaciones cofinanciadas con FEDER cualesquiera que sea el ámbito al que se refieran.

A pesar de ello, y dadas las cotas planteadas por las ELG de cara al año 2010, la AEI determinaba que no se llegarían a cumplir ninguno de los objetivos que en ella se plantean. Dentro de este marco, resultaba especialmente preocupante las dificultades de la Región de Murcia para satisfacer los objetivos relacionados con la I+D y la tasa de empleo de los mayores de 55 años, por lo que estos dos elementos debían ser un foco de atención de las futuras intervenciones.

Actualmente, la situación de la Región de Murcia, una vez que ha continuado mejorando la situación regional y las actuaciones del POI han continuado ejecutándose, es ligeramente mejor en algunos aspectos, aunque en otros sigue manteniendo un considerable retraso (ver Tabla 3):

Tabla 3. Principales indicadores de los objetivos de Lisboa y grado de cumplimiento.

	Situación actual	Coficiente de cumplimiento actual	Objetivo Lisboa 2010	Objetivo Plan Nacional de Reformas (2010)	Objetivo Regional PERM (2013)
PIB per capita (UE-25=100)	82,3% (2003) Eurostat	82,3%	100%	100%	90%
Tasa de empleo de 16 a 64 años	65,24% (IV Tr. EPA 2006)	93,20%	70%	66%	70%
Tasa de empleo femenina 16 a 64 años	51,64% (IV Tr. EPA 2006)	86,07%	60%	57%	60%
Tasa de empleo de 55 a 64 años	41% (2005) Euostat	82,00%	50%	--	50%
Gasto en I+D como porcentaje del PIB	0,75% (2005)	25,00%	3%	2%	2%
Porcentaje de I+D empresarial	44,68% (2004)	57,20%	66%	55%	--

* El cumplimiento se establece, en este caso, con un coeficiente inferior a 100% dado que cuanto menor es el incremento mejor es la situación.

- ☐ El crecimiento económico de la Región está permitiendo una progresiva igualación de la renta per cápita regional a la de la media de la UE-25, que aunque lenta está siendo sostenida durante los últimos años.
- ☐ El fuerte crecimiento de empleo generado ofrece una mejora en las perspectivas de cumplimiento de los objetivos vinculados al empleo, incluso en aquellos casos en los que la situación era inicialmente más desigual (mujeres y mayores de 55 años).
- ☐ Las inversiones vinculadas a la I+D presentan un claro retraso con respecto a las necesidades que una economía moderna demanda tanto en el gasto global de la Región como en el que realizan las empresas, principal handicap para el desarrollo del sistema de ciencia y tecnología de la Región de Murcia.

3. VALORACIÓN DE LA CALIDAD DEL DIAGNÓSTICO

La elaboración del Programa Operativo FEDER de la Región de Murcia se enmarca dentro del trabajo de planificación estratégica que se ha venido realizando en la Región para la elaboración del Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007–2013 (PERM). Por lo tanto, ha sido ésta la principal fuente de la que se ha nutrido la elaboración del PO en casi todos los aspectos programáticos definidos en el programa sobre el que esta evaluación profundiza.

En este sentido, el diagnóstico regional vinculado a la programación de actuaciones del FEDER en el periodo 2007 - 2013 se ha basado, en parte, en este trabajo más amplio de conceptualización estratégica. No obstante, también ha profundizado en aquellos ámbitos, que por ser más característicos del FEDER, requerían de un análisis más preciso y no tan estratégico. Así, la caracterización de la situación actual del tejido empresarial, la situación del empleo y la productividad, la sociedad del conocimiento (I+D+i, y sociedad de la información), e incluso el transporte y la energía se han abordado en profundidad con el fin de ser parte substancial del trabajo de reflexión previo que requería la programación.

3.1. Valoración del diagnóstico económico, social y medioambiental

La elaboración del PO FEDER ha realizado un diagnóstico de la Región de Murcia que se puede valorar de una forma muy positiva en base a los siguientes elementos:

- ❑ La información estadística de base empleada cita en todos los casos sus fuentes, que son de origen reconocido y contrastado, recogen los últimos datos disponibles, y -según ha permitido contrastar un análisis muestral en todos los casos estudiados- los datos son correctos. Asimismo, estos datos se comparaban con el referente que supone la media española, y en los casos de mayor importancia con la media europea, lo cual ofrece una contextualización y una referencia para analizar la evolución regional.
- ❑ Los ámbitos en los que se centra el diagnóstico se corresponden con todas las prioridades que abordará el futuro programa. No obstante, este diagnóstico ha sido mucho más amplio al incluir una contextualización general de las principales tendencias socioeconómicas de la Región, y al plantear un análisis específico de algunos aspectos prioritarios como el perfil productivo o la evolución del asentamiento de población por municipios.
- ❑ La metodología empleada incluía el aprovechamiento de los diferentes estudios monográficos realizados para la elaboración del PERM, los cuales contienen y explican su base metodológica. Esta base está contrastada por otros estudios académicos de reconocido prestigio: análisis multivariante, análisis factorial y análisis de componentes principales sobre un marco input-output. El resultado de estos estudios ha enriquecido la base científica del diagnóstico, que aunque no aparezcan reflejados en toda su extensión, si se ha podido comprobar su utilidad en la definición del PERM.
- ❑ Aunque la elaboración del programa no ha incluido la participación de los distintos agentes sociales y económicos de la Región, las metodologías de participación fueron una de las fuentes de información y conceptualización utilizadas para la elaboración del PERM. Esto ha garantizado eliminar el efecto distancia que en ocasiones provocan los análisis programáticos de este tipo.

3.2. Análisis de la calidad del DAFO

- El diagnóstico está bien sintetizado en un análisis de debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades que se resume en la siguiente matriz (equivalente a la desarrollada para la definición del PERM 2007-2013):

DEBILIDADES	FORTALEZAS
D.1. Insuficientes recursos hídricos para las necesidades de consumo y producción de la Región e incierta evolución futura	F.1. Existencia de un buen nivel de calidad de vida y de un clima económico, social y político adecuado para el desarrollo integral de la Región
D.2. Potencial deterioro del entorno natural de la Región por la elevada y creciente presión sobre los recursos naturales, problemas de tratamiento de residuos y contaminación de las aguas, así como por la sobreexplotación de los acuíferos	F.2. Notable dinámica demográfica y elevada proporción de población joven
D.3. Histórica falta de accesibilidad exterior en materia ferroviaria y aérea, y desarrollo de la intermodalidad	F.3. Tejido empresarial flexible y orientado hacia actividades endógenas en las que la Región cuenta con ventajas comparativas
D.4. Pequeño tamaño medio empresarial que limita la posibilidad de afrontar proyectos de I+D+i, y el acceso a los mercados	F.4. Existencia de una cultura tradicional del agua que vela por el ahorro y la eficiencia de uso. Implantación creciente de modernas tecnologías de aprovechamiento del agua
D.5. Bajo nivel de formación de los recursos humanos, especialmente señalado por una elevada tasa de abandono escolar temprano	F.5. Elevado crecimiento económico y creación de empleo durante los últimos años, que ha permitido una elevada convergencia con el resto de regiones de la Unión Europea
D.6. Desajuste entre la oferta de formación y las demandas del tejido productivo	F.6. Existencia de 3 universidades (más los Campus de Ciencias de la Salud en Lorca y de Ciencias del Deporte en San Javier) y diversas escuelas de negocios que conforman un potente entramado formativo de educación superior en el ámbito regional
D.7. Baja participación de la mujer y de las personas mayores de 55 años en el mercado laboral	F.7. Desarrollo creciente de un sistema regional de núcleos poblacionales de gran tamaño y acusado dinamismo que permite economías de aglomeración
D.8. Elevada tasa de temporalidad que afecta en mayor medida a las mujeres	F.8. Amplia red de centros tecnológicos, bien ubicados geográficamente y con buena cooperación con las pymes
D.9. Menor penetración comparativa de la sociedad de la información en la actividad de las empresas y, en general, en la vida diaria de la población	F.9. Progresiva consolidación de un vigoroso entramado de relaciones económicas entre las actividades turísticas, agroalimentarias, comerciales y logísticas
D.10. Escaso conocimiento de idiomas extranjeros (incluso de vinculación internacional de universidades de la Región)	F.10. Creciente grado de modernidad y de continua aparición de innovaciones técnicas y de gestión, especialmente en el ámbito de la agricultura intensiva y de la industria agroalimentaria
D.11. Persistencia de la debilidad relativa de la Región en infraestructuras de investigación y escasa colaboración entre centros de investigación y centros tecnológicos	F.11. Existencia de amplios espacios libres ordenados territorialmente con elevado potencial de desarrollo turístico residencial
D.12. Comparativamente baja productividad del sistema económico regional	F.12. Favorable combinación de condiciones naturales para el desarrollo del sector agroalimentario, el turismo de calidad y las energías renovables
D.13. Existencia de problemas de inserción social de determinados colectivos, en particular de inmigrantes no regularizados	F.13. Elevada competitividad internacional de determinados productos de la Región de Murcia
D.14. Escasez de infraestructuras y servicios de atención y cuidado de personas dependientes, y de fomento de la conciliación de la vida familiar, laboral y personal	F.14. Elevado número de planes y programas de actuación relacionados con el Bienestar Social y la Igualdad de Oportunidades, así como la existencia de documentos estratégicos y de planificación sobre el Medio Natural
D.15. Mantenimiento de acusados desequilibrios territoriales	
D.16. Dificultades en la búsqueda del equilibrio entre los diferentes usos del suelo	

AMENAZAS	OPORTUNIDADES
A.1. Aumento de las tensiones territoriales	O.1. Inserción de la Región en uno de los más potentes ejes europeos de desarrollo económico como el Arco Mediterráneo
A.2. Disminución de los Fondos Europeos necesarios para las inversiones en mejora de infraestructuras	O.2. Mejores condiciones de entrada en los mercados de los sectores turístico y agroalimentario, como consecuencia de la ampliación de la Unión Europea y la construcción del nuevo aeropuerto internacional
A.3. Estructura productiva escasamente vinculada a sectores con mayor potencial de desarrollo futuro	O.3. Creciente demanda nacional e internacional por productos agrícolas de mayor calidad
A.4. Escasez de servicios avanzados a empresas prestados en el ámbito regional	O.4. Desplazamiento de la demanda turística hacia productos y servicios alternativos de mayor calidad a los que tiende a orientarse la Región de Murcia
A.5. Competencia creciente por parte de otros países mediterráneos en el campo de la agricultura intensiva. Acuerdo de la Unión Europea de liberalizar todo el mercado euro mediterráneo en 2010	O.5. Posibilidad de nuevas vías de relación con países de la ribera sur del Mediterráneo motivado por el crecimiento de relaciones vía inmigración
A.6. Proliferación de nuevos destinos turísticos en el sur del Mediterráneo, que incrementa la competencia para la atracción de los flujos turísticos	O.6. Estratégica situación del puerto de Cartagena como puerta de entrada a Europa de los tráficos de Asia, norte de África y América
A.7. Creciente competencia de otros países en sectores intensivos en mano de obra como consecuencia de la ampliación de la Unión Europea y el proceso de globalización	O.7. Gran dotación presupuestaria de administraciones suprarregionales para el fomento de las inversiones en I+D+i y en NTIC
A.8. Intensos flujos de inmigración de población con escasa formación y dificultades de integración	O.8. Iniciativa de promoción del eje ferroviario para el tráfico de mercancías desde Algeciras hasta el norte de Alemania
A.9 Falta de importancia relativa del Puerto de Cartagena-Escomereras dentro del eje Mediterráneo español	O.9. Aumento de la demanda y diversificación de las necesidades por aumento de población que pueden generar nuevos empleos
A.10. Preocupación por la seguridad personal y colectiva	

