

---

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

---

### **2.1. INTRODUCCIÓN**

Este capítulo tiene por objeto presentar el enfoque metodológico adoptado en la evaluación intermedia y el origen de los datos utilizados por el equipo evaluador, así como un resumen de las facilidades o dificultades encontradas a lo largo de la realización de los trabajos, según consta en el anexo 1 del Convenio de Colaboración firmado entre la Consejería de Economía y Hacienda (Junta de Andalucía) y la Universidad de Málaga para la realización de la evaluación intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006 (POIA 2000-2006).

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

Junto al objetivo, ámbito y elementos antes especificados, el presente trabajo está circunscrito por las directrices metodológicas comunes diseñadas por los evaluadores del Marco Comunitario de Apoyo (MCA). En efecto, en esta ocasión, se ha concebido la evaluación intermedia del actual MCA, como síntesis de las evaluaciones intermedias de los programas que lo integran, lo que ha planteado la necesidad de que el proceso de evaluación se desarrolle de forma armonizada y coordinada. Por lo tanto, parte de la

metodología utilizada en este estudio procede de los contenidos de la “Guía Metodológica para la Evaluación de Programas Operativos 2000-2006” elaborada por QUASAR. Para evitar reiteraciones se describirán, muy brevemente, los contenidos utilizados de dicha Guía, citando su procedencia. No obstante, además de compartir el enfoque metodológico de los evaluadores del MCA, en este capítulo el equipo evaluador de POIA 2000-2006 presenta la metodología propia desarrollada y la información adicional confeccionada.

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

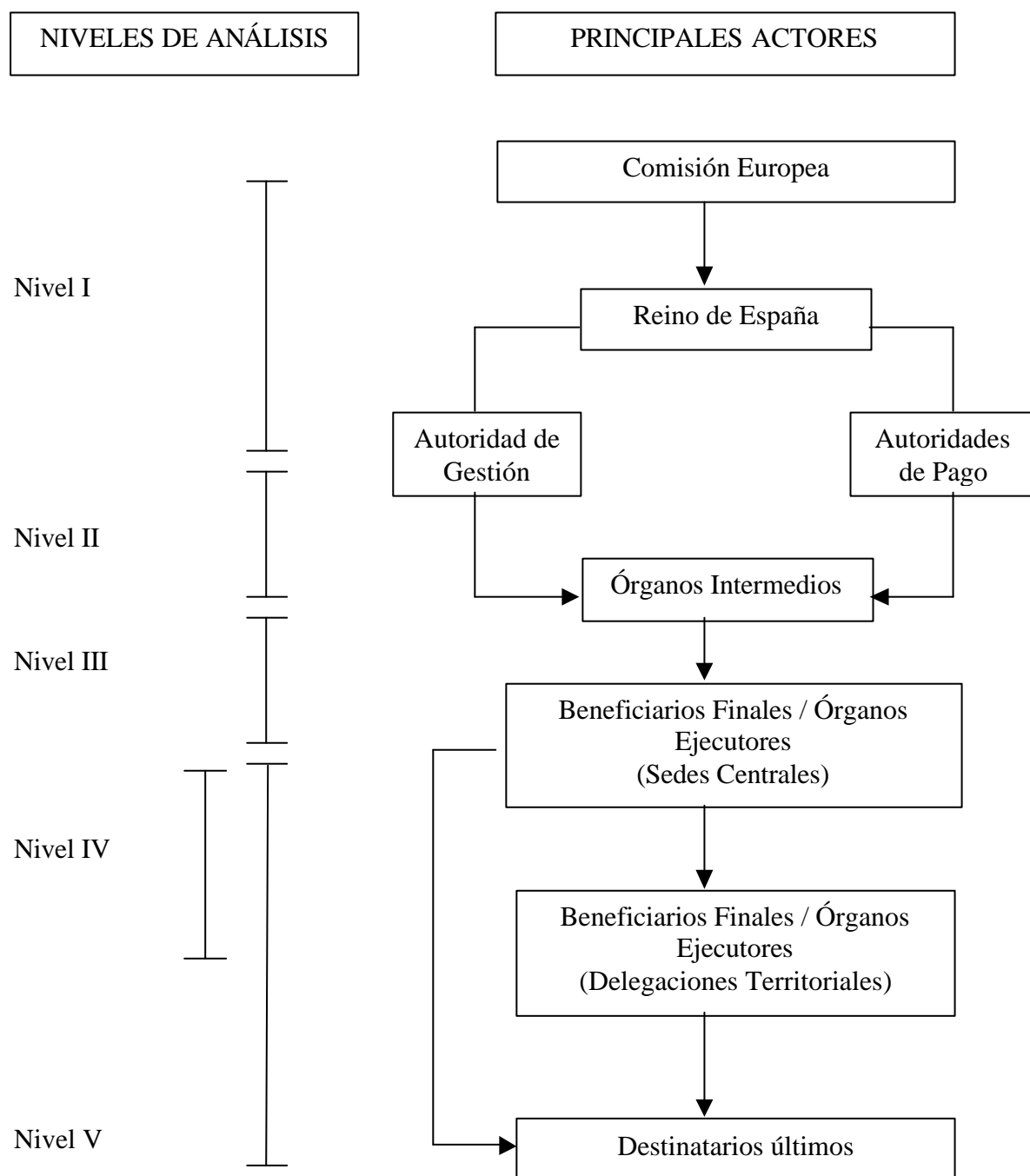
## **2.2. PERSPECTIVA DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA: LA DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES OPERATIVAS Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL POIA 2000-2006 A DIFERENTES NIVELES DE GESTIÓN**

