

0. RESUMEN EJECUTIVO DE LA EVALUACIÓN INTERMEDIA DEL PROGRAMA OPERATIVO INTEGRADO DE CANARIAS, 2000-2006

a) *La evaluación intermedia como mecanismo de verificación de los objetivos y los resultados del POI*

La evaluación intermedia llevada a cabo ha pretendido, desde el punto de vista estratégico, estudiar el efecto de las acciones diseñadas sobre el sistema económico y social de esta región, incidiendo en aquellos elementos más sensibles que determinan su progreso. Desde el punto de vista institucional, ha pretendido evaluar los mecanismos de gestión procurando mejorar la forma de aplicación de las medidas, con el mismo fin de poder realizar acciones coherentes, más útiles y eficaces.

La evaluación es un ejercicio reglamentario (Reglamento (CE) nº 1260/1999, del Consejo, de 21 de junio de 1999. Artículos 40, 41, 42, 43 y 44) cuya finalidad es analizar las realizaciones, resultados e impactos de las intervenciones públicas con criterios independientes y objetivos.

La evaluación es un proceso dividido en tres fases: la evaluación previa, la evaluación intermedia, y la evaluación posterior (o final). La fase actual de evaluación intermedia persigue analizar la marcha del programa a mitad de recorrido con el objetivo de plantear recomendaciones que permitan mejorar la eficacia, eficiencia y contribución de las actuaciones a los objetivos sociales y económicos propuestos.

b) *La realidad socio-económica canaria*

Objetivos: *Describir los rasgos básicos de la economía canaria y las características particulares que hacen de la región un espacio singular dentro del Objetivo 1 de la Política Regional Europea.*

Resultados: *Las Islas Canarias forman parte del conjunto de regiones ultraperiféricas de la Unión Europea. A pesar de que su nivel de renta por habitante se sitúa por encima del 75% de la media comunitaria (EU 15), el carácter insular, su situación geográfica lejos de los principales centros de decisión económica y política, y la existencia de diversos elementos estranguladores del crecimiento determinan su inclusión dentro del Objetivo 1.*

El archipiélago canario está compuesto por siete islas situadas en el Océano Atlántico, a 1.100 Km. del continente europeo, frente a la costa occidental de África. Esta localización condiciona el proceso de desarrollo socioeconómico de las islas, el cual ha sido más dinámico en las islas de Gran Canaria y Tenerife.

En total cuenta con una superficie de 7.447 Km², y una población de 1.777.884 habitantes, lo que la convierte en una de las Comunidades Autónomas más densamente pobladas con 238,74 hab/Km², a los cuales hay que añadir los 10 millones de turistas que reciben cada año.

Esto se refleja en la propia estructura productiva y ocupacional, enormemente especializada en actividades de servicios relacionadas con el turismo que atrae la región, en detrimento de un mayor peso del sector secundario. La reducida dimensión del mercado interior y la elevada propensión a importar de la economía canaria explican el escaso desarrollo industrial de Canarias, cuyo tejido empresarial se caracteriza por el predominio de empresas de pequeño tamaño.

Junto a lo anterior, las carencias en materia de innovación y progreso tecnológico, los desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo, las grandes necesidades de infraestructuras y equipamiento social propias de un territorio marcado por la fragmentación, son algunos factores adicionales que definen la realidad social y económica de la región y que

justifican su inclusión dentro del Objetivo 1 de la Política Regional Europea.

c) *El Programa Operativo Integrado de Canarias como documento de planificación vertebrador de la estrategia de desarrollo regional*

Objetivos: Conocer los elementos básicos que conforman el POI, el enfoque adoptado y sus características principales a fin de ofrecer una primera imagen de su complejidad como herramienta de planificación económica.

Resultados: El POI Objetivo 1 de Canarias 2000-2006 fue desarrollado siguiendo las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo Regional 2000-2006. En él se recoge la programación de los proyectos cofinanciados con Fondos Estructurales: FEDER, FSE y FEOGA-O.

El Programa Operativo Integrado de Canarias es el resultado último de la fase de programación del período 2000-2006 que tuvo su inicio con la elaboración del Plan de Desarrollo de Canarias (PDCAN), 2000-2006. Cabe considerar el PDCAN como un plan estratégico de carácter integrador que viene a dar cabida al conjunto de las políticas económicas por cuanto incide sobre todos los ámbitos. Entre ellos, destacan los importantes esfuerzos llevados en materia de política industrial, de innovación tecnológica, de dotación de infraestructuras o de empleo, cuyos objetivos específicos se enmarcan claramente dentro de las prioridades que el PDCAN establece.

Su enfoque estratégico supone una importante innovación respecto al hasta ahora utilizado en la aplicación de medidas de mejora estructural. Este nuevo enfoque es resultado de una nueva concepción más amplia de los procesos de desarrollo económico, basado en tres pilares: el económico, el social y el ambiental. Se asume así que dicho desarrollo no puede sustentarse únicamente en la adición de resultados positivos de

distintos programas de actuación, sino que requiere de un planteamiento global bajo la concepción del Desarrollo Sostenible.

d) *El diagnóstico de situación de la Comunidad Autónoma canaria como punto de partida de la formulación de la estrategia de desarrollo del POI*

Objetivos: Responder a la necesidad de poner en valor los resultados alcanzados en la evaluación previa, valorando la vigencia del diagnóstico y, en particular, su esquema de fortalezas y debilidades, a partir de la actualización de los indicadores de contexto y el estudio de las posibles variaciones acontecidas en los mismos.

Resultados: La actualización y ampliación de toda la información estadística disponible sobre la región corrobora, en líneas generales, las pautas más significativas mostradas por las variables seleccionadas en el POI. Por tanto, el presente informe de evaluación avala la vigencia del diagnóstico efectuado en la evaluación previa.

El análisis de la vigencia del diagnóstico se ha realizado a través del examen de una amplia batería de indicadores de contexto referidos no sólo a los factores básicos de desarrollo, como son la población y el capital humano, el territorio y su medio ambiente, los equipamientos sociales y las infraestructuras productivas, sino también a aquellos más estrechamente relacionados con la movilización de la iniciativa privada, como el desarrollo empresarial, la innovación tecnológica, la sociedad de la información, el turismo y el grado de internacionalización.

En líneas generales, la situación descrita en la evaluación previa no se ha modificado significativamente, puesto que no se han producido cambios sustanciales en la evolución registrada por Canarias en los últimos años en ninguno de los ámbitos analizados.