Fuente: Programa Operativo FEDER 2007-2013 de la Región de Murcia

- Esta matriz guarda una estrecha relación con el diagnóstico, dado que incluye, por ejemplo, las necesidades y puntos fuertes que determinaba el diagnóstico tanto en aspectos generales, como en aquéllos más vinculados a los ámbitos específicos del PO FEDER.
 - Las conclusiones están justificadas tanto por los análisis estadísticos y valoraciones presentadas en el diagnóstico como por las conclusiones de las mesas de trabajo realizadas durante la elaboración del PERM.
 - Los elementos de futuro, amenazas y oportunidades, están plenamente justificados dado que se trata de aspectos potencialmente influyentes en la Región, pero sobre los que no existe una capacidad plena de control.
- ☐ Las causas de la desigualdad se apuntan en la mayoría de los casos, aunque no se ha profundizado en el análisis de las mismas ya que la existencia de recientes planes regionales que agrupan estos ámbitos (PERM 2007-2013; Plan Desarrollo de la Sociedad de la Información; Plan Ciencia y Tecnología; Estrategia Regional para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica; Plan Director de Turismo; etc.) han venido abordándolas de manera más detallada. No obstante, sí ha sido posible precisar que estas causas están vinculadas, en parte, a la especialización sectorial que tiene la Región, así como a la pauta de crecimiento que ha venido teniendo en los últimos años (más basada en el crecimiento del empleo que en la mejora de la productividad, que aunque ha crecido, sigue manteniéndose por debajo de la media española y europea).

4. EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA: ANÁLISIS DE PERTINENCIA

La estrategia del programa se define de acuerdo a la existencia de una estrategia regional de mayor alcance y de reciente definición, como es el Plan Estratégico de la Región de Murcia para el periodo 2007-2013, y que será el eje de todas las actuaciones que se desarrollen en la Región para dicho periodo. Asimismo, el programa se estructura en base a las prioridades establecidas para otras definiciones estratégicas suprarregionales como son la estrategia de Lisboa y las Orientaciones Estratégicas Comunitarias de la Política de Cohesión 2007-2013 a nivel comunitario, y el Programa Nacional de Reformas y el Marco Estratégico Nacional de Referencia a nivel nacional.

☐ *Calidad del proceso de planificación estratégica*

El proceso de planificación ha sido amplio en el tiempo (dado que la elaboración del PO se encuadra en el trabajo de elaboración del PERM que tuvo lugar a lo largo de ocho meses durante finales del año 2005 y la primera mitad del año siguiente, continuándose con la definición concreta del programa en la segunda mitad del 2006) como en la participación pública (se celebraron 27 entrevistas personales, 29 mesas redondas, un debate en foro abierto, etc. para fomentar la participación de distintos actores en la definición del PERM) lo cual permite garantizar la calidad del proceso en el que han concurrido los siguientes elementos.

Por lo tanto, los dos puntos de partida para la planificación estratégica fueron: por un lado, un diagnóstico que ya ha sido valorado como adecuado, y unos escenarios deseados por el conjunto de partícipes en los distintos foros de participación.

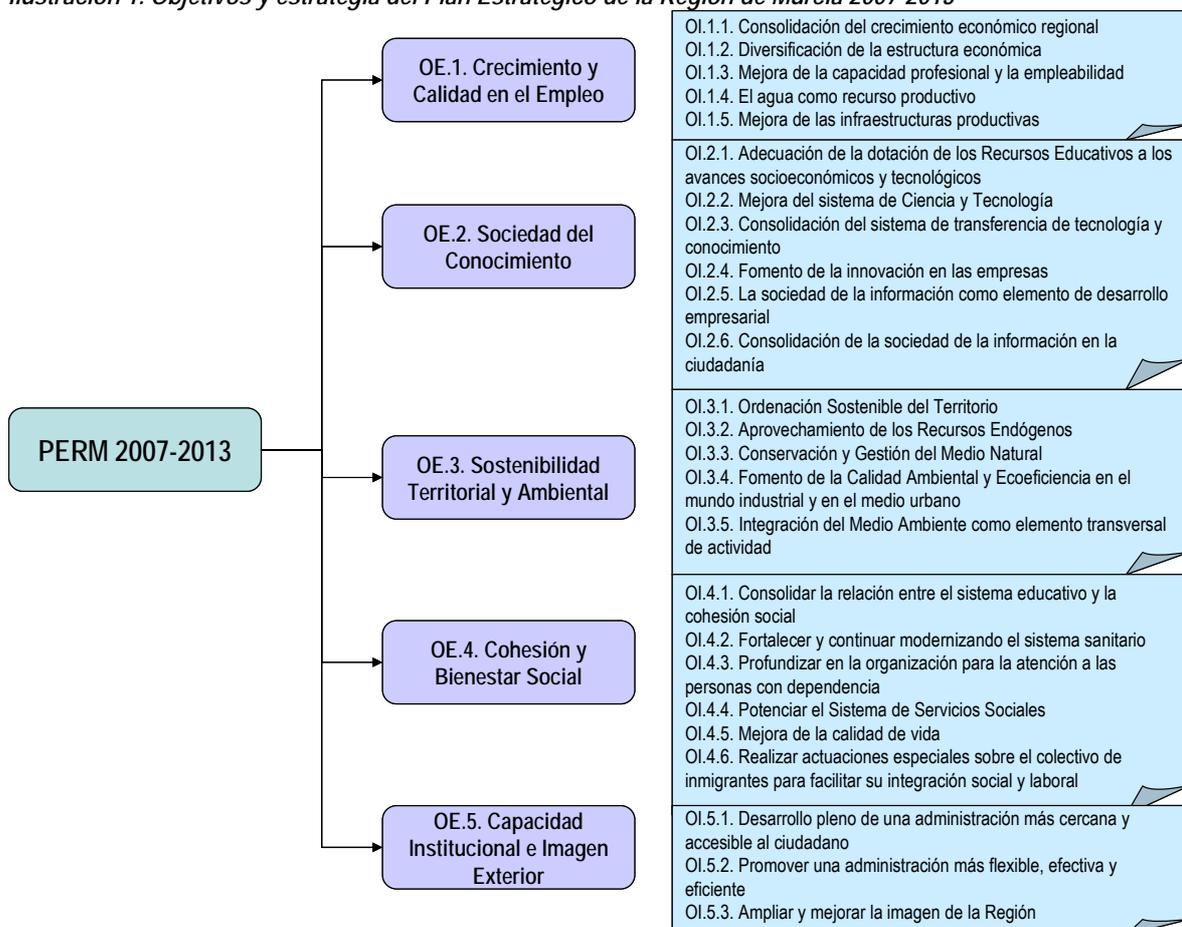
La posterior elaboración del programa ha requerido únicamente de la selección de aquellas actuaciones que mejor se adecuaban, por un lado, a las necesidades de la Región de Murcia y que estaban definidas en el PERM, y por otro, a la filosofía que emanaba de los reglamentos comunitarios vinculados a la programación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

☐ *Calidad de la planificación estratégica*

La definición de los factores de cambio capaces de hacer transitar a la Región desde el diagnóstico hacia los escenarios deseados, se ha realizado en un amplio proceso de participación y partenariatado, donde el elemento clave ha sido la realización de aproximadamente una veintena de mesas de trabajo temáticas compuestas por, entre 12 y 18 participantes, de todos los ámbitos: administración central, regional y local, agentes sociales, universidad, empresarios, responsables de organizaciones sin ánimo de lucro, asociaciones de consumidores, entre otros.

La elaboración de los Objetivos Intermedios responde a un proceso de agrupación coherente y lógica de los factores de cambio según su enfoque estratégico. A su vez, su agrupación por grandes Objetivos Estratégicos permite cuantificar sus objetivos y establecer sus metas. El árbol de objetivos es el siguiente:

Ilustración 1. Objetivos y estrategia del Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013



Fuente: Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013

En definitiva, la agrupación de los mismos va desde un nivel de base, donde se delimitan los elementos esenciales que articularán la estrategia de actuaciones que permite definir objetivos intermedios y estratégicos, es decir, desde lo concreto hasta la definición más estratégica de la planificación.

▣ *Pertinencia de la estrategia*

Finalmente, la estrategia ha de responder de una forma adecuada y pertinente al diagnóstico de la Región, es decir, ha de exponer el análisis detallado de las relaciones entre los principales componentes del DAFO regional y la estrategia planteada debe ser consistente.

La estrategia y objetivos del PO, como ya se ha indicado con anterioridad, emana del PERM, aunque tal y como señala el programa, las actuaciones cofinanciadas con fondos FEDER en el periodo 2007-2013 contribuirán, en la medida de sus posibilidades, a algunos de los objetivos anteriormente indicados de manera directa como un instrumento más de programación. Estos objetivos específicos sobre los que se concentra el PO FEDER y sobre los que tendrá incidencia, en mayor o menor medida, son los siguientes:

Tabla 4. Objetivos Intermedios del PERM 2007-2013 vinculados de manera directa al programa FEDER 2007-2013 de la Región de Murcia

- Consolidación del crecimiento económico regional (OI.1.1).
- Diversificación de la estructura económica (OI.1.2).
- El agua como recurso productivo (OI.1.4)
- Mejora de las infraestructuras productivas (OI.1.5).
- Adecuación de la dotación de los recursos educativos a los avances socioeconómicos y tecnológicos (OI.2.1).
- Mejora del sistema de Ciencia y Tecnología (OI.2.2).
- Consolidación del sistema de transferencia de tecnología y conocimiento (OI.2.3).
- Fomento de la innovación en las empresas (OI.2.4).
- Promoción de la Sociedad de la Información (OI.2.5).
- La consolidación de la Sociedad de la Información en la ciudadanía (OI.2.6).
- Ordenación Sostenible del Territorio (OI.3.1).
- Aprovechamiento de los Recursos Endógenos (OI.3.2).
- Conservación y Gestión del Medio Natural (OI.3.3).
- Fomento de la Calidad Ambiental y Ecoeficiencia en el mundo industrial y en el medio urbano (OI.3.4).
- Integración del Medio Ambiente como elemento transversal de actividad (OI.3.5).

Fuente: *Elaboración propia*

En definitiva, las actuaciones del presente programa no inciden de manera directa sobre aquellos objetivos de carácter más social (OE.4-Cohesión Social y Bienestar Social; OE.5-Capacidad institucional e imagen exterior), ni sobre aquellos vinculados al empleo (OI.1.3 Mejora de la capacidad profesional y la empleabilidad) dado que los ámbitos de actuación del FEDER no inciden sobre dichas áreas de manera específica.