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

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

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006 General del Estado, Administración Regional y Corporaciones Locales), además de otros organismos públicos y privados.

**CUADRO 2.1. Niveles de análisis de las relaciones entre las administraciones, organismos y entidades implicadas en la gestión de los Fondos Estructurales (\*)**



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

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

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

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

Nivel II: Relaciones entre las Autoridades de Gestión y de Pagos (incluidos las Unidades responsables de la coordinación de cada Fondo<sup>1</sup>) y los Órganos Intermedios.

Nivel III: Relaciones entre los Órganos Intermedios y los agentes de los Órganos Ejecutores (Beneficiarios Finales) que ejercen su función en las dependencias centrales. Por agentes de los Beneficiarios Finales (Órganos Ejecutores) se designan a las personas integradas en las relaciones de puesto de trabajo de los Beneficiarios Finales / Órganos Ejecutores responsables de la ejecución de las operaciones<sup>2</sup>. Por brevedad, se designará a estas personas como agentes ejecutores.

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

---

<sup>1</sup> · Intervenciones FEDER: Autoridad de Gestión del MCA directamente o a través de la Subdirección General de Administración de FEDER (SGAF).

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

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

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

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

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

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

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

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

Las personas adscritas en este nivel de gestión del POIA -Autoridades de Pago, Autoridad de Gestión, Dirección General de Fondos Europeos de la Junta de Andalucía, Unidades Centrales de los Órganos Intermedios dependientes de la Administración General del Estado (AGE), y los responsables de la coordinación de cada Fondo- se les denomina

gestores-coordinadores. Adicionalmente, también se consideran gestores-coordinadores los altos cargos de los Órganos Ejecutores que realizan tareas de coordinación en la ejecución de las medidas que les han sido asignadas y/o pertenecen a Órganos Ejecutores con funciones relevantes en la implementación de las prioridades horizontales (en el caso de la Junta de Andalucía, por ejemplo, altos cargos del IFA, de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, Instituto Andaluz de la Mujer y Consejería de Medio Ambiente)<sup>3</sup>.

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

- a) Los agentes ejecutores están especialmente bien situados para informar sobre el inicio de los expedientes, las dificultades en el suministro de información al sistema de seguimiento, la aplicación práctica de los criterios de selección de los proyectos, las características de los destinatarios últimos de los fondos, las dificultades en la materialización y justificación de los pagos, entre otros trámites administrativos.

---

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

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

- b) Como se recomienda en el Documento de Trabajo nº 8 (“La Evaluación Intermedia de las Intervenciones de los Fondos Estructurales”), en el estudio de la eficacia y la eficiencia del Programa, la unidad clave de análisis es la medida, ya que el “análisis de la eficacia y la eficiencia a nivel de la medida (objetivos operativos) contribuirá al análisis de los progresos realizados para la consecución de los objetivos específicos y globales” (pág. 19). Además, el análisis de la eficiencia en medidas que incluyen diversas actividades es imposible de realizar sin la información adicional -es decir, no contenida previamente en Fondos 2000- sobre los costes unitarios o los costes relevantes en las distintas etapas de realización de las operaciones de inversión en infraestructuras (licitación, adjudicación o final) que pueden proporcionar los agentes de los Beneficiarios Finales.
- c) La inclusión del análisis exhaustivo del Nivel III permitirá comparar la eficacia y eficiencia de los circuitos financieros y administrativos establecidos entre diversos departamentos de los órganos intermedios y sus representantes y el circuito financiero que une al órgano intermedio con las Autoridades de Pago.
- d) Los agentes ejecutores pueden contribuir también a la implementación de las normativas y prioridades horizontales comunitarias, ya que son los más directamente implicados en los procesos de contratación y adjudicación de los Fondos a los destinatarios últimos -que en muchos casos son los propios Beneficiarios Finales-. Esta situación en el trabajo administrativo les puede permitir aplicar normativas tendentes a seleccionar a los destinatarios últimos, entre quienes presenten buenas prácticas en la aplicación de prioridades horizontales relacionadas con el medio ambiente, igualdad de oportunidades, contratación de minusválidos y colectivos menos favorecidos,...<sup>5</sup>.
- e) Asimismo, con la perspectiva adoptada, la evaluación intermedia del POIA 2000-2006 puede convertirse en un sistema para ayudar al rediseño y gestión de las intervenciones. Al establecerse un diálogo entre evaluadores, por un lado, y gestores-coordinados y agentes-ejecutores de los Beneficiarios Finales, por otro, se

---

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

aumenta la calidad de la información recogida y se posibilita la transferencia de información y buenas prácticas entre diferentes niveles administrativos.

