

I. SÍNTESIS

I.1. INTRODUCCIÓN: ESTRUCTURA DEL INFORME DE EVALUACIÓN

El Informe de “*Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de Castilla y León, 2000-2006*”, se ha realizado en virtud de un contrato firmado entre la Junta de Castilla y León y la Unión Temporal de Empresas constituida por la Fundación General de la Universidad de Valladolid y la empresa Investigaciones y Asistencia Técnica, QUASAR, SA. Su elaboración se ha llevado a cabo, en buena parte, por profesores universitarios de los *Departamentos de Economía Aplicada, Economía Aplicada (Estadística y Econometría) y Departamento de Sociología*, en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, *Economía Aplicada y Derecho Financiero y Tributario*, de la Facultad de Derecho, e *Ingeniería Agrícola y Forestal, y Ciencias Agroforestales*, de la Escuela Técnica Superior de Ingenierías Agrarias. De este modo, se ha configurado un equipo pluridisciplinar integrado por trece economistas, siete juristas, tres econométricos, un estadístico, un sociólogo, un ingeniero agrónomo, y un veterinario.

El Informe de “*Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de Castilla y León, 2000-2006*” se ha realizado entre los meses de septiembre de 2002 y junio de 2003. Consta de once capítulos, cuyo contenido abarca los siguientes aspectos:

- En *el primero* se recoge una síntesis de los principales resultados obtenidos a lo largo del proceso de evaluación.
- El *segundo capítulo* explica las fuentes de información empleadas y la metodología utilizada en la *Evaluación Intermedia*, tanto desde una perspectiva microeconómica (selección muestral de proyectos, análisis de casos, entrevistas a gestores y beneficiarios, y criterios para la identificación de buenas prácticas), como macroeconómica, a

través del modelo HERMIN-España y el análisis input-output, tomando como base la *Tabla Input-Output de Castilla y León para el año 1995*.

- En el *tercero* se valora la validez de la *Evaluación Previa*.
- El *cuarto* analiza la pertinencia y coherencia interna y externa de la estrategia adoptada.
- En el *quinto capítulo* se estudia, en profundidad, la coherencia financiera del *Programa*, la eficacia y eficiencia de los *Ejes y medidas* que lo componen. Asimismo, se ofrece un análisis exhaustivo de cada una de las medidas instrumentadas, resumiendo las incidencias que hayan podido tener lugar en estos tres primeros años de vigencia del *Programa* y que hayan podido influir en el grado de eficacia y eficiencia obtenido.
- El *sexto* se centra en la calidad de la ejecución y de los sistemas de coordinación, seguimiento, publicidad y difusión.
- El *séptimo capítulo* está dedicado a analizar la *Estrategia de Desarrollo Regional*, según los principales ámbitos de actuación en los que se ha materializado la ejecución del *Programa*. Su intención es ofrecer un análisis que abarque, para cada uno de ellos, el estudio de su situación y evolución, la valoración de los instrumentos utilizados, el resumen de los logros alcanzados y la definición de los efectos netos del *Programa*.
- En el *octavo* se recoge, el impacto del *Programa* sobre la evolución de las variables macroeconómicas más relevantes de la economía regional (Producción, Valor Añadido Bruto y empleo, tanto directo como inducido).

- El *capítulo noveno*, con una gran influencia sobre el resto, aborda el tratamiento de las prioridades horizontales en el *Programa*, desde la fase de programación hasta sus efectos sobre el desarrollo sostenible y la situación de la mujer en la sociedad.
- El *décimo* analiza los indicadores de la reserva de eficacia.
- El *último* recoge, a partir de los diez capítulos anteriores, las principales conclusiones y recomendaciones que, a juicio del equipo evaluador, pueden extraerse del proceso de evaluación.
- Finalmente, se incluyen trece anexos que contienen, entre otros aspectos: la relación de personas entrevistadas; los modelos de cuestionario utilizados para la realización de las entrevistas a gestores y beneficiarios en el análisis de casos; el análisis de la ejecución financiera y física; la explotación del trabajo de campo del FSE; los criterios e indicadores usados para dar respuesta a las preguntas comunes de evaluación de las intervenciones cofinanciadas por el FEOGA-Orientación (*Documento STAR VI/12004/00*); los proyectos que han sido seleccionados como Buenas Prácticas, dentro del *Programa Operativo*, en el empleo de los Fondos Estructurales; la estimación del impacto macroeconómico del *Programa* a través del modelo Hermin y el análisis input-output; y, finalmente, la revisión de la normativa en materia ambiental durante el periodo 2000-2002.

