

Capítulo 9

## **9. ANÁLISIS DE LA RESERVA DE EFICACIA**

## 9.1. Análisis de la Reserva de Eficacia

Dentro de los criterios vinculados a la Reserva de eficacia que se deben valorar se pueden establecer dos grupos: por una parte, el correspondiente a los criterios de eficacia física y, por otra, el correspondiente a los criterios comunes, tanto de ejecución financiera como de gestión. En el cuadro 9.1 (elaborado de acuerdo con los criterios de la Reserva de Eficacia contemplados en el Complemento de Programa) se muestran todos ellos y la valoración de su grado de cumplimiento; en el cuadro 9.2 (Indicadores de la Reserva de Eficacia) se exponen con un mayor detalle los relacionados con las realizaciones físicas.

### *Criterios comunes de ejecución financiera*

Comenzando por los criterios comunes, la capacidad de absorción de los Fondos Estructurales es muy elevada: el límite mínimo establecido era que el 1 de diciembre de 2003 el nivel de ejecución equivaliera a la suma del 100% del montante reflejado en el plan financiero de las anualidades 2000 y 2001 y del 25% del correspondiente a la anualidad 2002. Dado que en el plan financiero se fijaban 293,0 millones de euros para el año 2000, 298,5 millones para el 2001 y 300,15 para el 2002, la suma ponderada de dichos fondos arroja la cantidad de 666,6 millones de euros (cifra sometida a un leve redondeo). Pues bien, a 31 de diciembre de 2002 ya se habían ejecutado 752,1 millones de euros, el 112,85% del mínimo fijado, de modo que cabe concluir que se han cumplido los criterios de absorción financiera establecidos.

### *Criterios comunes de gestión*

En lo que se refiere a los criterios comunes de gestión, en primer lugar hay una serie de criterios “no valorables” por razones diferentes: por una parte, no es posible valorar en el plazo considerado (2000-2002) uno de los indicadores del criterio “Calidad del Sistema de Control” (“Porcentaje de los gastos de los Fondos Estructurales cubiertos por auditorías financieras y/o de gestión en relación al gasto total de la correspondiente intervención”). La razón es clara: se requiere que “como mínimo, un 5% del gasto certificado acumulado a 31 de diciembre de 2001 deberá haber sido objeto de control a más tardar el 1 de diciembre de 2003”. Tal y como se ha hecho constar en el Comité de Seguimiento de distintos programas operativos y en el Informe correspondiente a la anualidad del año 2002, la realización de estos controles por parte de la Intervención General de la Administración del Estado ha sido pospuesta al segundo semestre del año 2003. El esfuerzo de auditoría y control estuvo asignado en este tiempo al examen de los programas correspondientes al periodo 1994-1999.

Por otra parte, el equipo evaluador no es el más adecuado para valorar su propio trabajo y de ahí que se responda “no valorable” (en el sentido de que “no procede” que el equipo evaluador se pronuncie al respecto) a casi todas las preguntas relacionadas con los distintos objetivos vinculados al único indicador (“informes de Evaluación Intermedia de calidad adecuada”) del criterio “Calidad del Sistema de Evaluación Intermedia”. La única excepción es la relacionada con el objetivo “Organización y calidad del partenariado entre el Estado-miembro y la Comisión a lo largo del proceso de evaluación intermedia”, que no depende del equipo evaluador. En este caso, el cumplimiento se califica como “total”, habida cuenta del esfuerzo realizado en la elaboración de pliegos, las tareas previas de coordinación y la existencia de un equipo coordinador de la evaluación del Marco, que ha dado un nuevo sello a esta evaluación.