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

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

- a) La aproximación micro ya apuntada (Nivel III)
- b) La aproximación intermedia a través de las entrevistas a gestores-coordinadores situados en el Nivel II
- c) Finalmente, el análisis econométrico para completar el estudio de impacto macroeconómico. Este análisis se realizará a través de un modelo macroeconómico elaborado para la economía andaluza, siguiendo las características y el diseño del modelo HERMIN<sup>6</sup>.

---

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



### **2. 3. FUENTES DE INFORMACIÓN. INSTRUMENTOS UTILIZADOS**

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

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

Por su parte, las estadísticas oficiales facilitan los datos necesarios para construir los indicadores de contexto. Son imprescindibles para el análisis destinado a confirmar la validez de la evaluación previa en lo que se refiere a las debilidades, amenazas, fortalezas

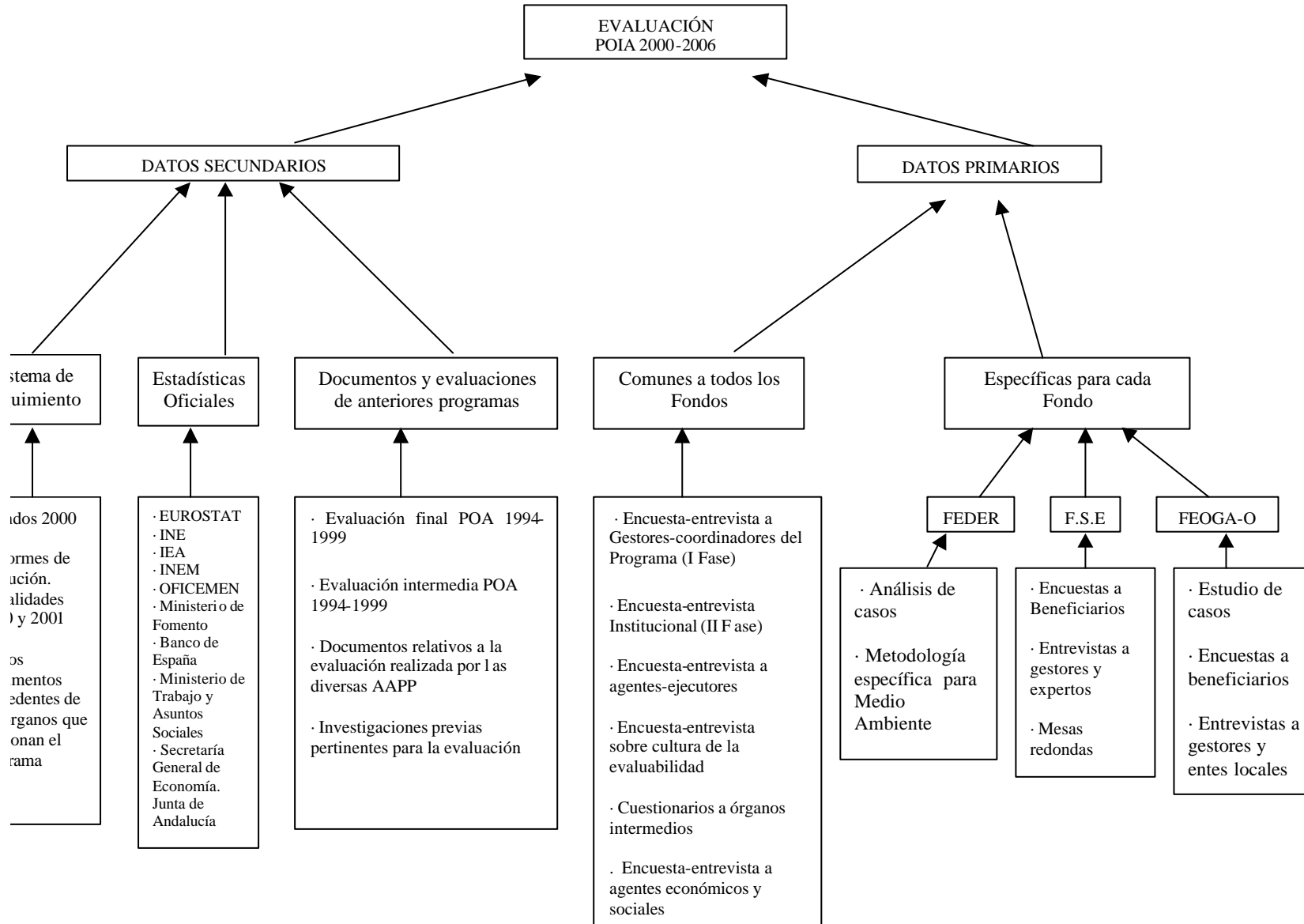
---

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

y oportunidades (análisis DAFO) de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Las estadísticas oficiales más relevantes utilizadas han sido las siguientes:

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

**Cuadro 2.2. Fuentes de Información**



Finalmente, como datos secundarios, se ha recurrido a los contenidos en la evaluación final e intermedia del anterior Programa Operativo de Andalucía (POA 1994-1999), a documentos emitidos por los órganos de gestión – los relacionados con la Estrategia Europea de Empleo (EEE) y las prioridades horizontales, medioambiente e igualdad de oportunidades – y, como manuales de referencia sobre técnicas de evaluación, a los elaborados a instancias de la Comisión Europea<sup>8</sup>.

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

a) Fuentes de información comunes a todos los fondos.

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

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

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

- Encuesta-entrevista a agentes ejecutores. Como se ha expuesto en el epígrafe precedente, la recogida exhaustiva de información a este nivel de análisis pretende ser la característica específica de esta evaluación. Para ello, el equipo evaluador del POIA 2000-2006 ha elaborado este cuestionario, y para su

---

<sup>8</sup> Se deja constancia de estos documentos en los capítulos donde se citan.