La forma de leer este documento varía en función del interés del propio lector: para **aquellos que busquen información general** sobre la programación, aplicación y efectos de la Estrategia de Desarrollo cofinanciada por los Fondos Estructurales resulta recomendable **que no se detengan en la lectura del Capítulo V (*Eficacia y Eficiencia*)**, con el objetivo de no interrumpir la secuencia lógica de la evaluación; para aquellos otros lectores que tengan interés específico por conocer el

contenido, la eficacia y la eficiencia de todas o algunas de las medidas, resulta recomendable la lectura de dicho Capítulo, a modo de documento consultivo.

Es preciso señalar que no ha sido una labor sencilla acometer la tarea que se nos encomendaba, tanto por la propia complejidad que presenta el tema en sí mismo, como por la enorme dispersión y heterogeneidad de las actuaciones contempladas en el *Programa Operativo*. Deseamos agradecer, desde estas páginas, la inestimable colaboración prestada por todos aquellos que, directa o indirectamente, están participando en la gestión, ejecución y seguimiento de este *Programa* y que han contribuido, con su dedicación, a la realización de este *Informe* sin cuyas valiosas aportaciones no hubiera podido llevarse a cabo.

I.2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Evaluar una política pública significa apreciar, de forma sistemática, sobre la base de métodos científicos, la eficacia, la eficiencia y los efectos reales, buscados o no, de una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. Pero ésta no es una tarea fácil. La evaluación se enfrenta, fundamentalmente, a dos dificultades básicas:

- que el indicador elegido refleje fielmente el impacto estudiado; y,
- que el impacto estudiado sea una consecuencia de la política pública considerada, y no de otra política o de la evolución natural del entorno.

Esta capacidad para discernir correctamente las imputaciones de los efectos, al igual que la elección de los indicadores adecuados, subraya la necesidad a la que debe responder la evaluación: ***identificar el cambio social que produce una política o un programa público determinado.***

El objetivo general del equipo de trabajo, a la hora de orientar la *Evaluación Intermedia del Programa Operativo Integrado de Castilla y León*, ha sido tratar de analizar, globalmente, **en qué medida éste está propiciando la revitalización de las zonas sobre las que está actuando**, favoreciendo procesos de **desarrollo endógeno** y animando la **realización de actividades económicas** capaces de **generar valor añadido y empleo** en unas condiciones de **sostenibilidad con el medio ambiente** y de **respeto a la igualdad de oportunidades**.

Para conseguir este objetivo el equipo evaluador ha recurrido a la utilización de diversos instrumentos y técnicas de análisis, fundamentalmente encuestas, entrevistas y mesas redondas que han sido realizadas de forma complementaria.

I.3. ENFOQUE METODOLÓGICO

El enfoque metodológico adoptado ha tenido en cuenta las directrices recogidas en los distintos *documentos metodológicos* elaborados por la Comisión Europea y las procedentes del equipo evaluador del *Marco Comunitario de Apoyo para las regiones españolas del Objetivo 1*. Sin embargo, se ha llevado a cabo la tarea de adaptar dichas metodologías a las características de la región y a las peculiaridades propias de los distintos *Ejes y medidas* que integran el *Programa Operativo*.

En conjunto, 27 personas pertenecientes al equipo evaluador, han recabado información bien a través de entrevistas personales, bien a través de mesas redondas de más de 250 personas (Anexo I), agentes sociales, beneficiarios y responsables de diferentes niveles de gestión y distintas administraciones, algunas de ellas en más de una ocasión y, en la mayoría de los casos, tanto las entrevistas como las mesas redondas, se realizaron por más de una persona. En definitiva, se ha seguido un **“enfoque participativo”** en el proceso de evaluación, dando cabida a todos los agentes implicados.

Este equipo evaluador tampoco ha querido dejar al margen **la identificación del aprendizaje (individual y colectivo)**. En este caso, no se pueden utilizar indicadores convencionales, pero sí realizar descripciones cualitativas para apreciar los efectos intangibles que están siendo producidos por el *Programa*. En este sentido, la evaluación debería convertirse en un instrumento útil para:

- ❑ movilizar a los actores regionales;
- ❑ promover la capacitación de las empresas y de las organizaciones;
- ❑ desarrollar la cooperación a todos los niveles; y,
- ❑ mejorar la capacidad de aprendizaje colectivo.