**Cuadro 9.1. Evaluación de los indicadores de gestión y ejecución física y financiera**

<b>Criterio</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Cumplimiento</b>
<b>Criterios de eficacia</b>			
Realizaciones físicas	Capacidad de alcanzar los objetivos en términos de progresión física del Programa, medido a través de los indicadores de reserva de eficacia	Los indicadores de reserva de eficacia cubren al menos el 50% del gasto programado del Programa a 31 de diciembre de 2002	TOTAL (53,4%)
		La eficacia financiera de los indicadores asignados para la reserva de eficacia es superior al 80%	TOTAL (96,9%)
<b>Criterios comunes de gestión</b>			
Calidad del Sistema de Seguimiento	Porcentaje del valor de las medidas para las cuales existen datos disponibles de ejecución financiera y física	En el Informe anual de ejecución correspondiente a la anualidad 2001 deberá recogerse información financiera para el 100% de las medidas	TOTAL
		En el informe anual de ejecución correspondiente a la anualidad 2001 deberá recogerse asimismo información sobre realizaciones físicas, al menos para el 75% de las medidas que hayan tenido ejecución financiera y para las cuales se hayan establecido indicadores de realización en el Complemento Programa Operativo	TOTAL
Calidad del Sistema de Control	Puesta en marcha de un sistema de control financiero de acuerdo con lo previsto en las disposiciones de aplicación del MCA y del PO	Sistema de control disponible a finales de la anualidad 2000	TOTAL
	Porcentaje de los gastos de los Fondos Estructurales cubiertos por auditorías financieras y/o de gestión en relación al gasto total de la correspondiente intervención	Como mínimo, un 5% del gasto certificado acumulado a 31 diciembre 2001 deberá haber sido objeto de control a más tardar el 1 diciembre 2003	NO VALORABLE
Calidad del Sistema de Evaluación Intermedia	Informes de Evaluación Intermedia de calidad adecuada	Organización y calidad del partenariado entre el Estado-miembro y la Comisión a lo largo del proceso de evaluación intermedia	TOTAL
		Coherencia entre el contenido y exigencias del pliego de prescripciones técnicas y las disposiciones reglamentarias y orientaciones contenidas en los documentos de trabajo de la Comisión	TOTAL
		Verificación de la calidad del informe de evaluación por parte del Grupo Técnico de Evaluación	NO VALORABLE
		Cumplimiento de los plazos establecidos para la presentación del Informe de evaluación	NO VALORABLE
Calidad de los criterios de selección de proyectos	Criterios de selección de proyectos	El 80% del gasto estará respaldado por regímenes de ayuda, por planes nacionales, regionales o locales o criterios normalizados de selección de proyectos	TOTAL
<b>Criterios comunes de ejecución financiera</b>			
Absorción de Fondos Estructurales	Porcentaje de los gastos relativos a los Fondos Estructurales presentados y declarados admisibles anualmente por la Comisión en relación con el plan financiero del Programa Operativo	Alcanzar a 1 diciembre 2003, un nivel de ejecución por un importe acumulado que equivalga a la suma del 100% del montante reflejado en el plan financiero para la anualidad 2000, del 100% del correspondiente al 2001 y del 25% para la anualidad 2002 <sup>66</sup>	TOTAL (112,85% a 31 de diciembre de 2002)

<sup>66</sup> Se refiere al gasto realmente ejecutado, con independencia de que la certificación pueda hacerse hasta marzo de 2004 (cuando se asigna la reserva de eficacia).

En segundo lugar y centrándose ya en los aspectos valorables por el equipo evaluador, el grado de cumplimiento es “total” en todos los casos, tanto en los relacionados con la calidad de los sistemas de seguimiento y de control como en los vinculados a la calidad de los criterios de selección de proyectos. A continuación se justifica dicha calificación para los distintos casos considerados.

#### Calidad del sistema de seguimiento

El criterio viene dado por “el porcentaje del valor de las medidas para las cuales existen datos disponibles de ejecución financiera y física”. Dicho indicador se vincula, a su vez, a dos objetivos: uno, relacionado con la información financiera, según el cual “en el informe anual de ejecución correspondiente a la anualidad 2001 deberá recogerse información financiera para el 100% de las medidas”. Dado que, efectivamente, se logra este objetivo en todos los casos, la calificación del cumplimiento es “total”. El segundo objetivo se relaciona con las realizaciones físicas. Concretamente, se señala que “en el informe anual de ejecución correspondiente a la anualidad 2001 deberá recogerse asimismo información sobre realizaciones físicas, al menos para el 75% de las medidas que hayan tenido ejecución financiera y para las cuales se hayan establecido indicadores de realización en el Complemento del Programa Operativo”. A este respecto, se cuenta con dicha información (aunque no siempre sea completa) para el 100% de las medidas que cumplen las condiciones que se acaban de mencionar y de ahí que, de nuevo, se califique el cumplimiento de “total”.