Por tanto, para verificar la pertinencia de los objetivos formulados en relación con las necesidades de la Región de Murcia se ha analizado si las debilidades regionales se encuentran atendidas por al menos alguno de los objetivos en que se concreta la nueva estrategia (sólo en los que tendrá incidencia, más o menos directa, el programa) mediante la construcción de una matriz en la que, por columnas, se señalan las debilidades detectadas en la Región y, por filas, los distintos objetivos definidos en la estrategia. La influencia global de cada objetivo intermedio se obtiene sumando las valoraciones obtenidas para cada una de las debilidades (suma por filas), mientras que la sensibilidad que tienen cada una de las debilidades de la estrategia se obtiene mediante la suma por columnas. De igual modo se opera para valorar la relación entre objetivos y fortalezas.

Tabla 5. Pertinencia de los objetivos específicos en relación con las debilidades

OI/D	D.1	D.2	D.3	D.4	D.5	D.6	D.7	D.8	D.9	D.10	D.11	D.12	D.13	D.14	D.15	D.16	Σ	%
OI.1.1				2	2		2	2	2	2	2	2	2	2			22	8%
OI.1.2		2										2			2		6	2%
OI.1.3																		
OI.1.4	5	5									5	2			2	2	21	7%
OI.1.5			5									5			5	2	17	6%
OI.2.1					5	5	2	2	2	5	2	5	2	5			35	12%
OI.2.2	2	2		2		2			5		5	2					20	7%
OI.2.3	2	2		5	2				5		2	5			2		25	9%
OI.2.4				5					5		2	5			2		19	7%
OI.2.5				2	2				5		2	5			2		18	6%
OI.2.6					2	2	2		5			5	2	2	2		22	8%
OI.3.1		5	2									2			5	5	19	7%
OI.3.2												5	2		5		12	4%
OI.3.3	2	5										2			5	5	19	7%
OI.3.4	2	5										2			2	2	13	5%
OI.3.5	2	5	2												5	5	19	7%
OI.4.1																		
OI.4.2																		
OI.4.3																		
OI.4.4																		
OI.4.5																		
OI.4.6																		
OI.5.1																		
OI.5.2																		
OI.5.3																		
Σ	15	31	9	16	13	9	6	4	29	7	20	49	8	9	41	21	287	100%
%	5%	11%	3%	6%	5%	3%	2%	1%	10%	2%	7%	17%	3%	3%	14%	7%		

Nota: 5 es relación fuerte; 2 es relación moderada; 0 es ausencia de relación. No se valora la incidencia de los objetivos intermedio sobre los que el programa no incide de manera directa

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo al análisis realizado en la Tabla 5, se estima que la estrategia tiene un adecuado grado de pertinencia, dado que ninguna de las debilidades detectadas se encuentra desatendida. Destaca que las debilidades D.12 (baja productividad) y D.15 (desequilibrios territoriales) son las que reciben un mayor impacto por parte de los objetivos intermedios, que, por otro lado, son aquellas que inciden más claramente en un posible estrangulamiento de la alta capacidad de desarrollo socioeconómico existente en los últimos años en la Región.

Hay que tener en cuenta que las debilidades vinculadas al mercado laboral no reciben atención directa a través del PO FEDER, sino que las actuaciones de éste complementarán, a través del apoyo al desarrollo empresarial, las que se realicen en el marco del Programa del Fondo Social Europeo, que será el que intervenga en éste ámbito, respondiendo a un diagnóstico común para la región pero a través de sus ámbitos de competencia específicos.

Por otra parte, en cuanto a la influencia que los objetivos intermedios tienen sobre las debilidades, ha de señalarse que todos ellos son útiles pues afectan al menos a una debilidad. Los más influyentes son los objetivos intermedios OI.2.1 (Adecuar la dotación de los recursos humanos a los avances socioeconómicos y tecnológicos) y OI.2.3 (Consolidación del sistema

de transferencia de conocimiento y tecnología), vinculados al ámbito del desarrollo de la sociedad del conocimiento en el que la Región se encuentra notablemente en retraso.

Por lo que se refiere a la relación entre objetivos intermedios y fortalezas, éstas se encuentran aprovechadas en su totalidad, y en particular las F.1 (Calidad de vida y clima económico, social y político), F.13 (Competitividad internacional) y F.10 (Modernidad y aparición de innovaciones técnicas y de gestión). Por otra parte, los objetivos en conjunto más influyentes son el OI.2.2 (Sistema de ciencia y tecnología), OI.1.1 (Consolidación del crecimiento económico regional) y OI.3.1 (Ordenación sostenible del territorio). Este conjunto de objetivos son los que deben sostener el crecimiento futuro de la región por su influencia directa sobre:

- El nuevo panorama de globalización y creciente competencia y competencia que afronta la Región de Murcia exige acometer notables esfuerzos de fortalecimiento y modernización del tejido productivo, mediante políticas encaminadas a configurar un marco propicio al desarrollo de las empresas, mediante programas selectivos en cuanto a las líneas de intervención a priorizar y la tipología de proyectos y actividades productivas a apoyar.
- La oferta científica y tecnológica generada en la Región será un elemento clave para mejorar la productividad y competitividad, siempre y cuando ésta sea creciente y vinculada a las necesidades y oportunidades que afrontará la Región de Murcia en los próximos años.
- Las transformaciones de carácter económico y territorial en marcha que se están produciendo con enorme rapidez dentro de la Región de Murcia, demandan un marco general de actuación para que los procesos de ocupación del espacio tengan lugar de una manera equilibrada y ordenada, en armonía con la preservación de los valores ambientales y garantizando la dotación de los servicios y equipamientos colectivos para atender a las necesidades básicas de los ciudadanos.

Tabla 6. Pertinencia de los objetivos específicos en relación con las fortalezas

OI/F	F.1	F.2	F.3	F.4	F.5	F.6	F.7	F.8	F.9	F.10	F.11	F.12	F.13	F.14	Σ	%
OI.1.1	2		2		2		2		5	2	2	2	2	2	23	9%
OI.1.2			2		2		2		2			2	2		12	5%
OI.1.3																
OI.1.4	2		2	5	2						2	2	2		17	6%
OI.1.5	2		2	2	2		2		2	2			2		16	6%
OI.2.1	2	2	2		2	2		2		2			2		16	6%
OI.2.2	2	2	2	2	2	2		5		5			2		24	9%
OI.2.3	2		2	2	2	2		2		5			2		19	7%
OI.2.4	2		2	2	2	2		2	2	5			2		21	8%
OI.2.5	2		2		2	2		2	2	2			2	2	18	7%
OI.2.6	2		2		2	2		2	2	2			2	2	18	7%
OI.3.1	2	2		2			2		2	2	5	2	2	2	23	9%
OI.3.2	2	2	2	2	2				2	2	2	2	2		20	8%
OI.3.3	2		2	2							2	2	2		12	5%
OI.3.4	2			2						2	2	2	2		12	5%
OI.3.5	2			2						2	2	2	2		12	5%
OI.4.1																
OI.4.2																
OI.4.3																
OI.4.4																
OI.4.5																
OI.4.6																
OI.5.1																
OI.5.2																
OI.5.3																
Σ	28	8	24	23	22	12	8	15	19	33	17	16	30	8	263	
%	11%	3%	9%	9%	8%	5%	3%	6%	7%	13%	6%	6%	11%	3%		

Nota: 5 es relación fuerte; 2 es relación moderada; 0 es ausencia de relación. No se valora la incidencia de los objetivos intermedio sobre los que el programa no incide de manera directa

Fuente: Elaboración propia

5. ANÁLISIS DE LA COHERENCIA INTERNA

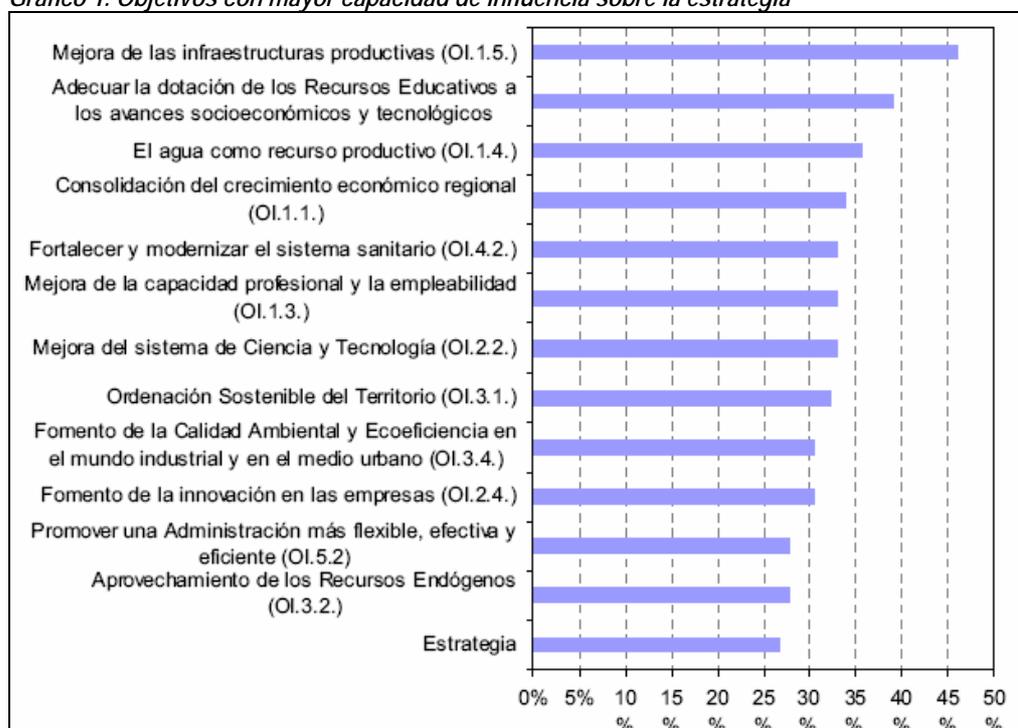
5.1. Evaluación de la solidez interna del Programa. Matriz de sinergias entre objetivos

La coherencia interna revelará la posible solidez interna del programa, o lo que es lo mismo, la integración de las diferentes partes de la estrategia en unas metas comunes e interrelacionadas. Para realizar esta valoración se ha llevado a cabo el ejercicio analítico de construir una matriz de sinergias entre objetivos intermedios. Para valorar las sinergias entre objetivos hay que analizar el efecto que tiene cada objetivo sobre la consecución de los restantes.

Dado que los objetivos que aborda el presente programa operativo FEDER se encuadran dentro de una programación estratégica clara y de mayor rango, el análisis de la coherencia interna de los objetivos del programa se llevará a cabo para el conjunto de objetivos que conforman el PERM, aunque en los siguientes análisis sólo se tratarán aquellos que tienen que ver con la programación del FEDER y por tanto los objetivos que aborda.