Ello implica reconocer la persistencia de las principales necesidades y problemas que afectan al archipiélago y al conjunto de sus islas: desde los condicionantes físicos que inciden negativamente sobre el progreso

de la región, hasta aquellos otros de carácter estrictamente económico (entramado empresarial) y social (ineficiencias del mercado laboral). Dicha síntesis de debilidades y fortalezas aparece recogida en el siguiente esquema.

DEBILIDADES Y AMENAZAS	FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> - La ultraperifericidad y carácter insular de Canarias. - Escasez de determinados recursos naturales de importancia estratégica como el agua, la energía y el suelo. - Baja cobertura de las exportaciones en relación a las importaciones (ratio de 1 a 5) en su balanza comercial.. - Altos niveles de generación de residuos. - Riesgo de deterioro del Medio Ambiente. - Fuerte especialización en Servicios y diversificación insuficiente. - Tamaño empresarial reducido (minifundismo empresarial). - Insuficiente sistema de innovación, bajo desarrollo e implantación I+D y escasa propensión a la innovación tecnológica y a las prácticas de culturas corporativas con técnicas de gestión más adecuadas. - Estructura productiva con fallos organizativos, escasa cultura funcional en red y excesivos comportamientos de negaciones cortoplacistas. El alto nivel rentista alienta la aparición de desexternalidades y por tanto de la sostenibilidad en el rendimiento social y económico del futuro próximo. - Una importante población activa con carencias educativas. - Desajustes entre la demanda del mercado de trabajo y los perfiles de la oferta del sistema educativo y de formación profesional - Alta tasa de desempleo. - Problemas de cohesión social. - Déficit en infraestructuras y equipamientos colectivos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gran número de especies endémicas y de espacios naturales. - Las condiciones climáticas del Archipiélago - La aclaración definitiva del marco institucional de Canarias en la UE. - Elevada tasa de población joven. - Oportunidades de iniciativas empresariales debido a su posición tricontinental. - Ventajas fiscales para el desarrollo empresarial. - Mejora de la cultura empresarial. - Existencia de centros universitarios, oferta amplia de formación profesional y centros de investigación. - Mejora del nivel de cualificación profesional. - Mayor diversificación del sector turístico. - Intensificación de las relaciones económicas con los países africanos y latinoamericanos que están experimentado una expansión económica. - Apreciable significado de la imagen-país de Canarias por su enorme potencial turístico y como estación en el tráfico internacional, dos aspectos claves en los procesos de la globalización actual. - Canarias ha fortalecido mucho su posicionamiento institucional tras consolidarse su tejido administrativo-político y garantizarse sus especialidades en el acervo comunitario español. Esto le permite ciertos márgenes de maniobra a la hora de establecer su cuadro de incentivos y líneas estratégicas de regulación en su base territorial, mercado interior y relaciones con el exterior.

e) **La estrategia de desarrollo del POI de Canarias: La definición de los objetivos finales y de sus líneas de actuación**

Objetivos: Examinar el fundamento del POI contribuyendo a precisar la estructura operativa de los objetivos que plantea, ya sean objetivos finales (que constituyen el referente básico hacia el cual deben orientarse todas las actuaciones del POI) o intermedios (que suponen la concreción de los anteriores).

Resultados: El POI realiza una jerarquización lógica de 5 objetivos finales vinculados con la competitividad, la accesibilidad, el empleo, los servicios sociales y la sostenibilidad del desarrollo. La consecución de tales objetivos pretende alcanzarse mediante el diseño de 14 grandes líneas de actuación.

La finalidad principal de las ayudas estructurales canalizadas a través del MCA es promover una mayor cohesión y favorecer la reducción de los desequilibrios territoriales existentes entre las regiones. De acuerdo con esto, el POI de Canarias establece como prioridad estratégica:

“La mejora del nivel económico, el empleo y la cohesión social del archipiélago, favoreciendo el proceso de convergencia con las regiones más desarrolladas de la Unión Europea”.

Desde esta perspectiva, Canarias afronta una estrategia basada en 5 objetivos finales:

Objetivos Finales del POI de Canarias 2000-2006
1. Mejorar la accesibilidad de Canarias respecto al exterior y la integración territorial del Archipiélago.
2. Mejorar la competitividad del tejido productivo de la región.
3. Promover la generación de empleo y la cualificación de los recursos humanos.
4. Garantizar la disponibilidad de recursos naturales básicos para el desarrollo económico y promover un uso sostenible del territorio y del medio ambiente.
5. Mejorar la cobertura y la calidad de los Servicios Públicos vinculados a las personas.

Este planteamiento de objetivos ha estado presente en todo momento en el diseño del POI, cuyas 14 líneas de actuación procuran no sólo aumentar las dotaciones de capital físico que mejore la movilidad y las condiciones de vida de la población ante la discontinuidad espacial que

padece, sino también incrementar la eficiencia de los sistemas productivos en aras de una mayor productividad a través de la inversión y la innovación (ésta última vital para Canarias para “acortar” la distancia que supone su condición de región periférica mediante el impulso de los principios de la Sociedad de la Información), y favorecer un mayor respeto al medio ambiente.

f) La capacidad de la estrategia para generar sinergias que incrementen los resultados del POI: Las complementariedades entre objetivos

Objetivos: *Apreciar la capacidad de influencia y sensibilidad de cada objetivo frente al resto, con el fin de valorar el grado en que el desarrollo o consecución de cada uno de ellos facilita o favorece el cumplimiento de otros objetivos, así como la medida en que el éxito de un objetivo depende del logro de los demás.*

Resultados: *Todas las actuaciones planteadas tienen vínculos de interrelación con mayor o menor intensidad, lo que beneficia el funcionamiento global del POI y la consecución de sus objetivos fundamentales, esto es, favorecer el proceso de convergencia real con la UE, la creación de empleo, la accesibilidad territorial y la sostenibilidad del desarrollo.*

Las actuaciones de carácter estratégico (influyentes y sensibles) están relacionadas fundamentalmente con el objetivo 2 “Mejorar la competitividad del tejido productivo de la región”.

Por su parte, las actuaciones que muestran una mayor capacidad de favorecer la realización de los objetivos de la estrategia se corresponden con la “Mejora de la calidad de la educación y la formación, así como su adecuación a las necesidades del sistema productivo”.