#### Calidad del sistema de control

El indicador valorable de los dos incluidos se relaciona con la “puesta en marcha de un sistema de control financiero de acuerdo con lo previsto en las disposiciones de aplicación del MCA y del PO”. El objetivo era que el sistema de control estuviera disponible a finales de la anualidad 2000. Los dispositivos de control ya estaban disponibles en el año 2000 dado que se corresponden a los existentes en el periodo de programación precedente, con lo que existe un cumplimiento “total”.

#### Calidad de los criterios de selección de proyectos

El único objetivo establecido a este respecto (“El 80% del gasto estará respaldado por regímenes de ayuda, por planes nacionales, regionales o locales o criterios normalizados de selección de proyectos”) se cumple en todos los casos (calificación “total”), tal y como se detalla en el apartado 4.5.1 (“Valoración de los criterios de selección de los proyectos”).

Una vez que se han valorado los criterios comunes (de gestión y financieros), procede centrarse en los restantes: los vinculados con el criterio “realizaciones físicas”. El criterio de eficacia (“Capacidad de alcanzar los objetivos en términos de progresión física del Programa, medido a través de los indicadores de reserva de eficacia”) se concreta en dos objetivos: por una parte, en el grado de cobertura del gasto programado, en el que se requiere que “los indicadores de reserva de eficacia cubr(a)n al menos el 50% del gasto programado del Programa a 31 de diciembre de 2002”. Dado que se ha llegado al 53,4%, el grado de cumplimiento es “total” en este caso. Por otra parte, se requiere que “la eficacia financiera de los indicadores asignados para la reserva de

eficacia (sea) superior al 80%” y se llega al 96,9%, con lo que, de nuevo, el grado de cumplimiento es “total”.

### Realizaciones físicas

Centrándose, finalmente, en las realizaciones físicas, los indicadores seleccionados para la reserva de eficacia corresponden a seis ejes (1, 2, 3, 4, 6 y 7) y a un conjunto de medidas en las que se prevé invertir un total de 476,4 millones de euros en el periodo 2000 a 2002 (cuadro 9.3). Como se acaba de señalar, esto representa el 53,3% de la inversión total programada (que asciende a 891,7 millones de euros en el mismo periodo). Los datos de ejecución muestran que en las medidas de la reserva de eficacia se ha realizado un gasto por valor de 461,6 millones de euros, lo que supone el 61,3% del gasto ejecutado en este periodo –que alcanzaba, como se recordará, un valor de 752,6 millones- y una eficacia financiera del 96,9% en las medidas asignadas a la reserva, exclusivamente. A continuación se revisan los datos correspondientes a cada uno de los indicadores físicos previstos y realizados para las medidas incluidas en la reserva de eficacia (cuadro 9.2).