cumplimentación se ha elaborado un árbol de los agentes ejecutores de todas las medidas que integran el programa. El árbol de agentes ejecutores ha sido confeccionado a partir de listados iniciales de altos cargos (Secretario General Técnico, Director/a General, Consejero Delegado,...) de los beneficiarios finales facilitados por la Dirección General de Fondos Europeos (Junta de Andalucía) y QUASAR.

- Encuesta-entrevista sobre cultura de la evaluabilidad. Esta encuesta se ha realizado a una muestra de gestores-coordinadores y agentes ejecutores de órganos intermedios de la Junta de Andalucía. Se ha partido de un cuestionario ya utilizado en el POA 1994-1999 y su objetivo consiste en analizar los progresos realizados sobre cultura de la evaluabilidad en los últimos años.
  - Cuestionario a órganos intermedios sobre la calidad del sistema de control. Su objetivo es constatar el porcentaje de gasto certificado a 31-12-2001 que ha sido cubierto por auditorías financieras o de gestión hasta el momento presente, y enumerar las irregularidades detectadas; así mismo, se pretende conocer mediante este instrumento las previsiones de los órganos intermedios respecto a las auditorías planificadas para ser ejecutadas con anterioridad al 01-12-2003. Este cuestionario se dirige en consecuencia únicamente a los órganos intermedios.
  - Encuesta-entrevista a agentes económicos y sociales. Mediante este instrumento se pretende conocer la valoración de la ejecución del POIA por parte de los representantes de los trabajadores (UGT y CCOO) y empresarios (CEA). Así mismo, se pretende conocer sus expectativas sobre los resultados de las actuaciones desarrolladas.
- b) Fuentes de información específicas para cada fondo.

Los evaluadores del MCA han propuesto distintos instrumentos para la recopilación de información específica de las operaciones cofinanciadas con Fondos Estructurales. Esta información complementa a la obtenida a partir de las fuentes de información comunes para

la totalidad de las medidas (Fondos) que integran el POIA que se han descrito anteriormente.

#### b.1) FEDER

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

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

1ª Etapa. Se han designado por los evaluadores del MCA un conjunto de medidas del POIA dentro de las que los evaluadores del POIA deben seleccionar las operaciones concretas sometidas al análisis de casos. Estas medidas se han elegido en función de dos criterios: por un lado, como consecuencia de que la medida en su conjunto presente una eficacia financiera significativamente baja<sup>9</sup> y, por otro lado, por presentar indicadores de costes unitarios relativamente elevados<sup>10</sup>. Las medidas designadas por los evaluadores del MCA para el POIA 2000-2006 se recogen en el Cuadro 2.3.