La vertiente ambiental, atendida por el objetivo 4 “Garantizar la disponibilidad de recursos naturales básicos para el desarrollo económico y promover un uso sostenible del territorio y del medio ambiente”, se

muestra muy sensible al resto de las actuaciones, de acuerdo con la transversalidad que le caracteriza.

g) La capacidad de la estrategia para atender las principales necesidades de la región: La pertinencia de los objetivos

Objetivos: *Analizar la adecuación de los objetivos respecto a las necesidades reales y a los problemas socio-económicos que se constatan en Canarias al objeto de comprobar si afrontan las debilidades detectadas y contribuyen, por tanto, a crear nuevas fortalezas a partir de la mejora del entorno socio-económico regional.*

Resultados: *Los objetivos definidos parecen realmente apropiados para atender las necesidades más importantes del sistema económico, social y territorial de las Islas Canarias. La estrategia se ajusta convenientemente a las necesidades de partida observadas en la región.*

La programación efectuada es pertinente, habida cuenta de la magnitud de las complementariedades existentes entre el DAFO y los objetivos. Ninguna de las debilidades detectadas a través del análisis DAFO resulta desatendida por el conjunto de los objetivos del POI. En concreto, los objetivos finales del programa 2 y 3 son los que contribuyen a paliar o eliminar un mayor número de necesidades.

Desde la óptica de las debilidades, la fragilidad del tejido productivo canario y el problema de la ultraperiferia y de la insularidad son las que concentran la mayor atención por parte de los objetivos. Las deficiencias con relación a la mejora de la cohesión social y de la cualificación de los recursos humanos de la región, así como respecto a la conservación del entorno natural son aspectos que también están suficientemente cubiertos.

Todo ello justifica la conveniencia de continuar con la dotación de infraestructuras y equipamientos colectivos adecuados, y de fomentar la competitividad del sistema económico y elevar la formación del capital humano de acuerdo con las necesidades del mercado de trabajo canario.

h) La coherencia de la estrategia de desarrollo canaria: La contribución de las medidas y ejes del MCA a los objetivos formulados por el POI

Objetivos: Examinar el grado en que las medidas propuestas atienden los objetivos planteados; y como éstos contribuyen, a su vez, a las prioridades establecidas a escala nacional y comunitaria. Ello aporta nuevos elementos de análisis que permiten realizar una aproximación a los efectos previsibles de las diferentes medidas de actuación, tanto de forma interna al POI (coherencia interna) como en relación con otras políticas y programas (coherencia externa).

Resultados: La programación planteada (por ejes y medidas) del MCA es plenamente coherente respecto a la estrategia de desarrollo diseñada por el Gobierno de Canarias. De hecho, cabe afirmar que todas las acciones programadas se dirigen, desde diferentes ámbitos, no sólo a corregir los principales problemas que afectan a la región, sino también a alcanzar los objetivos finales propuestos en el POI.

Los objetivos definidos se articulan operativamente en 8 ejes y 58 medidas que conforman la estrategia del Programa Operativo de Canarias para el actual periodo de programación. Tales objetivos son la consecuencia lógica de las medidas de actuación y los ejes de desarrollo integrados en el mismo, de forma que no hay ningún objetivo que esté sin atender por, al menos, alguna de las medidas.

La articulación de los ejes de intervención propuestos y las medidas contenidas en los mismos contribuye a la consecución de los objetivos del POI. Destacan por encima del resto las medidas 6.1. *Carreteras y autovías*, de forma coherente con las necesidades de infraestructuras de transportes que presentan las islas, y 2.7. *Sociedad de la Información*, como herramienta esencial que minimiza los costes de la perifericidad.

Asimismo, la evaluación de la coherencia externa revela la adecuación del POI con otros Programas relacionados tanto a escala regional como nacional. Entre los planes que mantienen un estrecho vínculo con los objetivos finales del POI y, por tanto, con potenciales efectos positivos sobre la estrategia de desarrollo canaria, destacan los siguientes:

PLANES REGIONALES	
<input type="checkbox"/>	El Plan de Desarrollo Industrial procura actuar sobre los factores determinantes de la competitividad futura de Canarias, que posibiliten el sostenimiento de las actividades existentes y su creación en sectores de futuro para contribuir con una base industrial y tecnológica suficiente al desarrollo diversificado, articulado y sostenible de la economía regional.
<input type="checkbox"/>	El Plan Estratégico de Innovación pretende promover una verdadera cultura de la innovación, establecer un marco jurídico, normativo y financiero favorable para su desarrollo y articular mejor investigación e innovación.
<input type="checkbox"/>	El Plan I+D+i aparece, asimismo, como un instrumento de impulso, promoción y desarrollo de las ventajas que los valores de la sociedad de la información representa para Canarias.
<input type="checkbox"/>	El Plan Integral de Empleo tiene por objetivo concretar una serie de políticas y estrategias coherentes para favorecer el crecimiento económico y, en consecuencia, el empleo, a través de ayudas para la formación, la creación de empresas, etc.
<input type="checkbox"/>	El Plan Director de Infraestructuras aspira a favorecer la cohesión territorial, y su potencial contribución a la reducción de disparidades y desequilibrios interinsulares mediante la provisión de una amplia red de infraestructuras en la región.

PLANES NACIONALES	
	Plan Nacional de Empleo
	Plan Nacional de Residuos Urbanos (PNRU)
	Plan Hidrológico Nacional
	Plan Integrado de Calidad del Turismo Español, enmarcado dentro de la realización de los Planes de Infraestructuras Turísticas Insularizados y los Planes de Embellecimiento de Mejora del Paisaje Rural y Urbano

Además, el POI de Canarias se encuadra dentro de las directrices marcadas por el Plan de Actuación Comunitario de Desarrollo Espacial, mostrándose igualmente coherente con las orientaciones y directrices establecidas por la Comisión Europea para este periodo, con mención especial al cumplimiento de las prioridades horizontales.

i) Los responsables de la aplicación de la estrategia formulada por el POI y la organización institucional creada para llevarla a cabo

Objetivos: Valorar la capacidad de gestión de los órganos participantes en el Programa, tanto en la fase de programación como en la de ejecución, como elemento esencial que incide sobre el correcto funcionamiento del POI.

Resultados: La aplicación del POI se define en un régimen de corresponsabilidad y colaboración en el que intervienen diferentes niveles administrativos, cuya coordinación puede considerarse aceptable. Ello, junto con la amplia participación de los agentes sociales como nota adicional destacable de la programación efectuada, ha asegurado la idoneidad de los criterios de selección de proyectos.

El proceso de programación ha seguido cauces paralelos entre las actuaciones gestionadas por la Administración General del Estado (AGE) y el Gobierno de Canarias, existiendo, en general, una clara división de competencias y una adecuada colaboración y coordinación entre ambas administraciones. No obstante, se han producido incidencias subsanables con los servicios de la Comisión en la interpretación de determinadas directrices comunitarias (problemas de elegibilidad y de integración de Fondos).