**Cuadro 9.2. Indicadores de la reserva de eficacia**

Indicador	Medidas	Previsto a 31/12/2002 (A)	Ejecutado a 31/12/2002 (B)	B/A (%)
<b>EJE 1</b>				
Nº PYMES sobre total de empresas (%)	1.1, 1.2, 1.5	96,00	99,60	103,75
Inversión privada inducida (Euros)	1.1, 1.2, 1.5	250.500.000,00	306.949.307,62	122,53
Empleos creados y/o mantenidos (Nº)	1.1, 1.2, 1.5, 1.8	2.717,00	7.067,00	260,10
<b>EJE 2</b>				
Proyectos I+D+I cofinanciados (Nº)	2.2	51,00	161,00	315,69
<b>EJE 3</b>				
Redes de abastecimiento y/o saneamiento nuevas o mejoradas (Km)	3.3	30,00	39,14	130,47
Superficie beneficiada por actuaciones de restauración, prevención, protección o regeneración (Ha)	3.6	30,00	35,27	117,57
<b>EJE 4</b>				
Centros creados, renovados o equipados (contratados) (Nº)	41.1	9,00	16,00	177,78
Mujeres beneficiarias sobre el total de beneficiarios (%)	41.12, 41.13, 41.15, 42.6, 42.7, 42.8, 43.2, 43.3, 43.4, 44.10, 44.11, 45.16	45,00	49,68	110,40
Beneficiarios de colectivos con dificultades de inserción sobre el total de beneficiarios (%)	41.12, 41.13, 41.15, 42.6, 42.7, 42.8, 43.2, 43.3, 43.4, 44.10, 44.11, 45.16	3,00	3,81	127,00
<b>EJE 6</b>				
Carreteras y autovías nuevas o mejoradas (% de km contratados sobre el total)	6.1	71,01	85,08	119,81
<b>EJE 7</b>				
Superficie beneficiada por las infraestructuras construidas y/o mejoradas (Ha)	7.2	12.400,00	26.365,71	212,63
Explotaciones beneficiadas/controladas (Nº)	7.2	500,00	2.814,00	562,80

Fuente: Fondos 2000.

**Cuadro 9.3. Valor de las medidas de la Reserva de Eficacia**

euros corrientes

PROGRAMA OPERATIVO INTEGRADO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS 2000-2006			TOTAL 2000-2002	
EJE	MEDIDA	FONDO	PROGRAMADO	EJECUTADO
1	1. Apoyo a las empresas industriales, comerciales y de servicios	FE	18.971.429	20.151.438
	2. Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas	FG	21.834.636	13.200.618
	5. Mejora de las condiciones de financiación de las empresas	FE	5.071.428	5.105.242
	8. Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo	FSE	6.466.887	7.568.508
<b>1. MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO DEL TEJIDO PRODUCTIVO</b>			<b>52.344.380</b>	<b>46.025.805</b>
2	2. Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico	FE	2.028.571	3.491.281
<b>2. SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO (INNOVACIÓN, I+D, SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN)</b>			<b>2.028.571</b>	<b>3.491.281</b>
3	3. Saneamiento y depuración de aguas residuales	FE	26.117.333	21.304.146
	6. Protección y regeneración del entorno natural	FE	55.034.422	8.695.979
<b>3. MEDIO AMBIENTE, ENTORNO NATURAL, Y RECURSOS HÍDRICOS</b>			<b>81.151.755</b>	<b>30.000.125</b>
4	1. Construcción, reforma y equipamiento de centros educativos y de formación	FE	22.830.770	23.189.921
	11. Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo	FSE	1.375.128	1.232.030
	12. Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de FP y su extensión, en sus dos componentes: la FP de Base y la FP Específica	FSE	17.091.397	21.360.948
	13. Desarrollar nuevas modalidades de oferta en Formación Profesional Inicial/Reglada	FSE	1.565.947	1.241.763
	15. Proporcionar alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superan la enseñanza obligatoria	FSE	4.129.531	4.048.719
	16. Mejorar la empleabilidad de las mujeres	FSE	2.468.674	3.566.900
	2. Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores	FSE	3.808.396	4.022.180
	3. Sostener la consolidación del empleo existente	FSE	1.370.537	2.872.148
	4. Fomentar los procesos de modernización de las organizaciones públicas y privadas que favorezcan la creación y estabilidad del empleo	FSE	272.246	87.747
	6. Ofrecer a los desempleados posibilidades de Inserción en el mercado laboral	FSE	3.882.012	8.169.138
7	7. Combatir el paro prolongado mediante acciones de reinserción laboral de los desempleados de larga duración	FSE	15.755.880	6.297.680
	8. Ofrecer vías de inserción profesional a los jóvenes.	FSE	7.185.009	5.849.919
	10. Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral	FSE	2.711.753	3.987.856
	<b>4. DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS, EMPLEABILIDAD E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES</b>			<b>84.447.280</b>
6	1. Carreteras y autovías	FE	228.766.540	269.298.883
<b>6. REDES DE TRANSPORTE Y ENERGÍA (FEDER)</b>			<b>228.766.540</b>	<b>269.298.883</b>
7	2. Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo	FG	27.637.149	26.882.979
<b>7. AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL</b>			<b>27.637.149</b>	<b>26.882.979</b>
<b>TOTAL</b>			<b>476.375.675</b>	<b>461.626.024</b>
<b>EJECUCIÓN EN EL PERIODO 2000-2002</b>			<b>752.624.718</b>	
<b>EJECUCIÓN RELATIVA EN LAS MEDIDAS DE LA RESERVA 2000-2002/EJECUCIÓN TOTAL 2000-2002</b>			<b>61,34 %</b>	
<b>EJECUTADO EN ESTAS MEDIDAS 2000-2002/RESERVA DE EFICACIA 2000-2002</b>			<b>96,90 %</b>	
<b>GASTO PROGRAMADO EN EL PERIODO 2000-2002</b>			<b>891.699.492</b>	
<b>REPRESENTATIVIDAD</b>			<b>53,42 %</b>	