Desde una perspectiva *microeconómica*, en las actuaciones cofinanciadas por FEDER y FEOGA-Orientación ha parecido conveniente incidir en el grado de satisfacción de los destinatarios últimos de este tipo de ayudas, información que se ha obtenido a través de la realización de encuestas a los beneficiarios de una muestra de proyectos, así como a los de aquellos que hayan podido resultar **más innovadores o con mayor efecto demostración**. Para ello, se ha seleccionado un conjunto de proyectos que han sido objeto de estudio con mayor profundidad, habiendo efectuado diversas visitas “*in situ*”, fotografiando aquellos aspectos que más han llamado nuestra atención, y analizando las repercusiones socioeconómicas más destacables. Resultado de este amplio trabajo de campo que ha llevado a cabo el equipo evaluador es la **selección de Buenas Prácticas en el empleo de los Fondos Estructurales**, dentro del *Programa Operativo Integrado de Castilla y León*, que se presenta en el Anexo X que acompaña a este *Informe*.

En el caso concreto de las intervenciones cofinanciadas por el FEOGA-Orientación se ha llevado a cabo, además, un análisis territorial de la distribución de las inversiones subvencionadas con cargo a este Fondo

Estructural, al objeto de determinar hasta qué punto está contribuyendo a mejorar el equilibrio territorial de la región y a paliar las carencias de las zonas rurales más periféricas de Castilla y León. Asimismo, en la medida de lo posible, se ha dado respuesta a las **Preguntas Comunes para la evaluación de los programas de desarrollo rural 2000-2006**, recogidas en el **Documento STAR VI/12004/00**, a partir de la información obtenida: del sistema de seguimiento; de las opiniones vertidas por los gestores, directores de obra y beneficiarios de las distintas medidas; y, de la apreciación personal de los propios evaluadores.

Por lo que se refiere a las medidas cofinanciadas por el FSE, los instrumentos aplicados para obtener indicadores, de cara a poder medir la eficacia de las intervenciones, han sido encuestas, entrevistas y mesas redondas. La elección y selección por medidas se ha realizado de acuerdo con las directrices marcadas por el evaluador coordinador, del *Marco Comunitario de Apoyo*.

Finalmente, para estimar el impacto *macroeconómico* del *Programa Operativo* sobre las principales magnitudes económicas, fundamentalmente Valor Añadido y empleo, se ha realizado una adaptación para la economía de Castilla y León del modelo HERMIN-España y se ha utilizado el análisis input-output. Por lo que se refiere a este último, cabe señalar que, en el momento de realizar la *Evaluación Intermedia*, la única información de que se disponía es la **Tabla Input-Output de Castilla y León para 1995**, lo que ha supuesto una importante limitación. No obstante, mediante el análisis input-output, se han detectado los eslabonamientos, *hacia atrás* y *hacia adelante*, que la ejecución del *Programa Operativo Integrado* ha tenido sobre el resto de las actividades productivas de la región.

I.4. LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN

I.4.1. El contexto socioeconómico de la estrategia de desarrollo regional: Validez de la evaluación previa

El territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con sus 94.224 km² y sus 2.454.169¹ habitantes se encuentra dividido en nueve provincias (Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora) y en 2.248 municipios (28% de los existentes en el conjunto nacional). **El 98% de estos municipios cuenta con menos de 5.000 habitantes** y el 71% de ellos no alcanza los 300. **Esta situación hace que la ruralidad sea uno de los rasgos característicos de esta Comunidad Autónoma.**

Sus espacios más desarrollados se sitúan en el aspa que forman los dos ejes de comunicación más importantes de Castilla y León: Madrid-La Coruña y Francia-Portugal. El primero, sólo tiene cierta relevancia en sus extremos: la comarca del Bierzo, las capitales de León, Ávila y Segovia, y determinadas zonas de estas dos últimas provincias que, por su cercanía a Madrid, han adquirido un significativo desarrollo, sobre todo en el sector servicios. El segundo, afecta e impulsa a los núcleos de: Miranda de Ebro, Burgos, Palencia, Valladolid, Medina del Campo y Salamanca. El área más dinámica se localiza alrededor de Valladolid, nudo principal y confluencia de los dos ejes mencionados.

En cambio, **los menos desarrollados se extienden, por los lugares de orografía más difícil, situados en la periferia de la región.** Destacan, en este sentido, el arco septentrional de zonas de montaña (Montes de León, Cordillera Cantábrica, montañas de Burgos y sierras sorianas), los extremos de la Cordillera Central (Sierra de Gata y Tierra de Ayllón) y las

¹ Proyección del Instituto Nacional de Estadística para el año 2003.

penillanuras zamorano-salmantinas (fronterizas con Portugal), así como por la provincia de Soria.