La *DG de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial* del Ministerio de Hacienda, como autoridad de gestión, y la *DG de Planificación y Presupuestos* del Gobierno de Canarias, como Organismo Intermedio Regional, han desempeñado un papel relevante facilitando la participación de otros agentes como Asociaciones Empresariales, Cámaras de Comercio, Sindicatos, Corporaciones Locales, entre otros, y manteniendo un contacto permanente con los diferentes órganos ejecutores.

Los criterios utilizados para la selección de los proyectos han tenido en cuenta la adecuación de las actuaciones a las particularidades territoriales de las islas, a la naturaleza de las medidas del POI, así como a los

objetivos prioritarios del mismo, primando aquellos que favorecen la consecución de los principios horizontales de igualdad de oportunidades y desarrollo sostenible.

j) Los mecanismos implementados para la gestión administrativa y financiera del POI

Objetivos: Considerar la adecuación de las etapas del circuito financiero antes de llegar los recursos comunitarios a la región canaria y el proceso administrativo de gestión y tramitación de expedientes como elementos clave para mejorar la eficacia de las medidas.

Resultados: La tramitación administrativa es relativamente ágil y la normativa aplicable es suficientemente clara. Existe, asimismo, una perfecta definición de las fases del circuito financiero que se ha traducido, a su vez, en la relativa puntualidad registrada por los pagos efectuados a los beneficiarios de las actuaciones.

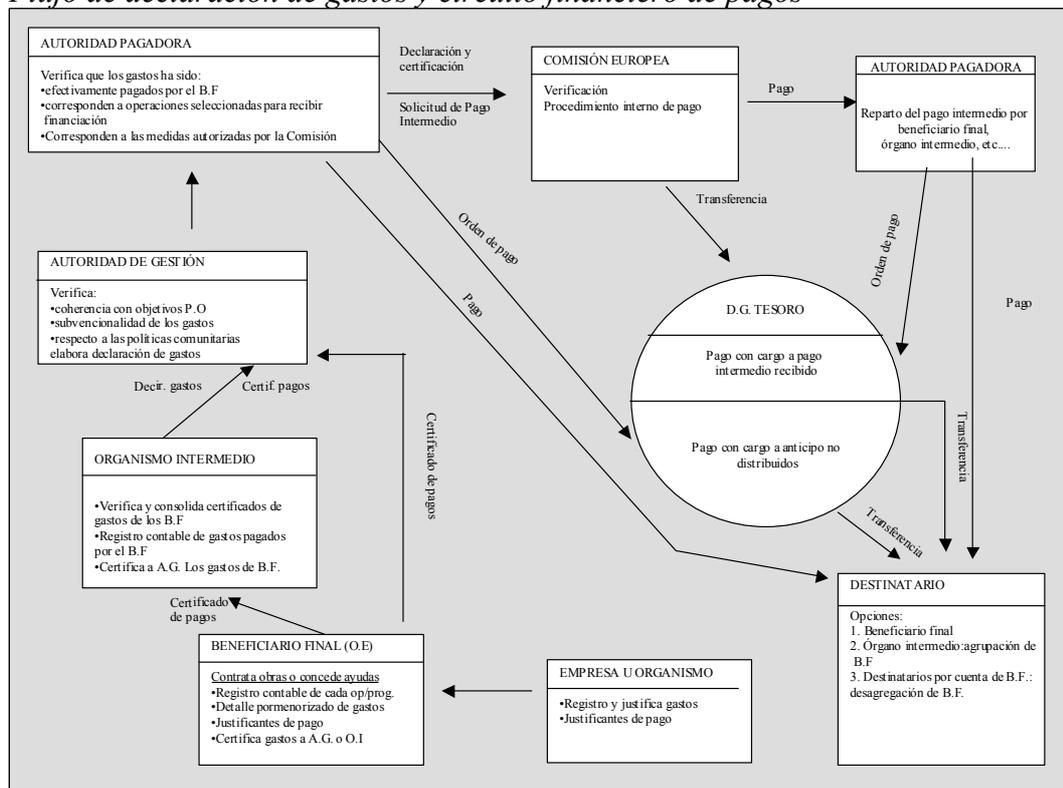
El proceso de tramitación de las ayudas, dentro de la complejidad normal del sistema, es adecuado, si bien ha habido ciertos problemas con algunas medidas debido a modificaciones en la orientación de ciertas medidas o a la falta de experiencia en algunas actuaciones nuevas.

Lo anterior ha ido acompañado de una correcta adecuación y definición de las etapas del circuito financiero que siguen los recursos comunitarios antes de llegar a la Comunidad Autónoma. Tanto el circuito financiero de las Administraciones Públicas (Ministerios y Administración Autonómica) como el que se establece desde la Comisión hasta el beneficiario final mantienen un cauce estable y eficiente, por lo que puede afirmarse que la ejecución de los proyectos por parte de la mayoría de las unidades gestoras no se ve afectada por los circuitos financieros establecidos.

De hecho, no se han producido retrasos significativos en los pagos que realiza la autoridad pagadora; todo ello, además, bajo un mecanismo de

seguimiento y control que optimiza el correcto funcionamiento del circuito financiero, tal y como se comprueba en el siguiente esquema.

Flujo de declaración de gastos y circuito financiero de pagos



Fuente: Ministerio de Hacienda

k) La calidad del sistema de seguimiento implantado y de los procedimientos de difusión de las actuaciones del POI

Objetivos: Verificar el funcionamiento del sistema de información que acumula los datos de la ejecución y seguimiento de las diferentes actuaciones, la utilidad del Comité de Seguimiento y el cumplimiento de las exigencias de difusión y publicidad establecidas para las intervenciones comunitarias.

Resultados: Aunque mejorable, el sistema de información empleado por la Administración garantiza la capacidad, fiabilidad y velocidad de tratamiento de los datos, mientras que los indicadores de seguimiento son pertinentes para cuantificar los objetivos del POI a nivel de medida. El control del funcionamiento del POI se ha beneficiado por las funciones realizadas por el Comité de Seguimiento, y su visibilidad se ha visto favorecida por las acciones de difusión llevadas a cabo.

A pesar de ciertas carencias, el sistema de recogida de datos resulta fiable para abordar con garantías las tareas de seguimiento y evaluación del POI. Tal información referente a las operaciones (proyectos) y los pagos efectuados se almacena en una base de datos propia de la Comunidad, en la que, además, se recoge de forma ordenada y sistemática los resultados de los diferentes indicadores de seguimiento. Asimismo, se han utilizado aplicaciones complementarias que han permitido un intercambio periódico y fluido, como el SISPE y el EGE.