Fuente: elaborado con datos de Fondos 2000 (QUASAR, mayo de 2003) y Consejería de Hacienda del Gobierno del Principado de Asturias.

## Eje 1

Los indicadores elegidos para el eje 1 son tres y se vinculan a las medidas 1.1, 1.2, 1.5 y (además de las tres citadas y sólo para el empleo) la medida 1.8. El primero se refiere al porcentaje que suponen las PYMES en el conjunto de empresas apoyadas a través de dichas medidas. El porcentaje global es el 99,6%, siendo los tres muy elevados (99,8 % en la medida 1.1, 97,6% en la medida 1.2 y 100% en la medida 1.3). Dado que el valor previsto era el 96,0%, se cumple con la condición exigida a este respecto. El segundo indicador es la inversión privada inducida. El mínimo global establecido se sitúa en los 250,5 millones de euros y se ha llegado a los 306,9 millones (122,5%), con lo que se ha rebasado dicho mínimo. En este caso, la clave ha estado básicamente en la medida 1.1, en la que se ha llegado a los 231,2 millones de euros. El tercer indicador es el número de empleos creados y/o mantenidos. El mínimo era 2.717 empleos y se ha llegado a los 7.067 (un grado de cumplimiento del 260,1%). En este caso, las medidas fundamentales han sido la 1.1 (3.285 empleos) y la 1.8 (2.729 empleos).

## Eje 2

El indicador elegido del eje 2 se refiere al número de proyectos de I+D+I cofinanciados (medida 2.2). En este caso, el mínimo establecido era 51 y se ha llegado a los 161 (315,7%).

## Eje 3

Los indicadores elegidos para el eje 3 se vinculan a la medida 3.3 y a la medida 3.6, respectivamente. El primero se refiere a las redes de abastecimiento y/o saneamiento nuevas o mejoradas y se sitúa en los 39,1 km (el 130,4% del mínimo fijado, igual a 30 km), con lo que también se supera dicho mínimo. Lo mismo ocurre con el indicador correspondiente a la medida 3.6 (superficie beneficiada por actuaciones de restauración, prevención, protección o regeneración), que se sitúa en las 35,2 Ha. (el 175,6% del mínimo establecido -30 Ha.-).

## Eje 4

En las actuaciones del eje 4 se seleccionaron tres indicadores. En primer lugar figura el número de centros creados o renovados (contratados), indicador que afecta a la medida 4.1 cofinanciada por el FEDER. Los otros dos indicadores afectan a la práctica totalidad de medidas del eje que están cofinanciadas por el FSE y vienen dados, respectivamente, por la proporción de mujeres beneficiarias de estas medidas y por la proporción de personas beneficiarias que se considera que están en riesgo de exclusión.