Estas áreas sufren una paulatina caída de población en los núcleos menores y su desplazamiento hacia municipios de mayor tamaño con mejores alternativas de empleo y mayor dotación de servicios. Dado el carácter selectivo de los movimientos migratorios, **la pérdida de efectivos se ha concentrado, principalmente, en los estratos poblacionales más dinámicos** y ha generado ciertos desequilibrios: ha acelerado el proceso de envejecimiento y ha hecho aparecer amplias zonas despobladas en el medio rural.

Si se tiene en cuenta que es necesaria una población superior a 20 habitantes/km² para mantener el tejido económico y social de las zonas rurales, **cerca de la mitad del territorio regional se mueve en torno a los 10 habitantes/km²**, por lo que se puede comprobar la **precaria situación demográfica por la que atraviesan muchos de sus municipios**.

La Tabla I.1 recoge una síntesis de los principales desequilibrios socioeconómicos que caracterizan a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Tabla I.1 Principales estrangulamientos socioeconómicos de Castilla y León

- Fuerte proceso de **regresión demográfica**
- Alto grado de **envejecimiento de la población**
- **Desigual distribución espacial de la población** que ha provocado la aparición de amplias zonas despobladas en el medio rural
- **Elevada presencia del sector agrario** en el conjunto de la economía regional (duplica la media nacional)
- **Rentas agrarias con alta dependencia de las subvenciones** de la Política Agraria Común
- **Escasa diversificación productiva en el medio rural**
- **Concentración espacial y especialización sectorial** (automoción e industria agroalimentaria) **de la actividad industrial**
- **Limitada capacidad del sector industrial** para desarrollar actividades de

I+D+i

- **Especialización del sector servicios en actividades tradicionales** (servicios públicos y comercio)
- **Predominio de la pequeña empresa de carácter familiar** coexistiendo con grandes multinacionales (generalmente vinculadas al capital extranjero)
- **Reducido grado de internacionalización de las empresas**
- **Carencia de infraestructuras** en determinadas zonas, especialmente importante en: redes de transporte y energía; suelo industrial; abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas; telecomunicaciones y sociedad de la información; investigación, desarrollo tecnológico e innovación; y, equipamientos sociales y sanitarios.
- Fuertes **desequilibrios en el mercado de trabajo** (sexo, jóvenes, mayores de 45 años, parados de larga duración,...)
- Alto grado de **vulnerabilidad y dependencia en su sector exterior** (concentración sectorial y territorial de las exportaciones)

Fuente: Elaboración propia.

En general, **el diagnóstico sobre la situación socioeconómica de Castilla y León** realizado en la *Evaluación Previa del Programa Operativo Integrado 2000-2006* **continúa siendo válido, en los momentos actuales**, dado el carácter estructural de los factores que condicionan sus posibilidades de desarrollo.

I.4.2. Pertinencia y coherencia de la estrategia adoptada en el Programa

La estrategia del *Programa Operativo*, definida para el período 2000-2006, está construida sobre el Plan de Desarrollo Regional (PDR) de Castilla y León, 2000-2006 y mantiene una elevada complementariedad con el conjunto de *Planes Sectoriales*, que, en su mayoría, tienen su origen en dicho *Plan*.

El *Programa Operativo Integrado de Castilla y León* para el periodo 2000-2006, que cuenta con financiación de los tres Fondos Estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación), se estructura en 12 Ejes de Actuación

Prioritarios que abarcan 51 *medidas*. Cada medida es financiada únicamente por un Fondo, aunque un mismo *Eje* puede ser financiado por varios Fondos (Tabla I.2), teniendo en cuenta la estrategia global planteada.

Tabla I.2: Estructura general del Programa Operativo Integrado de Castilla y León 2000-2006

Ejes y medidas	FEDER	FEOGA-O	FSE
1. Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo			
1.2. Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas		•	
1.51. Apoyo a las empresas industriales, comerciales y de servicios	•		
1.55. Mejora de las condiciones de financiación de las empresas	•		
1.56. Apoyo a la internacionalización y promoción exterior	•		
1.57. Promoción del capital organizativo de las empresas	•		
1.8. Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo.			•
2. Sociedad del conocimiento (Innovación, I+D, Sociedad de la Información)			
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			•
2.2. Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico	•		
2.52. Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico	•		
2.3. Equipamiento científico tecnológico	•		
2.7. Sociedad de la información	•		
3. Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos			
3.1. Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas	•		
3.2. Mejora de la eficacia de las infraestructuras existentes y de la utilización del agua	•		
3.3. Saneamiento y depuración de aguas residuales	•		
3.6. Protección y regeneración de espacios naturales y rurales	•		
3.9. Silvicultura		•	
3.10. Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y de la economía agraria		•	
41. Infraestructura educativa y refuerzo de la educación técnico profesional			
41.1. Construcción, reforma y equipamiento de centros educativos y de formación	•		
41.12. Fomentar el acceso de todos/as a las enseñanzas de formación profesional y su extensión en sus dos componentes: la Formación Profesional de Base y la Formación Profesional Específica			•
41.15. Proponer alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superen la enseñanza obligatoria			•
42. Inserción y reinserción profesional de los desempleados			
42.6. Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral			•
42.7. Combatir el paro prolongado mediante acciones de reinserción laboral de los desempleados de larga duración			•
42.8. Ofrecer vías de inserción profesional a los jóvenes			•
43. Refuerzo de la estabilidad en el empleo y adaptabilidad			
43.2. Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores			•
43.3. Sostener la consolidación del empleo existente			•
43.4. Fomentar los procesos de modernización de las organizaciones públicas y privadas que			•