Toda la información ha sido volcada en Fondos 2000 o SSU, a la que pueden acceder todos los centros gestores para consultar el estado de sus proyectos, si bien ha habido limitaciones de acceso que han mermado la transparencia del sistema. No obstante, durante el proceso de evaluación se ha desarrollado un sistema integrado para la gestión de fondos comunitarios que permitirá mejorar el control y seguimiento de las actuaciones cofinanciadas.

La pertinencia de los indicadores se justifica en la medida en que posibilitan el seguimiento de las realizaciones y los resultados que se han obtenido con el nivel de ejecución conseguido. Sin embargo, el examen de la eficacia física alcanzada por más de una treintena de ellos revela discrepancias con los resultados financieros, que pueden explicarse por el carácter conservador de los objetivos inicialmente establecidos o por la concentración de los recursos de las medidas correspondientes en actuaciones muy específicas.

Finalmente, el correcto desarrollo del POI se ha visto reforzado por las funciones desempeñadas por el Comité de Seguimiento, cuyo funcionamiento y composición se considera apropiado. El sistema de información, difusión y publicidad ha proporcionado extensa información a potenciales beneficiarios y al conjunto de la sociedad sobre las posibilidades que ofrecen los Fondos Estructurales y los

objetivos que se persiguen con la aplicación de estos instrumentos financieros en la región canaria.

l) Los resultados financieros del POI: Análisis general de la eficacia financiera

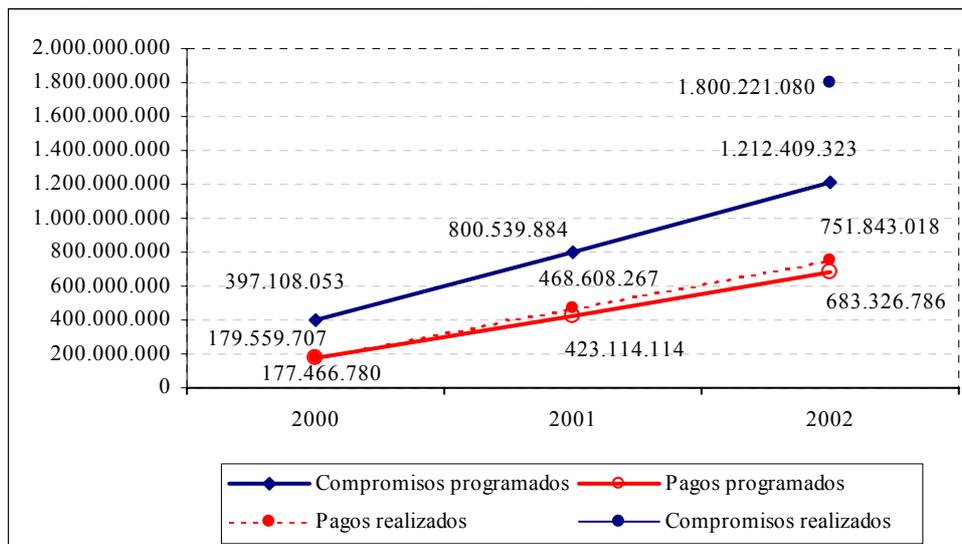
Objetivos: *Estudiar la aportación y aplicación de los recursos financieros del POI de cara a examinar las acciones ya emprendidas, y valorar la utilización que se ha hecho de dichos recursos asignados durante el periodo 2000-2002.*

Resultados: *El POI ha presentado en este primer trienio una capacidad de absorción financiera correcta, alcanzando una eficacia del 62% con relación a los compromisos inicialmente programados. Dicha eficacia resulta aún más elevada calculada respecto a la senda de pagos programados (110%).*

La eficacia conseguida por el POI durante el periodo 2000-2002 merece una valoración positiva (62,01%), si se tiene en consideración los retrasos lógicos que experimentan los primeros años, por la demora de la puesta en marcha del Programa, la necesaria adaptación que requiere la gestión de las nuevas medidas programadas o los problemas administrativos que se producen al inicio de su implementación.

Una vez resueltas estas incidencias, que entran dentro de la normalidad, cabe pensar que la velocidad de ejecución sea incluso mayor, por lo que es previsible que la eficacia y el desarrollo de las actuaciones se incremente paulatinamente en las próximas anualidades, de forma que no se encuentren grandes problemas para cumplir los objetivos financieros marcados para el final del periodo.

De hecho, la eficacia sobre pagos programados (más ajustada a la realidad operativa del Programa) sitúa la capacidad de absorción del mismo en un 110%, y el volumen de compromisos asumidos apunta ya a una recuperación a partir de 2003.

Senda financiera acumulada del Programa Operativo

Fuente: Elaboración propia a partir de Fondos 2000

m) Los resultados financieros desde la perspectiva administrativa e instrumental: La eficacia de las diferentes instituciones implicadas y de los diferentes Fondos Estructurales

Objetivos: Considerar la capacidad de absorción mostrada por la Administración Pública en sus distintos niveles para asegurar el éxito de las actuaciones que gestionan, así como de los Fondos Estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-O) a través de los cuales se canalizan las ayudas.

Resultados: A pesar de la menor responsabilidad de los Cabildos en la gestión de Fondos Estructurales en términos cuantitativos, éstos han sido los más eficaces con una absorción financiera del 93%. No obstante, el protagonismo principal es de la Administración Regional, responsable de casi la mitad de los recursos del POI y con unos resultados de eficacia financiera aceptables. Paralelamente, el FEDER se ha configurado como el principal instrumento financiero de la estrategia de desarrollo canaria.

La gestión de los Fondos Estructurales recae en diferentes instituciones del ámbito nacional, regional y local, así como en otras instituciones de carácter público y del sector privado de la economía. La Administración Autonómica ha asumido el mayor protagonismo siendo responsable del

47% de la gestión del total de recursos del POI, frente al 43% de participación de la Administración General del Estado. El resto es competencia de la Administración Local (más de un 5%) y de otros agentes públicos y privados (casi el 4%).

Los Cabildos Insulares han sido en estos primeros tres años la administración más eficaz con una absorción financiera del 93% de los recursos asignados, aplicados hasta la fecha en 48 proyectos, por delante del Gobierno Regional (eficacia del 64%) que ha desarrollado 953 proyectos y la AGE (eficacia del 62%), con 386 intervenciones.