---

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

<sup>10</sup> Es importante señalar que el procedimiento aplicado por los evaluadores del MCA para calcular los costes unitarios en cada medida conduce, desde el punto de vista de los evaluadores del POIA, a resultados que pueden carecer de sentido. La valoración del procedimiento adoptado a nivel de MCA para el cálculo de los

**Cuadro 2.3. Medidas del POIA seleccionadas por los evaluadores del MCA para el análisis de casos en el marco de las intervenciones FEDER.**

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

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

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

En consecuencia, tanto en la primera como en la segunda etapa, la selección última de las operaciones sometidas al análisis de casos ha sido responsabilidad del equipo evaluador del POIA. Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, las operaciones seleccionadas dentro de la primera etapa se han elegido dentro de las medidas designadas por los evaluadores del MCA. La selección del resto de las operaciones por los evaluadores del POIA responde a la aplicación del criterio de buenas prácticas de acuerdo con las orientaciones indicadas en la Guía Metodológica de QUASAR. Finalmente, el Cuadro 2.4

---

costes unitarios, y las alternativas propuestas para la evaluación del POIA, se realiza en el apartado 5.3.2 en

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006  
muestra las 17 operaciones del POIA sometidas al análisis de casos. Estas operaciones  
representan un total de 276,8 millones de euros de gasto elegible en el periodo 2000-2006.

---

el que se realiza el análisis de eficiencia (costes unitarios) del presente informe de evaluación intermedia.



**Cuadro 2.4. Operaciones del POIA 2000-2006 sometidas al análisis de casos para intervenciones FEDER.**

<i>Criterio de selección</i>	<i>Selección de operaciones</i>					
	EJE MEDIDA	ÓRGANO EJECUTOR	CÓDIGO OPERACIÓN	NOMBRE DE LA OPERACIÓN	COMPRO- MISOS 2000-2002	GRAN PRO- YECTO
<b>EFICACIA FINANCIERA</b>	1 51	Instituto de Fomento de Andalucía	1SU0101671	Creación de una fábrica de perfiles metálicos para estructuras	2.637.873	
	3 6	Confederación Hidrográfica del Sur	200123227002000003	Restauración hidrológico-forestal en la cuenca del río Guadalmedina	5.307.100	
	5 4	Consejería de Asuntos Sociales	AM200504210005	Construcción y equipamiento de jóvenes en conflicto social	1.473.682	
	5 8	Consejería de Cultura	AM200508190003	Programa de arquitectura civil	5.121.097	
<b>COSTES UNITARIOS</b>	1 7	Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico	AM200107130004	Ayudas a empresas para adecuación en materia de seguridad	1.516.572	
	3 8	Consejería de Medio Ambiente	AM200308200003	Estudios y proyectos. Recuperación de áreas degradadas	2.623.960	
	5 4	Consejería de Asuntos Sociales	AM20050421001	Construcción de centros de emergencia social	523.522	
	6 1	Cons. Obras Públicas y Transportes	AM200601150077	Autovía A-376. Sevilla-Utrera	14.073.546	
	6 1	Ministerio de Fomento	01	Autovía de Córdoba a la A-92. Variante de Aguilar de la Frontera	36.906.381	
	1 1	Instituto Andaluz de la Mujer	AM200101310001	Ayudas a la creación, consolidación y mejora a PYMES de mujeres	1.090.636	
<b>BUENAS PRÁCTICAS</b>	1 51	Instituto de Fomento de Andalucía	3SU0102470	Creación de una empresa dedicada a la fabricación de puertas y elementos	3.719.783	
	2 7	Consejería de Salud	AM200207170002	Atención extra-hospitalaria y telemedicina	3.812.653	
	2 7	Servicio Andaluz de Salud	AM20020736001	Tarjeta sanitaria	2.730.352	
	3 1	Aguas de la Cuenca del Sur	D.Carboneras	Desaladora de agua de mar de Carboneras	86.530.800	GP2
	5 9	Servicio Andaluz de Salud	AM200509360009	Centro de Salud "Cruz de Humilladero"	1.949.716	
6 1	Cons. Obras Públicas y Transportes	AM200601150076	Autovía A-381 Jerez-Los Barrios	104.857.551	GP6	

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

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

#### b.2) FSE

Como se recoge en la guía metodológica de QUASAR, para evaluar el FSE es necesario utilizar, además de la información existente en Fondos 2000, tres fuentes adicionales

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006

específicas de información primaria. Estas tres fuentes, que poseen un carácter de mínimo obligatorio, están escalonadas en una secuencia lógica de acuerdo con las siguientes etapas: Etapa 1. Encuestas a beneficiarios. Su objetivo es elaborar indicadores de tipo estadístico no recogidos en el sistema de seguimiento. Para el POIA 2000-2006, se ha previsto la realización de encuestas en cuatro medidas concretas que se muestran en el Cuadro 2.5. Las encuestas se han realizado telefónicamente a partir del listado de beneficiarios existente para cada una de las medidas que ha sido proporcionado por los Órganos Gestores.