Ejes y medidas		FEDER	FEOGA-O	FSE
	favorezcan la creación y la estabilidad del empleo			●
44. Integración en el mercado de trabajo de las personas con especiales dificultades				
	44.10. Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral			●
	44.11. Proporcionar oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo			●
	44.60. Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral			●
	44.61. Proporcionar oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo			●
45. Participación de las mujeres en el mercado de trabajo				
	45.16. Mejorar la empleabilidad de las mujeres			●
	45.18. Combatir la segregación horizontal y vertical así como la discriminación salarial y favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral			●
5. Desarrollo local y urbano				
	5.3. Infraestructuras y equipamientos colectivos en municipios menores de 20.000 habitantes	●		
	5.7. Infraestructuras turísticas y culturales	●		
	5.8. Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural	●		
	5.9. Infraestructuras y equipamientos sociales y sanitarios	●		
	5.10. Instalaciones deportivas y de ocio	●		
6. Redes de transporte y energía				
	6.1. Carreteras y Autovías	●		
	6.3. Ferrocarriles	●		
	6.6. Sistemas multimodales y centros de transporte	●		
	6.9. Energías renovables; eficacia y ahorro energético, excepto las actuaciones contempladas en la medida 6.10.	●		
	6.10. Ayuda de la eficacia y ahorro energético de las empresas	●		
7. Agricultura y desarrollo rural				
	7.2. Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo		●	
	7.3. Inversiones en explotaciones		●	
	7.5. Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias y diversificación agraria y su reconversión		●	
	7.6. Recuperación de la capacidad de producción dañada por desastres naturales y establecimiento de medios de prevención adecuados		●	
	7.8. Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad, e ingeniería financiera		●	
	7.9. Desarrollo endógeno de las zonas rurales ligado a actividades no agrarias	●		
9. Asistencia técnica				
	9.1. Asistencia técnica FEDER	●		
	9.2. Asistencia técnica FSE			●
	9.3. Asistencia técnica FEOGA		●	

Fuente: Programa Operativo Integrado de Castilla y León, 2000-2006

El **Programa** posee un nivel de pertinencia adecuado, ya que todas las debilidades se encuentran cubiertas por una variedad de objetivos. **Es, por lo tanto, una estrategia que afronta los principales estrangulamientos de la economía regional.**

La coherencia interna de la estrategia se refleja a través de una relación clara y directa entre los objetivos perseguidos y las medidas que desarrollan las acciones del Programa. En este caso, existe dicha coherencia debido a que cada uno de los objetivos intermedios se encuentran cubiertos por más de una medida.

El conjunto de Ejes y medidas del Programa guardan una coherencia externa con las prioridades comunitarias (Desarrollo Sostenible, Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres y Desarrollo de la Sociedad de la Información).

I.5. ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA OPERATIVO

A partir de la información proporcionada por el *Manual de Procedimiento para la Gestión, Seguimiento y Control de los Fondos Europeos 2000-2006* y las entrevistas realizadas con los responsables que intervienen en la ejecución y desarrollo del Programa y los gestores directos de las distintas medidas, se **ha valorado la calidad de la programación, de la ejecución y de los sistemas de coordinación y difusión** de las intervenciones cofinanciadas, extrayéndose las conclusiones siguientes:

- ❑ **La participación de los agentes económicos y sociales en la Fase de Programación ha sido aceptable excepto para los cuatro Ejes directamente relacionados con los recursos humanos**, donde ésta ha sido muy activa.
- ❑ Se han detectado **ciertos problemas de coordinación entre Administraciones**, que se han puesto de manifiesto en cuatro de los doce Ejes que integran el *Programa Operativo*.