El origen financiero de los Fondos condiciona las conclusiones dada la asimetría existente a favor del FEDER, que concentra el 80% tanto de los recursos programados como de los gastos efectivamente realizados. Ello muestra el interés otorgado a los proyectos de infraestructuras de transporte, energéticas y medioambientales, pero también a la promoción del tejido empresarial y de la Sociedad de la Información en la región.

n) Los resultados financieros desde la perspectiva de las actuaciones realizadas: La eficacia de los diferentes ejes y medidas del POI

Objetivos: Comparar los resultados financieros alcanzados con los programados anualmente, a fin de verificar las desviaciones con respecto a dicha programación y presentar las causas manifestadas por los propios responsables.

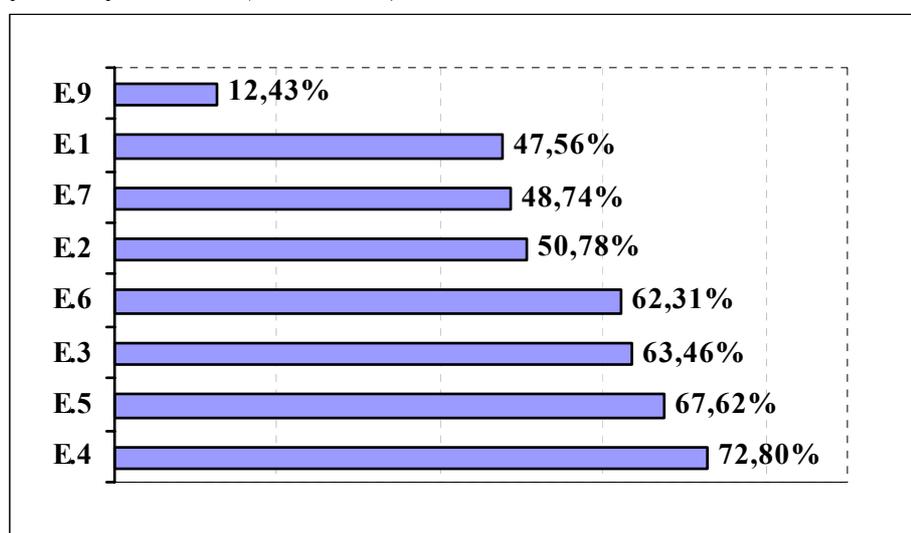
Resultados: Con carácter general, las medidas de los Ejes 1, 7 y 2 acumulan desviaciones negativas significativas, a diferencia de los Ejes 4, 5 y 3. En todo caso, la diferencia en peso relativo entre la programación y los pagos en bastantes medidas plantea una serie de reflexiones tendentes a racionalizar la programación inicial favoreciendo aquellas actuaciones que han mostrado una mayor capacidad de absorción.

El ritmo general de ejecución del Programa presenta una importante asimetría por ejes y medidas. Los Ejes 4 (Recursos Humanos), 5

(Desarrollo Local y Urbano) y 3 (Medio Ambiente) son los que presentan una capacidad de absorción superior a la media. Es preciso, no obstante, tener en cuenta que cada eje engloba una amplia variedad de Medidas cuya eficacia a nivel individual puede resultar muy distinta entre sí. Éstas han sido analizadas en detalle con el fin de que los datos globales por Ejes sean complementados con información individualizada a nivel de Medida.

Siete medidas (1.10, 2.7, 3.1, 41.12, 41.15, 5.7 y 6.6) incluidas en seis Ejes distintos han alcanzado una eficacia financiera superior al 100%. Entre estas ocho medidas acumulan una desviación financiera positiva superior a 15 puntos porcentuales y suponen el 16,5% del gasto programado hasta el 2002 y cerca del 32% de los pagos realizados hasta la misma fecha.

Eficacia financiera(2000-2002)



Fuente: Elaboración propia a partir de Fondos 2000

Otras seis medidas de cuatro Ejes diferentes (1.2, 1.6, 5.9, 6.1, 6.4 y 7.3) superan la eficacia financiera media del Programa, pero sin alcanzar el

100% del gasto programado. En conjunto, presentan una desviación financiera positiva ligeramente inferior al 11%.

Doce medidas, repartidas en todos los ejes salvo el Eje 2 (1.1, 1.5, 3.3, 3.9, 3.10, 43.4, 44.11, 45.18, 5.8, 6.5, 7.2 y 7.8), tienen una eficacia financiera inferior a la media pero superior al 30%, mientras que las restantes 32 medidas del Programa se encuentran con una eficacia muy baja, acumulando una desviación financiera negativa del 17%. Algunas de ellas, ni tan siquiera han certificado pagos o comenzado a ejecutar algún proyecto. Las deficiencias de carácter programático en determinadas medidas y la dilatación de la firma de convenios están detrás de estos problemas.

o) La contribución del POI a la mejora de los factores de desarrollo regional a partir del estudio de los campos de actuación en los que interviene

Objetivos: Examinar los logros cosechados a través del estudio de los indicadores de seguimiento más apropiados de cara a valorar el grado de consecución de los objetivos generales establecidos por campos de actuación y, por tanto, para ponderar el éxito real del POI.

Resultados: Los avances que han sido conseguidos por el Programa se han producido en todos los ámbitos de actuación en los que interviene más directamente: infraestructuras, tejido empresarial, innovación, recursos humanos y desarrollo rural.

La inversión realizada de 683 millones de euros por los 1.387 proyectos acometidos en Canarias ha supuesto, en términos anuales, el 1% aproximadamente del PIB regional y en torno al 7% de sus presupuestos autonómicos. Dicho gasto, que ha afectado a todos los campos de actuación en los que el POI interviene, ha combinado tanto criterios de eficiencia al objeto de optimizar el rendimiento económico de los recursos disponibles, como de equidad procurando un reparto más igualitario de los resultados y una situación final más homogénea para

los beneficiarios en términos de un bienestar concebido de acuerdo con el concepto comunitario de la cohesión.

- **A) Los logros en el ámbito del tejido empresarial (Ejes 1, 2, 4, 5 y 7):** El papel del FEDER, el FSE y el FEOGA-O en este campo de actuación ha significado la consecución de avances significativos en términos de empresas asistidas (4.511, de las que 3.764 son agrarias) y de capital inversor inducido (casi 116 millones de euros). Tales resultados han sido consecuencia de un considerable esfuerzo financiero que han permitido incrementar el stock de capital privado en el año 2000 en 106 millones de euros, en 359 millones en 2001 y en 422 en 2002.