**Cuadro 2.5. Medidas del POIA seleccionadas por los evaluadores del MCA para la realización de encuestas a beneficiarios del FSE**

<i>EJE</i>	<i>MEDIDA</i>	<i>NOMBRE DE LA MEDIDA</i>	<i>GASTO ELEGIBLE 2000-2006</i>	<i>NÚMERO DE ENCUESTAS</i>
<i>4C</i>	2	Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores	36.070.235	277
<i>4B</i>	6	Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral	72.072.448	311
<i>4A</i>	15	Proporcionar alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superan la enseñanza obligatoria	50.143.751	303
<i>4E</i>	16	Mejorar la empleabilidad de las mujeres	98.271.165	317
<i>TOTAL</i>			256.557.599	1.208

Etapa 2: Entrevistas a expertos. Tienen como objetivo obtener opiniones e información de expertos o agentes clave sobre aspectos relacionados con las medidas a entrevistar. Su realización permite completar la información proporcionada por las encuestas telefónicas realizadas en la etapa anterior. De acuerdo con las directrices de QUASAR, las entrevistas se realizarán para las medidas que figuran en el Cuadro 2.6. Las personas a entrevistar en cada medida son elegidas por los evaluadores del POIA respetando los criterios de representatividad y calidad de las mismas. El número mínimo de entrevistas para el caso del POIA fijado por los evaluadores del MCA es de 12; se han realizado 15 entrevistas.

Etapa 3: Mesas Redondas. Su finalidad es obtener opiniones, sugerencias, valoraciones y resultados de los diferentes agentes implicados en la gestión y desarrollo de la medida (sindicatos, empresarios, cámaras de comercio, proveedores de formación, ONG's, asociaciones, expertos en la materia, etc.), así como de los beneficiarios últimos de las

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006 acciones realizadas por los órganos ejecutores. Se convierte en un foro de discusión e interacción entre los participantes según un guión abierto. Aunque en un principio deben realizarse mesas redondas para todas las medidas consideradas en las dos etapas anteriores, se han seleccionado por los evaluadores del POIA aquellas que tienen relevancia dentro del programa. De acuerdo con las indicaciones de los evaluadores del MCA, el número mínimo de mesas redondas a realizar es de 3. Las tres mesas redondas que se han realizado se describen en el Cuadro 2.7.

**Cuadro 2.6. Medidas del POIA seleccionadas por los evaluadores del MCA para la realización de entrevistas a expertos**

<i>EJE</i>	<i>MEDIDA</i>	<i>NOMBRE DE LA MEDIDA</i>	<i>GASTO ELEGIBLE 2000-2006</i>	<i>NÚMERO DE ENTREVISTAS</i>
2	1	Apoyar la inversión en capital humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología y la transferencia de conocimientos hacia el sector productivo	51.164.163	3
4C	2	Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores	36.070.235	3
4B	6	Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral	72.072.448	4
4D	10	Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral	48.049.241	3
4D	11	Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo	50.084.019	
4A	12	Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de Formación Profesional y su extensión, en sus dos componentes: Formación Profesional de Base y la Formación Profesional Específica	364.575.492	2
<b>TOTAL</b>			622.015.598	15

**Cuadro 2.7. Medidas del POIA seleccionadas para la realización de mesas redondas**

<i>EJE</i>	<i>MEDIDA</i>	<i>NOMBRE DE LA MEDIDA</i>	<i>GASTO ELEGIBLE 2000-2006</i>	<i>LUGAR DE REALIZACIÓN</i>
4C	2	Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores	36.070.235	Cádiz
4E	16	Mejorar la empleabilidad de las mujeres	98.271.165	Sevilla
4D	10	Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral	48.049.241	Málaga

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

<b>4D</b>	11	Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo	50.084.019	Málaga
		<b>TOTAL</b>	232.474.660	3

b.3) FEOGA-O

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

## **2.4. CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN**

En este apartado se hace referencia al contenido de la información obtenida exclusivamente a través de datos primarios<sup>11</sup>. Como en el apartado anterior, es necesario distinguir entre el contenido de las fuentes de información comunes a todos los Fondos y específicas para cada Fondo.

a) Fuentes de información comunes a todos los fondos

---

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

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

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

#### b) Fuentes de información específicas de cada fondo

##### b.1) FEDER

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

- Descripción y justificación de la actuación.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

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

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

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

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

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

- Indicadores ambientales. Finalmente la encuesta informa sobre el establecimiento de indicadores ambientales.