- **Las directrices emanadas desde la Comisión Europea han sido valoradas, por todos los agentes implicados en el Programa, como de gran utilidad pero muchas veces llegan tarde generando retrasos.**
- **Durante el proceso de evaluación se han detectado ciertas dificultades a la hora de definir los indicadores físicos y realizar su seguimiento.**
- **El Comité de Seguimiento constituye un instrumento útil para la gestión del Programa Operativo. Es, además, un cauce para la difusión de orientaciones y un mecanismo que facilita las tareas de coordinación.**
- **La Administración Regional ha dado muestras de haber aprendido de las evaluaciones del período anterior. Este “proceso de aprendizaje” se ha manifestado a través de los siguientes hechos:**
 - ⇒ **El establecimiento de un “Sistema de Información Contable (SICCAL2)” integrado, que ha contribuido a facilitar las tareas de seguimiento y evaluación.** No obstante, a lo largo del proceso de evaluación se han identificado algunas deficiencias que están siendo subsanadas.
 - ⇒ **La elaboración de un “Manual de Procedimiento para la Gestión, Seguimiento y Control de los Fondos Europeos 2000-2006”, por parte de la Consejería de Economía y Hacienda, que ha resultado ser un instrumento muy útil para la gestión de los Fondos Estructurales.** Se trata de un proceso basado en normas ISO por el que se ha obtenido, con fecha 9 de diciembre de 2002, el certificado de AENOR de Registro de Empresa (ER-1562/2002).

- ⇒ La redacción de una **“Instrucción Práctica”** en materia de **información publicidad y difusión de las actuaciones y proyectos ejecutados al amparo del Programa Operativo**, dirigida a los responsables de gestionar cualquier proyecto cofinanciado con Fondos Estructurales en Castilla y León, así como a aquellas empresas, organizaciones e instituciones que, de alguna manera, participen en su ejecución.
- Las actuaciones financiadas con cargo al *Programa Operativo* muestran un **alto grado de complementariedad con** las que financia el **Fondo de Cohesión y las Iniciativas Comunitarias**, fundamentalmente **LEADER+, EQUAL e INTERREG**.
 - El *Programa Operativo* muestra un **nivel de eficacia financiera alto durante el período 2000-2002**, tanto en términos de pagos realizados (79,5%) como en el nivel de gasto comprometido (174,3%), **con desviaciones positivas, en general, respecto al Marco Comunitario de Apoyo**. Los indicadores de ejecución física y los niveles de eficiencia, salvo excepciones, no muestran diferencias marcadas.
 - La **eficacia financiera de las actuaciones gestionadas por la Administración Regional ha sido mucho más elevada que la correspondiente a la Administración General del Estado**.
 - El **buen ritmo que presenta la evolución de la ejecución financiera**, en estos tres primeros años de vigencia del *Programa*, permite anticipar que, muy probablemente, **al final de la programación, se superen las previsiones iniciales**. No obstante, existen fuertes diferencias entre unas medidas y otras pudiendo destacar las siguientes:

Medidas del Programa Operativo con mayor nivel de ejecución financiera

- 2.2 Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico.
- 2.53 Equipamiento científico-tecnológico.
- 1.55. Mejora de las condiciones de financiación de las empresas
- 5.3. Infraestructuras y equipamientos colectivos en municipios menores de 20.000 habitantes
- 3.1. Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas
- 9.2. Asistencia técnica FSE
- 41.15. Proponer alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superen la enseñanza obligatoria
- 5.7. Infraestructuras turísticas y culturales
- 3.10. Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y de la economía agraria
- 6.1. Carreteras y Autovías

Medidas del Programa Operativo con menor nivel de ejecución financiera

- 7.9. Desarrollo endógeno de las zonas rurales ligado a actividades no agrarias
- 9.3. Asistencia técnica FEOGA
- 6.3. Ferrocarriles
- 7.5. Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias y diversificación agraria y su reconversión
- 3.6. Protección y regeneración de espacios naturales y rurales
- 1.56. Apoyo a la internacionalización y promoción exterior
- 7.3. Inversiones en explotaciones
- 9.1. Asistencia técnica FEDER
- 1.57. Promoción del capital organizativo de las empresas
- 1.2. Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas

I.6. LOS LOGROS DEL PROGRAMA OPERATIVO

El **gasto ejecutado** al amparo del *Programa Operativo Integrado de Castilla y León*, durante sus tres primeros años de vigencia (2000-2002) **ha ascendido a 1.657.652.961 €, lo que supone un 79,5% de lo programado para este período**. Este montante representa, aproximadamente, el 1,5% del Producto Interior Bruto regional anual.