Dicho esfuerzo se ha centrado en mayor medida en Santa Cruz de Tenerife, donde resulta más necesario impulsar el espíritu emprendedor habida cuenta de las mayores carencias de internacionalización y densidad empresarial de esta provincia. Estos avances deben extenderse al resto del sistema productivo (además del agrario) e intensificarse en el futuro para impulsar con mayor intensidad cambios positivos en el entorno empresarial canario.

- **B) Los logros en el ámbito de la Sociedad del Conocimiento (Ejes 2 y 4):** Los gastos asociados a este campo de actuación se han canalizado a través del FEDER y el FSE, dirigiéndose hacia varios frentes. La promoción de la investigación de carácter básico ha dado lugar a la realización de más de un centenar de proyectos de I+D y el impulso de los fundamentos de la Sociedad de la Información se ha traducido en el cumplimiento de los objetivos marcados de parcelas y superficie actualizada. No obstante, la moderada eficacia del Eje ha impedido alcanzar resultados más relevantes en el fomento de los procesos de innovación tecnológica empresarial. Las iniciativas de apoyo al sector privado han hecho que 25 empresas que prestan

servicios relacionados con las TIC hayan sido beneficiarias, por lo que la incidencia en este ámbito ha sido menor.

- **C) Los logros en el ámbito de las Infraestructuras (Ejes 3, 4, 5, 6 y 7):** La particular ubicación geográfica de Canarias, junto con otros elementos relacionados con su topografía, fragmentación y estructura productiva, elevan al rango de prioridad estratégica las actuaciones en materia de infraestructuras en la Comunidad. A pesar de la diversidad de las intervenciones efectuadas (infraestructuras ambientales, educativas, locales y sociales, así como de transporte), existen determinadas notas en común, como una notable diversificación de las acciones en un amplio número de municipios.

La capacidad de absorción se ha correspondido con la naturaleza de estas intervenciones, si bien los logros más importantes se han producido en materia de infraestructuras viarias (con 24 kilómetros de autopistas y autovías que representan la cuarta parte de la red viaria nueva construida en los últimos tres años), en actuaciones portuarias (con 6 actuaciones en puertos) y en aeropuertos (21 actuaciones en zonas de pasajeros).

En el campo de la energía, los resultados más destacados tienen que ver con la población beneficiada de la mejora en el suministro eléctrico (más de 557.000 personas), mientras que las actuaciones de infraestructura social han derivado en unos efectos caracterizados por la moderación (se han construido 8 hospitales y centros de salud).

Desde una perspectiva general, se estima que las inversiones realizadas han incrementado el stock de capital público en infraestructuras en el año 2000 en 20 millones de euros, en 64 millones en 2001 y en 111 en 2002. Dada la estrecha vinculación de este campo con la finalidad de mejorar la articulación territorial del

archipiélago, es preciso no relajar el esfuerzo programado e impulsar más intensamente la accesibilidad y la movilidad de la población con acciones que favorezcan la intermodalidad.

- **D) Los logros en el ámbito del Desarrollo Rural (Eje 7):** La consolidación de un sector agrario competitivo, la diversificación económica de las zonas rurales y la conservación de los recursos naturales de Canarias son los principales objetivos de las actuaciones cofinanciadas por el FEOGA en el Eje 7.

Para ello, se han concedido 3.614 ayudas con el fin de mejorar las explotaciones agrícolas de la región, un total de 317 proyectos de apoyo al complejo agroalimentario (del sector de las frutas y hortalizas fundamentalmente) y diferentes acciones para la mejora de la transformación y comercialización del sector agrícola. Tales actuaciones han tenido resultados modestos, debido a la falta de ejecución de ciertas medidas.

No obstante, los logros más destacados están relacionados con la mejora de los procesos de transformación, la racionalización de los procesos productivos repercutiendo en una reducción de costes, la introducción en la empresa de las nuevas tecnologías, la mejor orientación de la producción a las tendencias actuales del mercado y la mayor calidad de los productos agrarios locales.

- **E) Los logros en el ámbito de los Recursos Humanos (Eje 4):** Las actuaciones de formación constituyen el 60% del total del FSE y, en especial, la formación profesional-educacional (tercera parte de dicho total), por delante de la formación de personal investigador y la formación continua. Destacan, igualmente, las acciones de itinerarios integrados de inserción, con una programación cercana al 22% de los recursos del FSE. Menor importancia tienen las ayudas para el

fomento de la actividad empresarial (autoempleo o economía social) con un 7%, y las restantes actuaciones de estructuras y sistemas, acompañamiento y asistencia técnica, de las cuales la mitad se dirigen a mejorar los sistemas de formación y los servicios de empleo.

Las intervenciones realizadas han beneficiado de forma mayoritaria a las mujeres (80%), registrándose los logros más sobresalientes en las relativas a los itinerarios integrados de inserción, que engloba la orientación y formación principalmente, cuya ejecución ha sido bastante satisfactoria, y ha beneficiado mayoritariamente al colectivo de desempleados, discapacitados y personas que se reincorporan al mercado laboral.

- **F) Incidencia del Programa:** El POI de Canarias ha tenido una incidencia importante en infraestructuras (45% de los nuevo Km de autovía y carreteras), moderada en el tejido empresarial (1,4% de las empresas con asalariados han sido beneficiadas), alta sobre la Sociedad del Conocimiento (85% de la redes creadas en la región), elevada en desarrollo rural (el 83% de las empresas asistidas pertenecen al complejo agroalimentario) y baja en recursos humanos con una tasa del inserción del 43%.

p) *La contribución del POI a las directrices de la Estrategia Europea para el Empleo (EEE)*

Objetivos: *Hacer una valoración general de la aportación del POI a la Estrategia Europea para el Empleo a través de los Fondos Estructurales implicados, que permita apreciar el grado de atención concedido a las directrices de la EEE para favorecer la generación de empleo y reforzar el grado de empleabilidad mediante la implementación de los proyectos cofinanciados por FEDER, FSE y FEOGA.*

Resultados: *La gran mayoría de las medidas del POI ayudan e inciden en la creación de empleo y su mantenimiento. Aunque Canarias ha realizado un esfuerzo destacado para solventar y minorizar su problema de paro, deberá proseguir en esta dirección a través del Plan Nacional de Acción para el Empleo, el Plan Integral de Empleo de Canarias y la EEE.*

Canarias ha destinado un volumen de recursos significativo hacia todos los pilares de la EEE de forma coherente con la realidad socio-laboral de la región que le ha permitido entrar en una dinámica de reducción de la tasa de paro y de crecimiento de la tasa de activos y de ocupados, especialmente en el sector servicios. Por ello, se debería aumentar el esfuerzo e instrumentar nuevas políticas para incentivar la generación de empleo en el resto del sistema económico (como en las industrias agroalimentarias y las complementarias de los servicios), además de crear instrumentos que refuercen la formación de trabajadores de acuerdo con los postulados de la nueva economía.