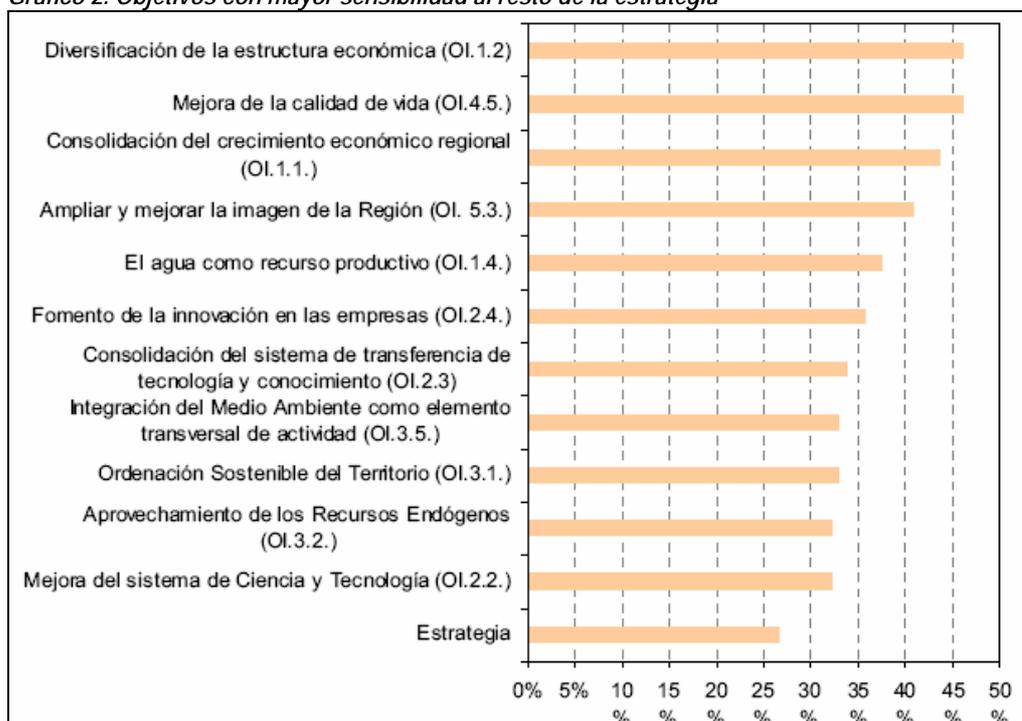
Esta capacidad de incidir sobre otros objetivos puede producirse bien por influencia (Gráfico 1) o bien por sensibilidad (Gráfico 2):

Gráfico 1. Objetivos con mayor capacidad de influencia sobre la estrategia



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2. Objetivos con mayor sensibilidad al resto de la estrategia



Fuente: Elaboración propia

La valoración conjunta de la capacidad de influencia y de sensibilidad relativa (medida respecto al promedio del conjunto de la estrategia) permite realizar una clasificación de los objetivos en cuatro grandes grupos y extraer las siguientes valoraciones (Tabla 7):

- **Objetivos influyentes**, son aquellos con una capacidad de influencia mayor que la media y una sensibilidad inferior al promedio. Por definición estos objetivos son básicos para el correcto desarrollo de la estrategia, puesto que no sólo colaboran en alcanzar sus metas específicas sino también las del resto de objetivos. En consecuencia, se les debería otorgar un relativo protagonismo financiero y un particular celo en la vigilancia de su cumplimiento.

En este sentido, se puede valorar de forma muy positiva el hecho de que todos los Objetivos Estratégicos disponen de algún objetivo intermedio de carácter influyente que se convierte, por tanto, en su motor principal y que –por lo general- deberían ser los que disponen de una mayor dotación financiera en su ámbito de actuación.

Como ejemplos más representativos y que se ven afectados por las actuaciones programadas por el PO FEDER se encuentran la Mejora de las infraestructuras productivas (OI.1.5), la Adecuación de los recursos educativos (OI.2.1), o el Fomento de la calidad ambiental y la ecoeficiencia (OI.3.4).

- **Objetivos sensibles** son aquellos con una sensibilidad mayor que la media, pero con una menor influencia. Por tanto, su éxito depende en buena medida del cumplimiento de otros objetivos, por lo que presentan un alto grado de dependencia respecto al resto. Por

definición, estos objetivos deben ser baluartes de líneas estratégicas de carácter transversal.

El análisis de sinergias sitúa en esta situación la Diversificación de la estructura productiva (OI.1.2), la consolidación del sistema de transferencia de tecnología y conocimiento (OI.2.3) y la Integración del medio ambiente (OI.3.5). Todos ellos elementos imprescindibles que requieren del apoyo explícito en los contenidos y actuaciones del resto de objetivos y que también se verán influenciados por las actuaciones programadas por el PO FEDER.

- ▣ *Objetivos estratégicos*, que alcanzan una valoración alta tanto en influencia como en sensibilidad. De este modo, combinan una gran capacidad de arrastre y al mismo tiempo son condicionados por los restantes objetivos. Son los objetivos clave por su elevado efecto multiplicador y que para aprovechar su elevada capacidad requieren de una especial atención desde el punto de vista de su coordinación.

Entre estos objetivos se encuentran: la consolidación del crecimiento económico regional y de sus sectores más tradicionales (OI.1.1), el aprovechamiento del agua como recurso productivo clave (OI.1.4) y la mejora del sistema de ciencia y tecnología (OI.2.2).

Conviene destacar que algunos de estos objetivos se encuentran entre aquellos con mayor crecimiento financiero con respecto al anterior periodo de programación (% de fondos programados tanto a través del propio programa regional como por medio del programa operativo del fondo de cohesión o los programas plurirregionales de sociedad del conocimiento, y el de I+D+i para empresas), y que de forma complementaria por su elevada sensibilidad, reciben indirectamente recursos adicionales para alcanzar sus metas a través del presupuesto total del Plan.

- ▣ *Objetivos específicos*, que muestran un menor grado de influencia y de sensibilidad que el conjunto de la estrategia, pero en sí mismos son imprescindibles para el correcto funcionamiento del sistema regional.

Por tanto, requieren de una dotación presupuestaria suficiente para alcanzar sus metas que suelen ser determinantes para aquellos colectivos que se ven afectados directamente por ellas: en la estrategia de fomento de la sociedad del conocimiento (los vinculados a la utilización de la sociedad de la información); en la estrategia de conservación de ámbitos y aspectos de especial valor medioambiental (actuaciones de conservación del medio).

Tabla 7. Clasificación de los objetivos según su grado de sinergias

Influyentes (por orden de influencia)	Estratégicos (por orden de influencia)
<p>Mejora de las infraestructuras productivas (OI.1.5.)</p> <p>Adecuar la dotación de los Recursos Educativos a los avances socioeconómicos y tecnológicos (OI.2.1.)</p> <p>Mejora de la capacidad profesional y la empleabilidad (OI.1.3.)</p> <p>Fortalecer y continuar modernizando el sistema sanitario (OI.4.2.)</p> <p>Fomento de la Calidad Ambiental y Ecoeficiencia en el mundo industrial y en el medio urbano (OI.3.4.)</p> <p>Promover una Administración más flexible, efectiva y eficiente (OI.5.2)</p>	<p>El agua como recurso productivo (OI.1.4.)</p> <p>Consolidación del crecimiento económico regional (OI.1.1.)</p> <p>Mejora del sistema de Ciencia y Tecnología (OI.2.2.)</p> <p>Ordenación Sostenible del Territorio (OI.3.1.)</p> <p>Fomento de la innovación en las empresas (OI.2.4.)</p> <p>Aprovechamiento de los Recursos Endógenos (OI.3.2.)</p>
Específicos (por orden de sensibilidad)	Sensibles (por orden de sensibilidad)
<p>Consolidación de la sociedad de la información en la ciudadanía (OI.2.6.)</p> <p>Desarrollo pleno de una administración más cercana y accesible al ciudadano (OI.5.1)</p> <p>Conservación y Gestión del Medio Natural (OI.3.3.)</p> <p>La sociedad de la información como elemento de desarrollo empresarial (OI.2.5.)</p> <p>Potenciar el Sistema de Servicios Sociales (OI.4.4.)</p> <p>Consolidar la relación entre el sistema educativo y la cohesión social (OI.4.1.)</p> <p>Profundizar en la organización para la atención a las personas con dependencia (OI.4.3.)</p> <p>Realizar actuaciones especiales sobre el colectivo de inmigrantes para facilitar su integración social y laboral (OI.4.6.)</p>	<p>Mejora de la calidad de vida (OI.4.5.)</p> <p>Diversificación de la estructura económica (OI.1.2)</p> <p>Ampliar y mejorar la imagen de la Región (OI. 5.3.)</p> <p>Consolidación del sistema de transferencia de tecnología y conocimiento (OI.2.3)</p> <p>Integración del Medio Ambiente como elemento transversal de actividad (OI.3.5.)</p>

Nota: Se han coloreado en gris aquellos objetivos intermedios sobre los que el programa no incide de manera directa.

5.2. Evaluación de la consistencia del Programa. Matriz de relaciones entre objetivos y ejes

La finalidad de este ejercicio es determinar la consistencia entre los objetivos y las prioridades (ejes) del Programa teniendo en cuenta que:

- Los objetivos son fruto de la reflexión estratégica en torno a los resultados del diagnóstico.
- Los ejes prioritarios son fruto de la negociación del Estado Miembro y los servicios de la Comisión Europea en el ámbito de la problemática general del conjunto de regiones que componen cada zona Objetivo, y de las orientaciones estratégicas para el conjunto de la Unión.

Por tanto, es necesario corroborar que la estrategia del Programa puede desarrollarse correctamente a través de las prioridades marcadas por el MENR. En este sentido, se propone realizar el análisis de la relación entre los objetivos y los ejes prioritarios valorando la intensidad de la relación entre cada objetivo específico y los ejes de la programación (ver Tabla 8)².

Tabla 8. Matriz de valoración de relaciones entre objetivos y ejes del programa

Obj/Ejes	Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4	Eje 5	Eje 6	S	%
OI.1.1		5		2			7	5%
OI.1.2	2	5		2	5		14	10%
OI.1.3	2			2		2	6	4%
OI.1.4			5				5	4%
OI.1.5				5			5	4%
OI.2.1	2					5	7	5%
OI.2.2	5	2		2			9	7%
OI.2.3	5	2		2			9	7%
OI.2.4	5	5					10	7%
OI.2.5	5	5					10	7%
OI.2.6	5				5		10	7%
OI.3.1			2	5			7	5%
OI.3.2		2	5	2	2		11	8%
OI.3.3			5				5	4%
OI.3.4	2	2	2				6	4%
OI.3.5		2	5	2			9	7%
OI.4.1						2	2	1%
OI.4.2							0	0%
OI.4.3						2	2	1%
OI.4.4						2	2	1%
OI.4.5						2	2	1%
OI.4.6							0	0%
OI.5.1							0	0%
OI.5.2							0	0%
OI.5.3							0	0%
S	33	30	24	24	12	15	138	
%	23,9%	21,7%	17,4%	17,4%	8,7%	10,9%		

Nota: 5 es relación fuerte; 2 es relación moderada

Fuente: Elaboración propia

² Es necesario detallar que este ejercicio ya se ha llevado a cabo, en parte, con anterioridad para poder evaluar los Objetivos Intermedios del PERM 2007-2013 vinculados de manera directa al programa FEDER 2007-2013 de la Región de Murcia.