Los principales resultados del *Programa* obtenidos hasta la fecha de cierre de esta evaluación intermedia (31 de diciembre de 2002) se presentan, de forma resumida, a continuación:

- ⇒ Se han **creado 17.426 empleos** y se han **mantenido o mejorado 47.740**.
- ⇒ Se han beneficiado un total de **5.216 pequeñas y medianas empresas** por las distintas medidas incluidas en el *Programa*.
- ⇒ La **inversión privada inducida ha ascendido a 640.143.261 euros**.
- ⇒ Han sido **cofinanciados 95 proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación (I+D+i)**.
- ⇒ Se han construido **12 plantas potabilizadoras, 38 obras de saneamiento y depuración de aguas residuales y 2 centros de educación ambiental**.
- ⇒ Se han **mejorado 317,9 kilómetros de ribera**.
- ⇒ Se han **mejorado o renovado 83,3 kilómetros de redes primarias de riego**, afectando a **una superficie total de 245.751 hectáreas**.
- ⇒ Se ha **re poblado o sometido a tratamientos selvícolas un total de 113.740 hectáreas**. Se estima que el **aprovechamiento comercial de la superficie plantada** seguirá el siguiente cronograma: **el 1% antes de 30 años; el 33% entre los 30 y los 60 años; el 50% entre los 60 y los 120 años; y el resto nunca**.
- ⇒ Se han visto beneficiadas **3 especies protegidas, fundamentalmente el oso pardo (*Ursus arctos*) subespecie ibérica**.
- ⇒ Se ha **beneficiado directamente** por las actuaciones subvencionadas en materia de **abastecimiento, saneamiento, depuración y encauzamiento de agua** un total de **844.547 personas en la región**, lo que supone el **34,4% de la población total**.
- ⇒ Un total de **93.244 personas se han beneficiado de las diferentes medidas de formación** (profesional, ocupacional, continua y personal investigador).
- ⇒ Se han financiado **itinerarios integrados de inserción laboral** que han beneficiado a **17.029 personas**.
- ⇒ **26.146 personas se han visto favorecidas por acciones de orientación y asesoramiento**.
- ⇒ Un total de **15.304 personas se han beneficiado por las distintas modalidades de ayudas a la promoción del empleo**.
- ⇒ El *Programa* ha **beneficiado a 13.916 discapacitados e inmigrantes**.
- ⇒ Un total de **55.833 mujeres se han visto beneficiadas** por las distintas actuaciones del *Programa*.
- ⇒ Se han **creado o adaptado 6.783 plazas universitarias**.
- ⇒ Se han construido **42 centros de salud**.
- ⇒ Un total de **314.901 usuarios anuales (el 12,8% de la población de Castilla y León)** se han beneficiado de las **infraestructuras y equipamientos sociales y sanitarios financiados**.
- ⇒ Un total de **652.454 personas (el 26,6% de la población regional)** se han visto **beneficiadas por la construcción de infraestructuras y equipamientos colectivos en municipios menores de 20.000 habitantes**.
- ⇒ Se han beneficiado **644.589 usuarios anuales (el 26,3% de la población)** de las **instalaciones deportivas y de ocio financiadas**.
- ⇒ Se han **acondicionado 544 kilómetros de carreteras** y se han **mejorado 117 kilómetros de vías de ferrocarril convencional**.

- ⇒ Se ha subvencionado la instalación de **2.349 m² de paneles solares**.
- ⇒ La **reducción de consumos energéticos se ha cifrado en 57.278 Euros/TEP**.
- ⇒ Se han cofinanciado **3.269 actuaciones de apoyo al desarrollo local**.
- ⇒ La **superficie afectada en reparcelación de tierras** ha ascendido a un total de **78.568,9 hectáreas**, lo que supone un **incremento del 2%** respecto de la situación existente a **31 de diciembre de 1999**. La mayoría ubicada en las **zonas periféricas** de la región que son las que **padecen los mayores estrangulamientos en cuanto a densidad y envejecimiento de la población**.
- ⇒ Se han **mejorado o construido 4.585,8 kilómetros de caminos rurales**.
- ⇒ Un total de **592 agricultores (153 jóvenes)** se han visto **beneficiados** por las **ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias**. De ellos, **479 son hombres y 113 mujeres**.

I.7. IMPACTO MACROECONÓMICO DEL PROGRAMA

El impacto macroeconómico del *Programa Operativo Integrado de Castilla y León* sobre las principales magnitudes económicas de la región (Valor Añadido Bruto y empleo) ha sido estimado a partir de dos metodologías diferentes: el modelo HERMIN-España y el análisis input-output.