En síntesis, los logros alcanzados a través del POI afectan a más del 9 % del total de empleo neto creado en Canarias, contribuyendo, al mismo tiempo, a mantener el 2,5% de los puestos de trabajo del total de los ocupados de la región. En conjunto, las actuaciones realizadas a través del POI, entre empleo directo y de mantenimiento, supone para el trienio el 4,13% del total de ocupados de Canarias, sin que aparezca reflejado en esta cifra el componente de empleo creado indirectamente.

De igual manera, la mayor concienciación respecto al principio de igualdad de oportunidades en todas las islas ha permitido mejorar la situación laboral de las mujeres. Sin embargo, la creciente presencia de colectivos desfavorecidos provenientes de otros países sugiere la necesidad de elaborar una normativa que permita a la región ofrecer un bienestar social y económico a todas las personas asentadas en su territorio, dentro de los parámetros generales del concepto de cohesión.

La exigencia de lo anterior se hace más visible en Canarias, ya que no cuenta con las suficientes infraestructuras empresariales y, sobre todo, por la ya comentada limitación de su territorio para poder absorber un alto grado de inmigración.

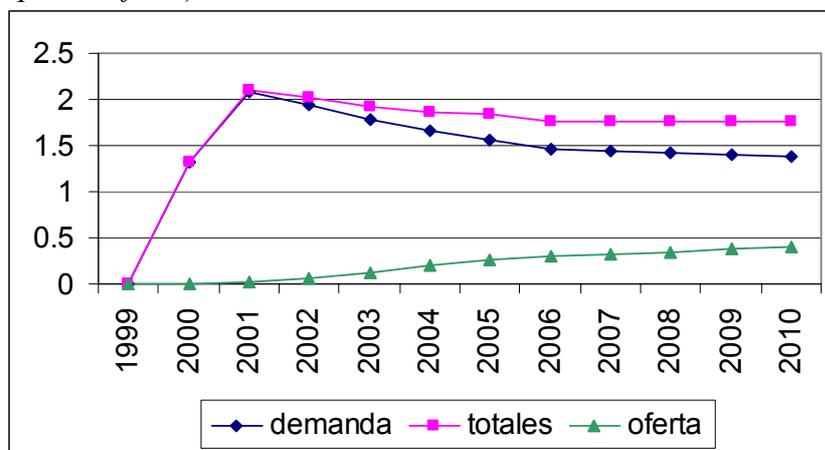
q) *El impacto macroeconómico del POI de Canarias y su contribución al crecimiento económico regional*

Objetivos: *Estimar el impacto que ha tenido la aplicación del POI sobre las principales magnitudes económicas y sociales que definen el progreso de la región canaria.*

Resultados: *La aplicación de la ayuda estructural de la Política Regional Europea en la región durante estos tres primeros años de vigencia del POI de Canarias, 2000-2006 ha supuesto un impulso adicional al crecimiento económico de la región, a la generación de empleo, a la mejora de la productividad y a la acumulación de capital privado productivo y público.*

La estimación del impacto macroeconómico del POI sobre la economía canaria señala una tasa de crecimiento anual durante el actual periodo de programación de un 0,27% superior gracias a las inversiones cofinanciadas que han sido efectuadas hasta la fecha, diferencial que deberá ampliarse con la realización de las futuras intervenciones programadas hasta 2006.

Efectos de las ayudas europeas sobre la producción real canaria (detalle por tipos de efecto)



Nota: Desviación porcentual del VAB en euros de 1999 respecto a un escenario de referencia sin ayudas europeas

Fuente: Elaboración propia

Al igual, las actuaciones comunitarias realizadas durante este primer trienio han tenido un impacto significativo sobre el empleo de la región. En concreto, las inversiones del POI generarán o mantendrán 8.000 puestos de trabajo anuales más que los que se crearían sin el impulso de los Fondos Estructurales durante el actual periodo de programación. Como consecuencia, se obtiene una reducción media de la tasa de paro regional de un 0,64% anual que se prolongará hasta, más allá del año 2006.

Dicho comportamiento de la producción y del empleo tiene como resultado un incremento sostenido en la productividad del trabajo de un 0,04% anual con ayudas europeas durante el periodo 2000-2006, frente a un decremento del 0,13 % en ausencia de dichas ayudas.

En último término, las actuaciones cofinanciadas ya realizadas incrementarían el stock de capital privado productivo en 514 millones de euros anuales durante el período 2000-2006 y el stock de capital público en 152 millones anuales.

r) ***Las perspectivas del POI de Canarias ante la asignación de la Reserva de Eficacia***

Objetivos: *Evaluar el grado de cumplimiento de los criterios establecidos para la asignación de la Reserva de Eficacia, tal y como establece el artículo 44 del Reglamento (CE) 1260/1999.*

Resultados: *El cumplimiento de los criterios de la Reserva de Eficacia, unido a las buenas perspectivas de ejecución financiera del Programa deberían conducir a la clasificación del POI de Canarias como un Programa Globalmente Eficaz.*

La eficacia general de las intervenciones llevadas a cabo debe evaluarse sobre la base de una serie limitada de indicadores de seguimiento que reflejan la eficacia, gestión y ejecución financiera y miden los resultados intermedios con respecto a los objetivos específicos iniciales. En el caso del POI de Canarias, resulta lo siguiente:

- Los indicadores específicos de Reserva de Eficacia son representativos de medidas que significan más del 50% de los pagos realizados hasta 2002. Estos indicadores muestran unos niveles de eficacia financiera óptimos en relación con los objetivos inicialmente fijados, superando, en todos los casos, el 80% establecido.
- Un requisito adicional que se cumple es que más del 80% del gasto (concretamente el 98%) se encuentra respaldado por Regímenes de Ayuda, Planes Nacionales y criterios de selección normalizados.
- Existe información financiera disponible para el 100% de las medidas a 31/12/2001, como se ha comprobado en el Informe de Ejecución de la anualidad del 2001. Existe también información acerca de realizaciones físicas para la mayoría de medidas con ejecución financiera, superando sobradamente el mínimo establecido del 75%.

- En última instancia, se confirma la existencia de un sistema de control a finales de 2000, así como, confirmación de que los planes de auditorías de los ejercicios 2002 y 2003 cubre el 5% de los gastos certificados hasta el 31-12-2001 y con término en este año 2003.