Como se puede ver en el análisis, todos los objetivos definidos en la estrategia se ven atendidos por, al menos, uno de los ejes del PO. Hay que destacar que:

- Fomentar la “diversificación de la estructura económica regional” (OI.1.2) es el objetivo que tiene una relación más intensa con el conjunto de los ejes, dada la importancia que el PO FEDER tiene sobre el impulso de la I+D+i regional. También destaca en la misma línea, el objetivo de “aprovechamiento de los recursos endógenos” (OI.3.2) que busca articular el territorio de una manera más uniforme incidiendo en la capacidad del mismo para no centralizar las actuaciones sobre el núcleo central de la Región fomentando la diversificación de actividades en dichas zonas.
- Además de los anteriores, los objetivos vinculados con la sociedad de la información y la transferencia y aplicación empresarial de la I+D, son los objetivos que guardan mayor relación con la programación.
- En el lado contrario encontramos, tanto los objetivos estratégicos 4 y 5, que quedan fuera del ámbito principal de actuación de los fondos estructurales y que por lo tanto tendrán que ser abordados con fondos propios de las Administraciones Públicas (relacionados con la Cohesión y el Bienestar Social y el desarrollo de la Capacidad Institucional), como aquellos objetivos intermedios cuyo ámbito de actuación se encuentra más cerca de las prioridades de otros fondos como es la “mejora de la capacidad profesional y empleabilidad” (FSE) o las actuaciones sobre el “agua” y la “conservación y gestión del medio natural” (Fondo de Cohesión y FEADER).

Por otra parte, coherentemente con la estrategia del Programa y con las directrices de la política de cohesión, los ejes que se verán más impulsados por el cumplimiento de los objetivos fijados, serán el Desarrollo de la Economía del Conocimiento y el Desarrollo Empresarial.

En resumen, el programa cuenta con una elevada coherencia interna lo cual permite elevar su efectividad inicial. En concreto, el análisis de sinergias reales sobre las potenciales permitirá un incremento de la capacidad del programa sobre un escenario sin interrelaciones entre los distintos objetivos.

6. ANÁLISIS DE LA COHERENCIA EXTERNA

La coherencia externa del Programa se mide por su conformidad con las principales estrategias definidas a nivel comunitario, nacional y regional, que actualmente se corresponden con la estrategia Europea de Lisboa y Gotemburgo y el Programa Nacional de Reformas respectivamente. A nivel regional, el principal elemento vertebrador de su estrategia futura es el Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013 (PERM), cuyo ámbito de actuaciones comprende la totalidad de acciones a desarrollar en la Región en los próximos años.

La Agenda de Lisboa marca el objetivo para la Unión de “Convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”. A su vez la Estrategia de Gotemburgo incorpora el concepto de desarrollo sostenible a este objetivo, y la Estrategia Europea por el Empleo refuerza la idea de más y mejores empleos.

La elaboración del Programa Nacional de Reformas de España tiene por objetivo aplicar estas estrategias al ámbito nacional. Dicho programa se presentó a la Comisión Europea que valoró positivamente la coherencia y adecuación de sus contenidos a las directrices europeas.

Por todo ello, la elaboración del PO FEDER de la Región de Murcia debería tener por objetivo la definición de una herramienta capaz de contribuir a esos objetivos, compartiendo sus metas finales, y por tanto el programa incidirá positivamente en que la Región de Murcia, España y la Unión Europea alcancen los retos planteados.

En este sentido, se analiza la relación entre los ejes del Programa Nacional de Reformas y las Orientaciones estratégicas comunitarias para la política de cohesión 2007-2013 con respecto a los objetivos del Programa Operativo. Del mismo modo, se procederá a analizar la misma correspondencia con respecto al PERM 2007-2013.

6.1. La coherencia externa en la nueva política de cohesión

El contenido del MENR está determinado por las Directrices Estratégicas Comunitarias (DEC), y los ejes del Programa responden a los definidos en el MENR, por lo que la coherencia entre el Programa y la DEC está predeterminada. En cualquier caso, a continuación se analiza el grado de integración entre ellos:

Tabla 9. Matriz de coherencia de los ejes del Programa Operativo con las Directrices Estratégicas Comunitarias

Objetivos de las Directrices Estratégicas Comunitarias		Ejes						Σ	%
		E.1	E.2	E.3	E.4	E.5	E.6		
1. Hacer de Europa y sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar	Ampliar y mejorar las infraestructuras de transporte				5	2		7	9,1%
	Reforzar las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento			5		2		7	9,1%
	Tratar el uso intensivo de las fuentes de energía tradicionales en Europa				5			5	6,5%
2. Mejorar los conocimientos y la innovación a favor del crecimiento	Aumentar y orientar mejor las inversiones en IDT	5	5					10	13,0%
	Facilitar la innovación y promover la iniciativa empresarial	2	5					7	9,1%
	Promover la Sociedad de la Información para todos	5	5				5	15	19,5%
	Mejorar el acceso a la financiación	5	5					10	13,0%
3. Más y mejores puestos de trabajo	Atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social	2	2			2		6	7,8%
	Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas y la flexibilidad del mercado laboral	2	2			2		6	7,8%
	Aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones	2						2	2,6%
	Capacidad administrativa							0	0,0%
	Ayudar a mantener una población activa sana			2				2	2,6%
Σ		23	24	7	10	8	5	77,00	100%
%		29,9%	31,2%	9,1%	13,0%	10,4%	6,5%	100%	

Fuente: Elaboración propia

Nota: 5 es relación fuerte; 2 es relación moderada

El análisis de la tabla anterior se ha realizado teniendo en cuenta no sólo los ejes del Programa, sino también el contenido (actuaciones) de cada uno de ellos, y se concluye que:

- ☐ El Programa contribuirá a todas las DEC.
- ☐ La Directriz 2 (Mejorar los conocimientos y la innovación a favor del crecimiento) es la que recibe más atención en el Programa.
- ☐ La subdirectriz 2.3 (Promover la SI para todos) es la que tiene mayor relación con el contenido global del PO, seguido por las subdirectrices 2.1 (aumentar y orientar mejor las inversiones) y 2.4 (mejorar el acceso a la financiación).
- ☐ La subdirectriz 3.4 (capacidad administrativa) no recibe atención en el Programa, ya que dicho aspecto está fuera del ámbito de actuación previsto en la programación.

- ▣ Las subdirecciones vinculadas a alcanzar “más y mejores puestos de trabajo” no tienen una importancia relevante dentro del programa, pues serán atendidas por el PO del Fondo Social Europeo.

En definitiva, del desarrollo del PO se puede esperar una contribución efectiva al desarrollo de las Directrices para la Política de Cohesión 2007 – 2013. El Programa desarrollará, dentro de las posibilidades del FEDER, actuaciones coincidentes con todos los objetivos, con la salvedad del relativo al desarrollo de la capacidad administrativa, para el que no se prevé ninguna actuación dado el ámbito de actuación que define el Reglamento General 1083/2006.

6.2. Grado de coherencia con las prioridades transversales

El conjunto de los ámbitos planteados en el Programa Nacional de Reformas se orientan a corregir las debilidades detectadas en la economía española y, por tanto, a lograr un sistema productivo más moderno, “busca un equilibrio entre las necesidades crecientes asociadas al aumento de la población con la flexibilización y aumento de la oferta agregada”. Las acciones de política económica contempladas se encaminan a mejorar las dotaciones de capital humano, tecnológico e infraestructuras; aumentar la competencia y eficiencia de sectores clave, incluyendo la modernización de los servicios prestados por las administraciones públicas; potenciar la iniciativa emprendedora de toda la sociedad y favorecer la internacionalización de nuestras empresas; reducir la tasa de temporalidad prestando especial énfasis en la transversalidad de género y la promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En resumen una vía para aumentar la productividad y el empleo sin menoscabo de la cohesión social.

El Programa Nacional de Reformas establece 7 ejes que articulan su definición y ejecución, y son los siguientes:

Tabla 10. Ejes del Programa Nacional de Reformas de España

Eje 1	Refuerzo de la Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria
Eje 2	El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y el Programa AGUA
Eje 3	Aumento y mejora del capital humano
Eje 4	La estrategia de I+D+i (INGENIO 2010)
Eje 5	Más Competencia, Mejor Regulación, Eficiencia de las Administraciones Públicas y Competitividad
Eje 6	Mercado de Trabajo y Diálogo Social
Eje 7	El Plan de Fomento Empresarial

Fuente: Programa Nacional de Reformas

En líneas generales, el Programa Operativo FEDER de la Región de Murcia 2007-2013 se concentra en las actuaciones vinculadas a los ejes 2, 4 y 7:

- ▣ El primer eje del PNR responde exclusivamente a planteamientos de política económica, que escapan al alcance de los establecidos para la política regional europea. Consecuentemente, no contribuirá directamente a desarrollar ninguno de los ejes del

Programa FEDER 2007 – 2013 de la Región de Murcia, ni éstos tienen una vinculación directa con aquél.

- ☐ Las actuaciones previstas en el segundo eje del Programa FEDER, enfocadas a la optimización de las infraestructuras de abastecimiento de agua, la depuración y reutilización de aguas y otras medidas tales como la recuperación de cuencas y cauces, son plenamente coincidentes con los objetivos descritos en el eje 2 del PNR en ese ámbito (Plan AGUA). Estas actuaciones, aunque incluidas en parte en el PO FEDER de la Región de Murcia, se llevarán a cabo principalmente con la cofinanciación del Fondo de Cohesión.

Las actuaciones en el ámbito del transporte se centrarán, en el caso murciano, en la mejora de las comunicaciones intercomarcales y en la comunicación ferroviaria, aeroportuaria y marítima, las cuales forman parte de la definición de actuaciones que se recoge en el Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT).

- ☐ El ámbito del capital humano en relación con los Fondos Estructurales está reservado, casi exclusivamente, al Fondo Social Europeo. Sin embargo, el fomento de la Economía del Conocimiento tendrá un impacto positivo directo al potenciar la I+D y la Sociedad de la Información, ya que se podrán generar empleos ligados a alta y media tecnología, aprovechando el capital humano de la región y atrayendo a más personas a sectores de mayor valor añadido.
- ☐ Las actuaciones previstas en el Programa FEDER en relación con la Economía del Conocimiento están directamente vinculadas a la estrategia de I+D del PNR, ya que se potenciará el sistema Ciencia-Tecnología-Innovación-Empresa (con el objetivo de incrementar el porcentaje del PIB destinado a I+D); y se desarrollará el Plan Avanza –como parte del Plan Ingenio 2010 incluido en el PNR- a través de un convenio específico, además de desarrollarse el II Plan de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia 2007-2010.
- ☐ Aunque no es un objetivo directo del Programa FEDER, la digitalización y modernización de la Administración y los servicios públicos murcianos, contribuirán a mejorar la eficiencia y competitividad administrativa.
- ☐ El desarrollo y la innovación empresarial, aumentando la productividad y competitividad del tejido productivo, contribuirá a la mejora del mercado de trabajo por el lado de la demanda de trabajadores/as, resultando sinérgicas estas actuaciones a las que cofinancie el Fondo Social Europeo en la región.
- ☐ Finalmente, el eje de desarrollo e innovación empresarial del Programa FEDER es coincidente en sus objetivos con el Plan de Fomento Empresarial del PNR, teniendo como principales objetivos la potenciación de la iniciativa emprendedora en la sociedad, el aumento del número de empresas innovadoras y de base tecnológica, aumentar la presencia internacional de la empresa, y estimular el crecimiento de las empresas y su competitividad.

En conclusión, a excepción de los aspectos macroeconómicos, todos los ejes del PNR tienen reflejo en el Programa FEDER 2007 – 2013 de la Región de Murcia, siendo especialmente intensa esta relación en el caso del PEIT, el Plan Ingenio, y el Plan de Fomento Empresarial.