Los resultados de los indicadores del eje 4 pueden considerarse satisfactorios. El primer indicador muestra que hasta 16 centros educativos se han visto afectados por obras de construcción o remodelación bajo la medida 4.1, superando con creces el número previsto inicialmente de 9 centros (un grado de cumplimiento del 177,7%). Por lo que respecta a la participación de mujeres en el conjunto de actuaciones de formación y empleo (mujeres beneficiarias sobre el total de beneficiarios), la previsión de alcanzar un 45% sobre los beneficiarios totales ha sido superada, situándose el valor de los tres años transcurridos en un 49,6%. Si bien es cierto que queda mucho camino por recorrer en cuanto a la igualdad de acceso de las mujeres a las políticas y al empleo, como queda reflejado en otra parte de este Informe, también lo es que las previsiones iniciales han

sido superadas en la práctica totalidad de las medidas. A este respecto, cabe destacar las proporciones de mujeres alcanzadas en las medidas de inserción laboral de personas desempleadas (4.6: 49,9%; 4.7: 63,7% y 4.8: 43,8%). Los registros alcanzados en estas medidas reflejan, por otra parte, el cambio experimentado por la composición del desempleo regional durante los últimos años, donde la preeminencia de las desempleadas ayuda a explicar la superior participación de éstas respecto a la previsión. El tercer indicador del eje 4, dado por la proporción de beneficiarios con dificultades de inserción muestra, por su parte, una significativa superación del valor previsto inicialmente sobre la proporción de personas en riesgo de exclusión social sobre el total de participantes en medidas de empleo. La cifra de 3,81% alcanzada supone un 27% más de la fijada inicialmente (el 3,0%) y se debe especialmente a la presencia de un número relativamente elevado de estas personas en las medidas de formación profesional reglada (por ejemplo, entre el alumnado de programas de garantía social la tasa se acerca al 10%). Además, las medidas específicas dirigidas a este colectivo (44.10 y 44.11) cumplen las previsiones en cuanto a que la totalidad de participantes sean personas en riesgo de exclusión.

#### Eje 6

En el análisis realizado de las medidas se puso de manifiesto el buen ritmo de ejecución financiero de la medida 6.1 (“Carreteras y autovías”), que acumulaba una ejecución del 117% en el periodo 2000 a 2002. Una parte muy destacada de ese gasto se ha materializado en el acondicionamiento de calzadas o en la reforma de puntos concretos de la red –carretera de Pajares, túneles del Padrún-; también en la construcción de 8,3 kilómetros de nuevas carreteras. A lo largo de estos tres años se han licitado y están en construcción en la actualidad, como ya se ha dicho, importantes tramos de autovía de la red de interés general del Estado. Por tanto, en este epígrafe se cumplen plenamente los objetivos establecidos en la reserva de eficacia, además de ser un indicador plenamente representativo del POI.

#### Eje 7

Los dos indicadores elegidos del eje 7 pertenecen a la medida 7.2: por un lado, se tiene el relacionado con la superficie beneficiada por las infraestructuras construidas y/o mejoradas y, por otro, el correspondiente al número de explotaciones beneficiadas/controladas. En el primer caso el grado de cumplimiento es el 212,6% (se ha actuado sobre 26.365,7 Ha y lo previsto era 12.400). En el segundo, los resultados son todavía mejores, ya que se ha beneficiado a unas 2.814 explotaciones cuando el mínimo establecido se situaba en las 500 (un grado de ejecución del 562,8%).

En síntesis, los mínimos establecidos se superan en todos los casos y, por otra parte y en lo que respecta al porcentaje que suponen las correspondientes respecto al gasto del programa, se tiene que se supera el porcentaje mínimo establecido (50%), ya que en el trienio 2000-2002 las medidas consideradas han aportado el 61,33% del gasto ejecutado.

En definitiva, una vez contrastados los datos, se puede afirmar que los resultados obtenidos son superiores a los mínimos fijados en su momento respecto a los indicadores de la reserva de eficacia, con lo que el POI del Principado de Asturias supera perfectamente esta prueba.