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

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



Cuadro 2.8. Nivel de análisis y contenido de las fuentes de información comunes a todos los fondos (\*)

<i>CARACTERÍSTICAS</i>		<i>ENCUESTAS-ENTREVISTAS</i>			
		Encuesta-entrevista a gestores-coordinadores (Fase I)	Encuesta-entrevista Institucional (Fase II)	Encuesta-entrevista a agentes ejecutores	Encuesta-entrevista sobre cultura de la evaluabilidad
<i>NIVELES DE ANÁLISIS</i>	· NIVEL II	X	X	-	X
	· NIVEL III	-	-	X	X
<i>ORIGEN DE CUESTIONARIO</i>	· MCA	X	X	-	X
	· POIA 2000-2006	-	-	X	X
<i>NÚMERO DE CUESTIONARIOS CUMPLIMENTADOS</i>		21	21	138	33
	1. Calidad de la programación	X	-	-	X
	2. División de tareas y competencias	X	-	-	X
	3. Sistema de coordinación	X	-	X	X
	4. Sistema de seguimiento	X	-	X	X
	5. Definición y seguimiento de los indicadores físicos	X	-	X	-
	6. Criterios de selección de proyectos	X	-	X	-
	7. Dotación de recursos humanos y materiales	X	-	X	X
<i>CONTENIDO DE LOS CUESTIONARIOS</i>	8. Adecuación de los circuitos y flujos financieros	X	-	X	-
	9. Coherencia interna	-	X	X	-
	10. Sistemas de información, difusión y publicidad	X	-	X	-
	· Medio Ambiente	X	-	X	-
	11. Respeto de las políticas y prioridades horizontales	X	-	X	-
	· Estrategia Europea de Empleo	X	-	X	-
	· Igualdad de oportunidades	X	-	X	-
	· I + D + I y Sociedad de la Información	-	-	X	-
	· Desarrollo local y urbano	-	-	X	-

(.....)

<i>CARACTERÍSTICAS</i>		<i>ENCUESTAS ENTREVISTAS</i>			
		Encuesta entrevista a gestores-coordinadores (Fase I)	Encuesta-entrevista Institucional (Fase II)	Encuesta-entrevista a agentes ejecutores	Encuesta-entrevista sobre cultura de la evaluabilidad
<i>CONTENIDO DE LOS CUESTIONARIOS</i>	12. Cumplimiento de la normativa comunitaria (sin especificar)	X	-	-	-
	· Publicidad	-	-	X	X
	13. Cumplimiento de la normativa comunitaria	-	-	X	-
	· Contratación Pública	-	-	X	-
	· Competencia	-	-	X	-
	· Medio Ambiente	-	-	X	-
	14. Agilidad en la tramitación administrativa de las operaciones	-	-	X	-
	15. Ejecución financiera	-	X	X	-
	16. Costes unitarios	-	-	X	-
	17. Valoración de la incidencia del programa en el entorno socioeconómico	-	X	-	-
	18. Coordinación entre Fondos	X	-	X	-
	19. Sinergias	-	X	X	-
	20. Valoración del proceso de evaluación intermedia	-	X	-	X
	21. Grado de conocimiento de gestores-coordinadores y agentes ejecutores sobre los diversos tipos de evaluación y seguimiento y de los instrumentos utilizados	-	-	-	X
	22. Interés en las tareas de seguimiento y evaluación	-	-	-	X

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

b.2) FSE

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

Las encuestas telefónicas se utilizan para evaluar actuaciones relacionadas con la formación continua, la formación ocupacional los programas de garantía social y la formación a mujeres vinculadas a las medidas 4C.2, 4B.6, 4A.15 y 4E.16- respectivamente. A pesar de que estas actuaciones tienen como principio básico desarrollar acciones de formación, presentan diferencias significativas por cuanto están destinadas a colectivos distintos y se caracterizan por perseguir objetivos diferentes. Por este motivo, se han considerado para cada una de las medidas cuestionarios específicos para realizar las encuestas telefónicas<sup>12</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

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

Finalmente, la última actuación evaluada mediante encuestas telefónicas ha sido la Formación Específica a Mujeres dentro de la medida 4E.16. Esta actuación tiene como objetivo básico desarrollar acciones formativas complementarias para el colectivo de las mujeres con la finalidad de profundizar en el Principio de Igualdad de Oportunidades, a

través de la integración plena a la actividad laboral. De forma resumida, el contenido de la encuesta abarca tres apartados fundamentales:

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

Al igual que las encuestas telefónicas, las entrevistas realizadas a expertos se han desarrollado con un contenido específico para cada una de las medidas en las que se utilizan; es decir para las medidas -2.1, 4C.2, 4B.6, 4D.10, 4D.11 y 4A.12-. El guión que ha orientado las entrevistas dentro de cada una de estas medidas trata de aportar información relevante para la evaluación de cada una de ellas, captando las peculiaridades y características específicas de las acciones que se desarrollan<sup>13</sup>.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

- Valoración general de los itinerarios de inserción para estos colectivos.

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

- Valoración de las acciones de orientación y asistencia dirigidas a estos colectivos.
- Valoración de las ayudas al empleo y autoempleo a estos colectivos.
- Valoración general de la incorporación de las TICs en las acciones destinadas a estos colectivos.
- Valoración de los niveles de eficiencia y eficacia alcanzados.