Sin embargo, no todos los ejes del Programa FEDER guardan relación con el PNR, ya que este último no incorpora la dimensión territorial. Los ejes con vinculación más fuerte al PNR son los de *Desarrollo de la Economía del Conocimiento* y *Desarrollo e innovación empresarial*.

6.3. Coherencia con el Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013

La elaboración del Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013 es el elemento vertebrador del resto de iniciativas regionales para los próximos siete años. Sus cinco Objetivos Estratégicos (ya definidos con anterioridad) se articulan en 25 Objetivos Intermedios con capacidad operativa para orientar las tendencias actuales –tanto regionales como internacionales- hacia los escenarios deseables y deseados a través de cerca de un centenar de factores de cambio.

Dado este planteamiento general a nivel regional, las actuaciones del PO FEDER se han orientado para que incidan, principalmente, sobre los objetivos estratégicos de “Crecimiento y calidad en el empleo”, “Fomento de la Sociedad del Conocimiento” y “Sostenibilidad Territorial y Ambiental”, que son los que están más directamente ligados a las áreas de intervención del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

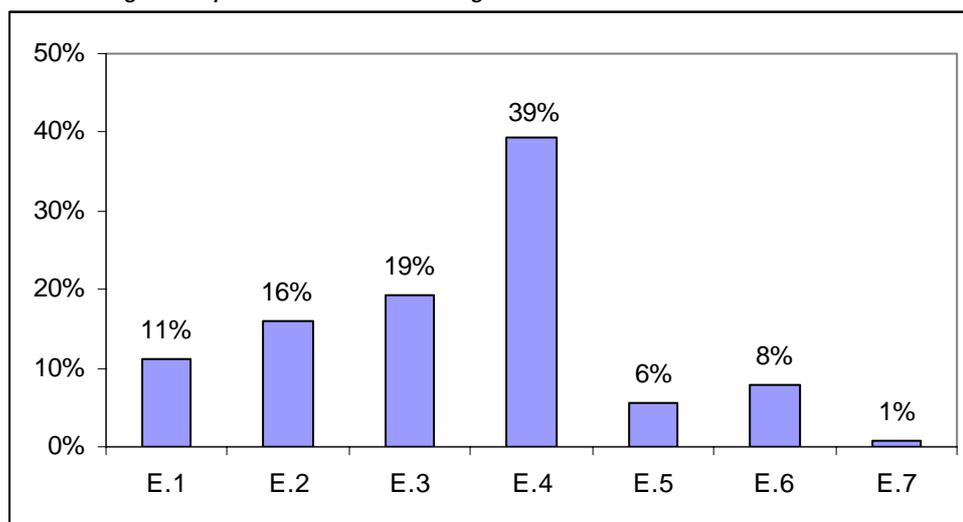
7. VALORACIÓN DE LA COHERENCIA FINANCIERA Y DE LOS RIESGOS DE EJECUCIÓN

7.1. La coherencia financiera de la programación 2007-2013

La solidez del diagnóstico, y la coherencia interna y externa dan cuenta de la calidad en la definición de la estrategia. Sin embargo, la consistencia del Programa y su viabilidad en el sentido de responder a los objetivos fijados requiere de una adecuada distribución de los recursos financieros.

Las actuaciones vinculadas a los objetivos intermedios 1.5 (infraestructuras productivas), 2.1 (recursos educativos y formativos para la sociedad del conocimiento) y 3.4 (fomento de la calidad ambiental y ecoeficiencia) del PERM son, de acuerdo al análisis de coherencia interna realizado con anterioridad, las que deberían concentrar la prioridad dentro del programa dada su capacidad de influencia sobre el resto de objetivos. En este sentido, estas actuaciones se encuadran en gran medida a las actuaciones definidas en los ejes 4, 1-6 y 3 respectivamente, que tienen una importante asignación financiera programada (ver Gráfico 3):

Gráfico 3. Programa Operativo FEDER de la Región de Murcia 2007-2013



Fuente: Programa Operativo FEDER.

- El eje preponderante es el eje 4 dada la importancia que las infraestructuras de transporte tienen para una región periférica como la murciana.
- El eje 3 incluye un número importante de actuaciones vinculadas con el medio ambiente y la integración de políticas de sostenibilidad, aunque en su mayoría se han integrado en la programación del Fondo de Cohesión.

- El eje 1 soporta en gran medida las actuaciones de fomento de la I+D en la Región de Murcia, aunque la asignación existente en el PO FEDER es una parte de la que se realizará en la Región donde habrá que tenerse en cuenta las actuaciones que desarrollarán tanto el "POP FEDER de I+D+i para el Beneficio de las Empresa" como el "POP FEDER de Sociedad del Conocimiento".
- Finalmente, el eje 6, presenta actuaciones de creación de centros formativos y de conciliación de la vida familiar, personal y laboral, aunque el eje principal de las actuaciones se centra en la integración de la sociedad de la información en los centros educativos de la Región.
- El resto de ejes del PO FEDER de la Región de Murcia a priori no presentan una asignación financiera tan elevada, ni asignaciones financieras en el resto de actuaciones FEDER o Fondo de Cohesión.

En resumen, el gasto programado no se concentra en aquellas actuaciones que han sido catalogadas como prioritarias para la resolución de las necesidades que ha de afrontar la Región de Murcia en los ámbitos de actuación del PO FEDER debido a que gran parte de las mismas se verán complementadas por las actuaciones de los 2 POP FEDER y el PO del Fondo de Cohesión.

7.2. La coherencia financiera de la programación 2007-2013 y los cambios en el entorno

La situación actual de la Región de Murcia muestra una mejoría notable con respecto a la que se presentaba al comienzo del periodo de programación 2000-2006. En este sentido, y tal y como indica el diagnóstico, se ha avanzado notablemente en el indicador clásico de crecimiento económico como es el de PIB pc. Del mismo modo se ha mejorado en las situaciones de empleo de los distintos colectivos de población.

No obstante, y tal y como indica el diagnóstico, e incluso la Actualización de la Evaluación Intermedia del POI 2000-2006, quedan prioridades importantes sin cubrir algunas de las cuales se trasladaron desde el periodo de programación anterior al presente. Dentro de estas necesidades podemos destacar, de manera principal, la mejora de las conexiones por medios de transporte alternativos a la carretera, la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos naturales y la conservación de los que presentan un mayor valor añadido, y de manera primordial la integración de la Región de Murcia en la Sociedad del Conocimiento por medio de un mayor impulso en temas de I+D y Sociedad de la Información.

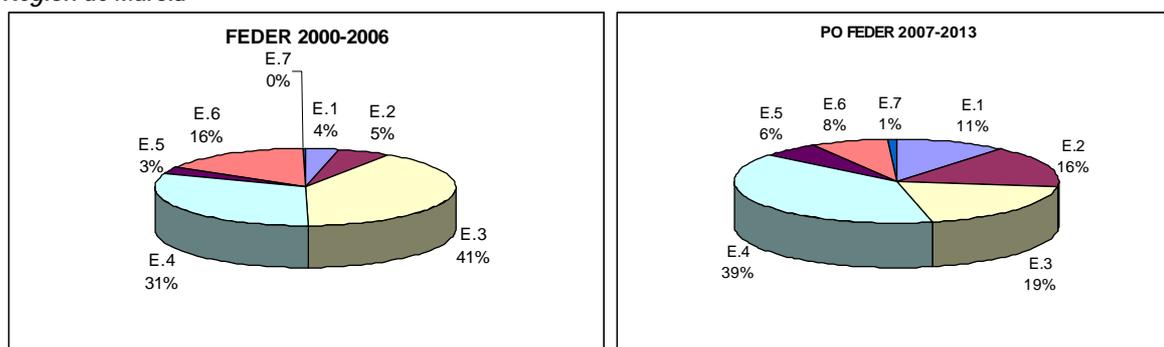
En este sentido, si se asimilan las actuaciones del anterior periodo a las actuaciones programadas para el periodo actual³, los ejes principales siguen siendo los mismos (Eje 3: Medio Ambiente y prevención de riesgos; Eje 4: Transporte y Energía), aunque una parte importante de las actuaciones vinculadas al eje 3 han sido asignadas al PO Fondo de Cohesión. (ver Gráfico 4).

En cuanto a los ejes que han sufrido un notable crecimiento cabe destacar tanto las actuaciones de Desarrollo de la Economía del Conocimiento, como el Desarrollo e Innovación

³ Es necesario tener en cuenta que este ejercicio es tentativo, dado que la programación FEDER del periodo 2000-2006 no es idéntica a la planteada para el periodo 2007-2013.

Empresarial que han triplicado su importancia dentro de la programación, e incluso, a pesar del descenso de fondos asignados a la Región de Murcia, han aumentado entorno a un 50% los fondos asignados. A esta cantidad habría que seguir añadiéndole los fondos programados en los programas plurirregionales a los que se refería con anterioridad.

Gráfico 4. Análisis comparado de la programación 2000-2006 y 2007-2013 del PO FEDER de la Región de Murcia



Fuente: Elaboración propia a partir del Programa Operativo Integrado de la Región de Murcia 2000-2006, versión 3.2.

Nota: la comparación se hace en base a la programación 2007-2013

Finalmente, es necesario detallar, que el aumento de los fondos programados para asistencia técnica (eje 7) puede deberse al necesario fortalecimiento de las actuaciones de gestión, seguimiento, control y evaluación de acuerdo a las instrucciones de la Comisión Europea, principalmente en materia de control y evaluación *on-going*.

7.3. Coherencia financiera del Programa Operativo FEDER 2007-2013 con otros instrumentos financieros comunitarios

El Programa Operativo FEDER de la Región de Murcia dedica un apartado específico de su programación a la complementariedad de sus actuaciones con respecto a otros instrumentos financieros comunitarios (capítulo 9). En dicho análisis se explicita la futura creación de dos comités de coordinación interfondos uno a nivel de Estado Miembro, y otro a nivel de Gobierno Regional. La definición de estos comités supondrá un importante paso adelante para contribuir a la coordinación de actuaciones entre los distintos instrumentos comunitarios.

De este modo, tras el cambio de la metodología de programación existente en el periodo 2000-2006, basada en un enfoque integrado para los fondos estructurales regionales (la cofinanciación de los fondos FEDER, FSE y FEOGA-O eran la base de las actuaciones del Programa Operativo Integrado de la Región de Murcia 2000-2006), a la definición de programas monofondo, la creación de estos comités permitirá dar continuidad en la Región a esta necesaria integración de actuaciones cuyo objetivo es maximizar la utilidad de los mismos.

Por otro lado, y aprovechando la posibilidad que ofrece el Art. 34 del Reglamento 1083/2006 de financiar, con carácter complementario y sujeto al límite del 10 % de la financiación comunitaria correspondiente a cada eje prioritario de un programa operativo, medidas comprendidas en el

ámbito de intervención del otro Fondo, el PO FEDER de la Región de Murcia incentivará la contratación de personal de investigación en la Región de Murcia.

No obstante, y dado que en la programación FEDER en España se mantiene la existencia de Programas Operativos Plurirregionales, se hace necesaria la coordinación de actuaciones del programa regional con los dos programas plurirregionales con el fin de evitar riesgos de solapamientos (ver Tabla 11).

Tabla 11. Análisis de los posibles riesgos de solapamiento entre las actuaciones ejecutadas por el PO de la Región de Murcia y los Programas Operativos Plurirregionales

Categorías de gasto del PO FEDER de la Región de Murcia 2007-2013	POP Sociedad del Conocimiento 2007 - 2013	POP I+D+i Empresas 2007 - 2013
Eje 1		
Eje 2		
Eje 3		
Eje 4		
Eje 5		
Eje 6		
Eje 7		

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la UAFSE

7.4. Análisis de riesgos de ejecución financiera

El análisis de posibles riesgos de ejecución financiera a realizar dentro de la evaluación a priori trata de identificar cuales pueden ser las actuaciones que pueden ofrecer una mayor complejidad para su correcta ejecución. Así, y con el objeto de identificarlas, se procederá a valorar aquellas actuaciones que, dada su similitud con la programación 2000-2006, tuvieron problemas de capacidad de absorción financiera o de otro tipo. El objetivo es poder identificar las prioridades sobre las que habrá de establecer un celo particular en su seguimiento.

La revisión y análisis de la Actualización de la Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de la Región de Murcia 2000-2006 ofrece las siguientes conclusiones en relación a la capacidad de absorción financiera de las medidas, y la obtención de resultados adecuados de su ejecución física:

- ☐ Los problemas de absorción financiera y de ejecución física de las medidas cofinanciadas por el FEDER en la Región de Murcia para el periodo 2000-2004 se concentraban en las siguientes medidas:
 - Medida 3.1. Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas.
 - Medida 3.2. Mejora de la eficacia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua.
 - Medida 3.5. Actuaciones medioambientales en costas.
 - Medida. 6.3. Ferrocarriles.

El informe de ejecución 2005 muestra una escasa mejora en la ejecución de dichas medidas. No obstante, en las reuniones técnicas AGE-CARM mantenidas para analizar la

evolución del programa, se ha informado que el conjunto de los proyectos programados se encuentran en un estado de tramitación administrativa avanzado, lo que debería permitir su conclusión con anterioridad al fin del periodo de programación.

- Asimismo, un conjunto de medidas con escasa importancia presupuestaria presentaban problemas de absorción financiera, entre las que destacaba la medida 2.54 (fomentar la transferencia tecnológica y la modernización para generar innovación en el tejido productivo) dada la importancia que dichas actuaciones tendrán en el periodo de programación 2007-2013.

En conclusión, de acuerdo a las enseñanzas aprendidas de la programación 2000-2006, el Programa Operativo FEDER 2007-2013 deberá mantener especial atención a la evolución de los siguientes aspectos para mejorar el avance de las mismas con respecto al anterior periodo de evaluación:

- La capacidad de absorción financiera de las actuaciones vinculadas con los ferrocarriles, las actuaciones medioambientales en costas, el abastecimiento de agua y la mejora de la eficacia de las infraestructuras de agua, que han mantenido serios problemas de ejecución a lo largo del periodo. No obstante, las dos últimas tienen escasa importancia en la programación 2007-2013 dado que un gran porcentaje de las actuaciones a desarrollar en el siguiente periodo se llevarán a cabo dentro del PO de Fondo de Cohesión. Para ello puede ser de gran utilidad continuar con las reuniones técnicas constituidas para el seguimiento de dichas actuaciones.
- Las actuaciones vinculadas a la I+D+i empresarial. En el anterior periodo de programación, y a pesar de su escasa importancia financiera en el conjunto de la programación, existieron problemas de absorción de este tipo de actuaciones, situación que podría agravarse en la actualidad de no realizarse estudios pertinentes de necesidades específicas del sector empresarial en esta materia y análisis de las políticas más adecuados para incentivar esta demanda.

Por otro lado, es necesario detallar que dentro del propio programa existe una multiplicidad de gestores que ejecutarán actuaciones dentro de las mismas prioridades de gasto (más allá de los aspectos anteriormente señalados para los programas plurirregionales) como son los que se indican en la Tabla 12. Con el fin de evitar riesgos de solapamiento e incrementar la complementariedad de las actuaciones se recomienda la celebración de reuniones de coordinación previas a la puesta en marcha de dichas actuaciones.

Tabla 12. Categorías de gasto con varios gestores para el PO FEDER 2007-2013

Código	Tema Prioritario	Beneficiarios
1	Actividades de IDT en Centros de Investigación	CARM INFO
2	Infraestructuras de IDT y centros de competencia en una tecnología específica	CARM INFO
8	Otras inversiones en empresas	CARM INFO AGE (2)
9	Otras medidas destinadas a fomentar la investigación, la innovación y el espíritu empresarial	AGE INFO
13	Servicios y aplicaciones para los ciudadanos (servicios electrónicos en materia de salud, administración pública, formación, inclusión, etc.). E-Administración	CARM (2)
14	Servicios y aplicaciones para las pequeñas empresas (comercio electrónico, servicios electrónicos en materia de educación y formación, establecimiento de redes, etc.)	CARM (2) INFO
40	Energías renovables: solar	AGE CARM
41	Energías renovables: biomasa	AGE CARM
43	Eficacia energética, producción combinada y gestión de la energía	AGE CARM
51	Promoción de la biodiversidad y protección de la naturaleza (incluido Natura 2000)	AGE CARM
61	Proyectos integrados para la regeneración urbana y rural. Comercio urbano	AGE (2)

Fuente: PO FEDER Región de Murcia 2007-2013

8. COHERENCIA CON LAS PRIORIDADES TRANSVERSALES

8.1. Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

El principal elemento a favor de una correcta integración de la Igualdad de Oportunidades en el Programa lo constituye la participación del Instituto de la Mujer de la Región de Murcia en la elaboración del Plan Estratégico de la Región de Murcia en el que se abordó esta temática tanto desde el punto de vista transversal como específico.

El diagnóstico realizado para la elaboración del programa operativo contiene para los distintos ámbitos de análisis:

- ☐ Una desagregación por género de los datos aportados, lo cual permite conocer cuales son las principales diferencias entre hombres y mujeres.
- ☐ Asimismo, se ha dedicado un apartado específico a analizar la problemática de las mujeres como colectivo prioritario de las actuaciones de empleabilidad y formación (1.12).
- ☐ La matriz DAFO recoge estas diferencias de género tanto cuando son debilidades (D.7, D.8) como fortalezas (F.14) que el programa debe afrontar y aprovechar en su caso.

En cuanto a los objetivos marcados dentro del programa, cabe señalar que:

- ☐ La definición específica de los objetivos del programa no recoge expresamente la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres como un elemento determinado del mismo, aunque el PERM sí definió la misma como un elemento “de carácter transversal y establece el imperativo de que todas las políticas y actuaciones que se desarrollen en la Región de Murcia deben tener presente” este principio.
- ☐ La Región ha venido realizando diversos estudios y planes específicos de acción en esta materia (III Plan de Igualdad de Oportunidades, II Plan de Acción contra la Violencia, y el Anteproyecto de Ley de igualdad de mujeres y hombres, y de protección integral contra la violencia de género de la Región de Murcia pendiente de tramitación, etc.) que han sido utilizados en la definición de las actuaciones y prioridades que se llevarán a cabo dentro de la programación FSE de la Región de Murcia.
- ☐ Esta programación incluye tanto actuaciones de carácter transversal como actuaciones de carácter vertical donde se incide directamente sobre el colectivo de mujeres. En este último caso, podemos distinguir aquellas actuaciones en las que el 100% de las mismas tendrán como objetivo las mujeres (por ejemplo la creación de viveros de empresa para facilitar la iniciativa emprendedora) como otro tipo de actuaciones que aunque inciden por igual a todas las personas la realidad indica que contribuyen de manera indirecta más a la empleabilidad y formación de las mujeres (financiación de infraestructuras de conciliación como guarderías).
- ☐ En cuanto a las metas del propio programa, el listado de indicadores estratégicos incluye algunos indicadores específicos para medir la posible mejora de la situación de las mujeres [Personal en I+D en jornada completa (Mujeres) sobre población ocupada (Mujeres);

Personal en I+D en el Sector Empresarial e IPSFL; Mujeres; etc.]. En todos los casos en los que es posible, se ha desagregado la cuantificación de los indicadores estratégicos.

- En cuanto al grado de representación de las mujeres en los diferentes momentos de la programación (en la toma de decisiones, en la ejecución, en el seguimiento y evaluación, en la difusión del proyecto, etc.), dadas las personas pertenecientes al Organismo Intermedio de la Región de Murcia, éstas han sido mayoría.

Por otro lado, durante la elaboración del Plan Estratégico de la Región de Murcia se incluyó un trabajo analítico de reflexión sobre la Igualdad de Oportunidades en la Región de Murcia, que sirvió de complemento al resto de análisis realizados en las distintas mesas de trabajo. De esta forma, se dio cabida de manera específica y transversal a la igualdad de oportunidades en el citado plan. Esta metodología de trabajo fue aprobada por el propio organismo competente de las políticas de igualdad de la Región, Instituto de la Mujer de la Región de Murcia, dando por bueno el enfoque metodológico utilizado para la definición del PERM, elemento base del PO FEDER.

- Todos los indicadores operativos definidos en el PO vinculados a personas están desagregados por género cuando la naturaleza del mismo lo permite, lo cual posibilitará medir el distinto grado de incidencia el programa pueda tener en hombres y en mujeres.

En cuanto a la relación de la programación con respecto a las directrices y estrategias ya existentes a nivel territorial, nacional o comunitario, el Plan de Trabajo para la igualdad entre las mujeres y los hombres (2006-2010) establece seis áreas prioritarias (ver Tabla 13).

Tabla 13. Incidencia del POFSE en las áreas prioritarias del Plan de Trabajo para la Igualdad 2006-2010 de la CE

ÁREAS PRIORITARIAS	INCIDENCIA
<i>Conseguir la misma independencia económica para las mujeres y los hombres</i>	(++)
<i>Conciliación de la vida privada y la actividad profesional</i>	(++)
<i>Misma representación en la toma de decisiones</i>	(=)
<i>Eradicación de todas las formas de violencia de género</i>	(=)
<i>Eliminación de los estereotipos sexistas</i>	(+)
<i>Promoción de la igualdad en la política exterior y de desarrollo</i>	(=)

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo al enfoque de las actuaciones incluidas en la programación FEDER de la Región de Murcia, la incidencia principal se verá reflejada tanto en los incentivos a mejorar la independencia económica de los hombres y las mujeres, como en la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. En menor medida el programa podrá tener incidencia en la eliminación de estereotipos sexistas.

Por el contrario, dado el ámbito de actuación del programa no se prevé que tenga la capacidad para mejorar la representación de las mujeres en la toma de decisiones, en la reducción de la violencia de género o en la promoción de la igualdad en la política exterior o de desarrollo.

8.2. Medio Ambiente

La componente medioambiental del Programa ha sido analizada específicamente a través del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica y, en concreto, mediante la elaboración del Informe de Sostenibilidad Ambiental y su consulta pública.

En cualquier caso, el resumen de la compatibilidad de cada uno de los ejes con los criterios y principios medioambientales a nivel europeo y nacional, es que todos los ejes son totalmente compatibles, excepto los que pueden incluir la construcción de nuevas infraestructuras (*Transporte y energía; Desarrollo local y urbano*), que son poco compatibles debido a los impactos que éstas generan.

Pese a ello, no se prevén impactos significativos derivados de ninguna de las actuaciones del Programa, y los que pudieran existir son susceptibles de ser minimizados o evitados aplicando las correspondientes medidas correctoras, la mayor parte de ellas establecidas por normativas vigentes.