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

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

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

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

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

### b.3) FEOGA-O

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

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

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

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

- El 71,4% de los entrevistados pertenecen a la Administración Autónoma y el 28,6% a la Administración Central.
- En todos los casos, el porcentaje de varones es superior al de mujeres; las mayores diferencias se registran en la Administración Central y entre directores y subdirectores generales.



Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

- La mayoría de los entrevistados se adscriben a la categoría de Jefes de Gabinete, Servicios y Departamento (57,2%); a esta categoría le sigue la de Directores y Subdirectores Generales, con el 33,3%.

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

**Cuadro 2.9 Distribución de los gestores-coordinadores según género, tipo de administración y rango administrativo.**

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

Fuente: Cuadro AII.1

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

**Cuadro 2.10 Grado de implicación de los agentes ejecutores en la evaluación intermedia.**

	<i>ADMINISTRACIÓN</i>									<i>Total</i>		
	<i>CENTRAL</i>			<i>AUTONÓMICA</i>			<i>LOCAL</i>			N	%	%
	N	% fila	% col.	N	% fila	% col.	N	% fila	% col.			
<i>No se realizó entrevista por causa justificada</i>	10	52,6	31,2	9	47,4	7,0				19	100,0	11,7
<i>No se contactó con los agentes ejecutores</i>	2	50,0	6,2	2	50,0	1,5				4	100,0	2,5
<i>Si se realizó la entrevista</i>	14	10,8	43,8	116	89,2	89,9				130	100,0	80,2

Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de  
Andalucía 2000-2006

<i>El agente ejecutor no accedió a la entrevista</i>	6	66,7	18,8	2	22,2	1,6	1	11,1	100,0	9	100,0	5,6
<b>Total</b>	32	19,8	100,0	129	79,6	100,0	1	,6	100,0	162	100,0	100,0

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

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

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

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

El Cuadro 2.11 refleja la información sobre encuestas finalmente realizadas y el número de agentes ejecutores entrevistados. Para comparar los datos de este Cuadro con los presentados anteriormente se ha de tener en cuenta dos hechos: primero, sobre algunos beneficiarios finales se ha realizado más de una entrevista en la misma medida, dada la

diversidad de sus operaciones y agentes ejecutores; y, segundo, algunos cuestionarios han sido cumplimentados por más de un agente ejecutor. Estas aclaraciones explican que el número final de encuestas obtenidas supera las consignadas en el Cuadro 2.10 (130 frente a 138 del Cuadro 2.11) y que el número de agentes ejecutores entrevistados supere el total de cuestionarios tabulados.

**Cuadro 2.11 Distribución de los agentes-ejecutores según ejes, tipo de institución, fondos y géneros.**

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

Fuente: Encuesta a agentes ejecutores.

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

1. Como anteriormente se observaba (Cuadro 2.10), casi nueve de cada diez entrevistas se han realizado a agentes ejecutores adscritos a la Administración Autonómica; las restantes han correspondido a la Administración Central.
2. El eje más representado es el 4, con más de 25% de las encuestas realizadas; las características específicas de este eje –desagregado en cuatro en los documentos de programación y con un elevado número de beneficiarios finales- explican este hecho. Le sigue en importancia relativa los ejes 3 y 2. Se ha de tener en cuenta para considerar estos porcentajes que el número de cuestionarios finalmente realizados está más directamente relacionado con el número de beneficiarios finales de cada medida, que con la cuantía del gasto elegible que deben ejecutar.
3. Según fondos, más del 60% de las entrevistas se han realizado en medidas cofinanciadas por el FEDER y el 28,3%, a agentes ejecutores de medidas cofinanciadas por el FSE. Las entrevistas realizadas en medidas cofinanciadas por el FEOGA-O, se han limitado al 9,4% del total. Nuevamente, la aclaración realizada en el punto anterior es pertinente en este caso. Además, se ha de tener en cuenta que el equipo evaluador, cuando inició esta parte de su trabajo, sólo disponía de la relación de órganos ejecutores contenidas en la versión 0-0 del CPOIA 2000-2006.
4. Finalmente, según géneros, en todas las situaciones posibles la proporción de varones supera a la de mujeres. Además hay que tener en cuenta que estos resultados no derivan de una muestra de agentes ejecutores, sino que se ha entrevistado a la población en su conjunto. No obstante, la presencia de mujeres entre los agentes ejecutores fluctúa ampliamente. Así cabe resaltar la mayor presencia de mujeres:
  - a) en la Administración Autonómica (24,%) que en la Central (10,0%).
  - b) En las medidas cofinanciadas por el FSE (46,7% del total de entrevistados)
  - c) En los ejes 4, 7, 1 y 9.

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

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