En los ejes de *Desarrollo de la Economía del Conocimiento y Desarrollo e innovación empresarial*, se han incluido menciones expresas a la consideración de la ubicación de las actuaciones de manera previa a su cofinanciación, garantizando que el desarrollo de éstas no genere efectos negativos sobre entornos especialmente sensibles o protegidos.

9. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y DE LOS RESULTADOS E IMPACTOS ESPERADOS

9.1. Valoración del sistema de indicadores

El conjunto de indicadores estratégicos definidos para dar seguimiento a la evolución regional de acuerdo a las actuaciones que articule el programa en el periodo 2007-2013 son los siguientes:

- Con el objetivo de continuar *incidiendo en la creciente diversificación del tejido productivo*, contribuyendo al desarrollo de actividades intensivas en conocimiento, se persigue *incrementar el gasto en I+D, con especial atención a la inversión inducida en el sector privado*.
 - Gastos I+D/PIBpm en el 2013 = 2%
 - Personal en I+D en jornada completa (Mujeres) sobre población ocupada (Mujeres)* en el 2013 = 1,50%
 - Intensidad de la innovación (gastos totales en actividades innovadoras de las empresas / número de empresas) en el 2013 = 3,83%
 - Personal en I+D en el Sector Empresarial e IPSFL; Mujeres* en el 2013 = 0,38%
 - Porcentaje de empresas que exportan al exterior/respecto total de empresas en el 2013 = 3,1%
- De cara a avanzar en la penetración de la Sociedad de la Información en la Región de Murcia, se fomentará el *incremento en el número de usuarios*, con especial intensidad en ámbitos rurales, así como el *aumento del número de empresas con conexión a internet*, principalmente entre las pequeñas empresas murcianas.
 - Población que utiliza habitualmente internet en el 2013 = 70%
- En cuanto al medio ambiente, los objetivos se concretan en *mantener el esfuerzo* encaminado a profundizar en el desarrollo sostenible, incidiendo especialmente en los *espacios naturales protegidos*. Asimismo, se incidirá particularmente en las infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales.
 - Superficie de áreas protegidas con instrumentos de gestión aprobados = 263.531,67 Ha.
- En materia de transporte y energía, se continuará incidiendo en la *mejora de las comunicaciones* de la Región de Murcia *con el exterior a través del ferrocarril, aeropuerto y puerto, y la mejora de la comunicación vial intrarregional*. Asimismo, se potenciará el emergente sector de las energías renovables elevando la potencia instalada de energías renovables sobre el total de potencia instalada.
 - Dotación de autopistas y autovías (Kms/1000 Km2) en el 2013 = 71,58
 - Energía primaria consumida procedente de fuentes renovables respecto al total (%) = 13%
 - Censo de conductores: porcentaje de mujeres = 40,55%
- El desarrollo local tendrá como meta *reducir la presión demográfica sobre los grandes núcleos urbanos* por medio de proyectos de desarrollo integrado en los municipios grandes y medianos.
 - Densidad del hecho urbano (número de habitantes en municipios de más de 10.000 habitantes respecto a la superficie) = 107,5
 - Presión urbana en el territorio (% mujeres residentes en municipios de más de 10.000 habitantes)* = 90%

- A través de la inversión en infraestructuras sociales se pretende *eleva*r el número de *alumnos de 0 a 3 años* escolarizados y continuar desarrollando *inversiones* relacionadas con la mejora del *capital humano y la formación*.

- Total centros escolares por 1.000 habitantes = 0,61
- Alumnos matriculados: mujeres respecto población femenina* = 26,76 %
- Plazas de atención a la primera infancia por 1.000 habitantes = 11,3

De este modo, y conforme a las instrucciones de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda, el Programa cuenta con:

- ☐ Existe al menos un indicador estratégico por eje, seleccionado de entre los incluidos en el Marco Estratégico Nacional de Referencia de acuerdo a las actuaciones que se prevé realizar.
- ☐ Dichos indicadores presentan una meta a alcanzar para los años 2010 y 2013, a la que las actuaciones definidas contribuirán.
- ☐ Los indicadores están desagregados por género siempre que es pertinente.

Asimismo, existe un conjunto de indicadores operativos por eje, asociados a las categorías de gasto de cada uno de ellos. Estos indicadores corresponden a los propuestos por la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda y, por tanto, están concebidos con el objetivo de facilitar su seguimiento y actualización por parte de los gestores.

9.2. Valor Añadido Comunitario del Programa Operativo

Tal y como se indica al comienzo de este documento, el Programa Operativo FEDER 2007 – 2013 de la Región de Murcia se ha elaborado con un amplio consenso regional, en el que han estado involucrados Administración pública, agentes sociales y la propia sociedad murciana.

En ese sentido, se busca conocer en que medida el Programa contribuye a: la cohesión económica y social; la consecución de las prioridades comunitarias; la adicionalidad y el valor añadido en términos financieros; la aplicación y extensión de la metodología “de programación de los Fondos Estructurales” en términos de partenariado, planificación plurianual, seguimiento, evaluación y gestión financiera, y el intercambio de experiencias y el trabajo en redes a nivel regional, nacional y/o transnacional. De esta forma, el enfoque presentado aquí trata de identificar el valor añadido comunitario en sus distintos ámbitos señalados con anterioridad en la medida que sean relevantes dentro de las características del programa.

La importancia presupuestaria del programa (en su anualidad 2007, tramo regional) con respecto al conjunto del presupuesto del Gobierno de la Región de Murcia para el año 2007 es muy baja, dado que dentro del total de Ingresos, los ingresos provenientes de la ayuda FEDER ascienden a 50 M€, es decir, entorno al 1,2% del total presupuestado (4.100,8 M€⁴).

No obstante, si la comparación se hace con respecto a los capítulos 6 y 7 del Presupuesto de Gastos 2007 de la Región de Murcia, esto es, con las operaciones de capital (que son las que

⁴ El Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2007 (sin consolidar) asciende a 4.100,8 millones de euros.

guardan una relación más estrecha con el tipo de actuaciones que se van a cofinanciar en el Programa), el peso relativo de la ayuda comunitaria para el período año 2007 es del 6,2 %.

Habida cuenta de lo limitado financieramente que está el Programa, no resulta conveniente medir el efecto macroeconómico del mismo en la región. Sin embargo, si se puede estimar que, gracias a su integración en el diseño estratégico del desarrollo de la Región de Murcia, generará sinergias que le concederán un valor mayor que el que le corresponde exclusivamente por representabilidad presupuestaria.

Esto se debe a que el programa concentra sus actuaciones en aspectos específicos necesarios para el crecimiento y la cohesión de la región. De esta manera, resulta complementario al desarrollo de otras políticas públicas de carácter más estructural que son asumidas por los presupuestos ordinarios del Gobierno de la Región de Murcia. Sin embargo, con el objetivo de determinar el impacto de las actuaciones sobre la Región, se ha procedido a definir aquellos ámbitos sobre los que el equipo evaluador estima que el impacto del PO FEDER será mayor:

- El *desarrollo de la Economía del Conocimiento* en la Región de Murcia, aunque con una progresiva mejora en los últimos años, sigue distanciada de las regiones punteras de España y sobre todo de la UE-25. Por ello tanto, el PERM como el II Plan de Ciencia y Tecnología de la Región establecen la necesidad imperiosa de priorizar este tipo de actuaciones.

De esta forma, tanto el programa operativo como la planificación regional establecen el objetivo de alcanzar el 2% de gasto de I+D con respecto al PIB en 2013, lo que supondría un avance notable en el desarrollo de la economía del conocimiento en la Región. Es decir, representaría un impulso decidido que, aunque lejos del objetivo definido por la Estrategia de Lisboa de alcanzar el 3% en el año 2013, sí incidiría notoriamente tanto en el cambio de prioridades regionales de inversión como posiblemente en la estructura productiva de la Región de Murcia.

Asimismo, es importante la incidencia que el programa tendrá en el desarrollo de la sociedad de la información, elemento que aunque también se encuentra en un notable retraso en la Región de Murcia, presenta una mejor evolución en los últimos años. Por ello, alcanzar el nivel del 70% de personas que utiliza habitualmente internet debe suponer un elemento de progreso importante. Para ello, se deberá incidir tanto en la inserción de las nuevas tecnologías en las empresas murcianas, como en la utilización de las mismas por parte de la ciudadanía y las AAPP.

No obstante, para la consecución de estos objetivos, no hay que olvidar tampoco la importancia que tendrán los POP FEDER dado que su importancia financiera y complementariedad será notable.

- El *desarrollo de infraestructuras* de conexión desempeña un papel instrumental determinante para la consecución de los objetivos referentes a la articulación interna y a la accesibilidad exterior de la Región de Murcia, caracterizada por su carácter periférico tanto dentro de la península ibérica, como dentro de la Unión Europea.

Asimismo, este desarrollo es importante para otros elementos prioritarios:

- La ordenación del territorio regional, dado que las redes de transporte configuran las pautas de ocupación del espacio, la intensidad de las interrelaciones entre los asentamientos urbanos, las relaciones entre el mundo rural y el sistema urbano, y la accesibilidad del sistema de equipamientos y servicios públicos. En definitiva, el modelo de desarrollo territorial.
- La competitividad del sistema económico regional, en la medida en que establece las condiciones de acceso a los mercados y fuentes de suministro. El perfil de la economía murciana, con un elevado grado de especialización en el sector agroalimentario y en las actividades turísticas requiere, para su adecuado funcionamiento, contar con rápidos sistemas de transporte de gran capacidad.

En esta materia, ya desde el periodo de programación anterior se definió como elemento esencial para el desarrollo regional el impulso de sistemas de transporte alternativos a los dependientes de la red viaria, que además de menos contaminantes, suponen una reducción de la dependencia que actualmente tiene la región tanto para la comunicación social como económica con el exterior.

En este sentido, las actuaciones de mejora sobre el acceso a Murcia del tren de velocidad alta, la mejora de las infraestructuras aeroportuarias cada vez más importantes en el desarrollo regional y el impulso a las infraestructuras portuarias de Cartagena generará nuevas oportunidades en la Región.

En definitiva, la extensión y calidad de los sistemas de transporte son elementos imprescindibles para el desarrollo económico y la mejora de las condiciones de vida de la población.

Finalmente, es necesario detallar que el presente PO FEDER emana de una planificación estratégica de mayor alcance, como es el Plan Estratégico de la Región de Murcia 2007-2013. Este plan se ha llevado a cabo, tal y como se ha señalado con anterioridad, en base, tanto a las necesidades estratégicas de la Región, como a las prioridades comunitarias, lo cual permite, al presente programa, una definición estratégica muy marcada por las orientaciones comunitarias en materia de crecimiento y empleo, así como de las Estrategias de Lisboa y Gotemburgo, pilares fundamentales de los planteamientos de la Comisión Europea en los últimos años.

Asimismo, la propia elaboración del PERM se vio influenciada notablemente por la experiencia de la programación de fondos comunitarios, tanto en la programación integral de actuaciones, como en el carácter plurianual de la planificación, la definición de un sistema de seguimiento estratégico y operativo y la creación de partenariados que permitan dar consistencia a la programación, que son elementos característicos de dicho plan estratégico.