A partir del modelo HERMIN-España, adaptado a la economía de Castilla y León, se puede concluir que **los Fondos Estructurales canalizados a través del *Programa Operativo Integrado de Castilla y León* generarán los siguientes resultados, durante el período 1999-2006:**

- **Un diferencial en la tasa de crecimiento del Valor Añadido Bruto real anual de 0,52 puntos porcentuales.**
- **Una renta per cápita (PIB per cápita) que será, en promedio, 483 euros de 1999 superior a la que se obtendría sin las aportaciones de dichos Fondos.**
- **Se generarán o mantendrán, como media, 19.000 empleos más de los que se crearían en ausencia de estas ayudas, lo que supondría una reducción media de la tasa de paro de 1,17 puntos porcentuales.**

Del análisis input-output efectuado sobre la *Tabla Input-Output de Castilla y León para 1995*, se aprecia que, a lo largo de estos tres primeros años de vigencia del *Programa Operativo (2000-2002)*, los resultados obtenidos pueden resumirse en:

- **La economía regional puede haber visto incrementada su producción, en un 3,9%**, lo que supone **una tasa media acumulativa del 1,28%**.
- **El empleo habría crecido un 4,85%**, lo que representa **una tasa media acumulativa del 1,59%**.
- Las **repercusiones** se han dejado sentir, fundamentalmente, **en el sector de la Construcción**, lo que ha generado **importantes efectos de arrastre sobre la economía regional**.
- Otras ramas de actividad que se han visto beneficiadas son: *Enseñanza; Azúcar; Actividades culturales; y, Silvicultura y explotación forestal*.
- Se **han creado o mantenido**, de forma directa e inducida (empleo total), **36.507 puestos de trabajo**. Destacan los *Ejes* más directamente vinculados con la dotación y mejora de infraestructuras:
 - el **Eje 6.Redes de transporte y energía (11.696)**;
 - el **Eje 3.Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos (5.523)**; y,
 - el **Eje 5.Desarrollo local y urbano (5.314)**.

I.8. LA RESERVA DE EFICACIA

Los criterios establecidos para determinar la reserva de eficacia del Programa Operativo Integrado de Castilla y León se han cumplido ampliamente como lo demuestran los siguientes resultados:

- El 78,65% del peso financiero del *Programa Operativo* está cubierto por los indicadores asignados a la reserva de eficacia.
- El 76,03% de los pagos efectuados hasta la fecha de cierre de esta evaluación intermedia (31 de diciembre de 2002) corresponden a medidas que contemplan los indicadores de reserva de eficacia (el mínimo establecido se sitúa en el 50%).
- La información financiera se encuentra disponible para el 100% de las medidas y existe información sobre las realizaciones físicas para el 96,1%, superándose el mínimo establecido (75%).
- El grado de ejecución del *Programa* es muy satisfactorio, situándose la mayoría de los indicadores por encima de las previsiones establecidas para el período 2000-2002.
- Durante los años 2001 y 2002 un total de 26.117.506,98 euros han sido controlados por los *Planes de Control Financiero en el ámbito de los Fondos Estructurales*, lo que supone el 5,37% del gasto certificado, porcentaje superior al exigido en el criterio correspondiente a la reserva de eficacia.
- El **partenariado** entre el Estado miembro y la Comisión a lo largo del proceso de evaluación intermedia ha estado **garantizado por la constitución de un Grupo Técnico de Evaluación (GTE)** del *Programa Operativo*.

- El Pliego de Prescripciones Técnicas que ha regido la realización de la Evaluación Intermedia del *Programa Operativo Integrado de Castilla y León 2000-2006* respeta fielmente el contenido del artículo 42 del Reglamento (CE) nº 1.260/99 y presenta una **elevada coherencia con el Documento de Trabajo nº 8 de la Comisión y con el resto de orientaciones comunitarias.**
- La reunión del Grupo Técnico de Evaluación del *Programa Operativo Integrado de Castilla y León* celebrada el 15 de octubre de 2003 en el Ministerio de Hacienda puso de relieve **la calidad del Informe de Evaluación Intermedia.**
- Los plazos de convocatoria y adjudicación de la Evaluación Intermedia **respetan el calendario propuesto en el Documento de Trabajo nº 8.**
- La práctica totalidad de las **medidas** incluidas en el *Programa Operativo Integrado de Castilla y León* están **respaldadas por Regímenes de Ayudas, Planes Nacionales, Regionales o Sectoriales**, así como por criterios normalizados de selección de proyectos.
- Los datos disponibles a 31 de diciembre de 2002 reflejan que el **nivel de ejecución** alcanzado por el *Programa Operativo Integrado de Castilla y León* asciende a 1.657.652.961€, que **supera, con un año de antelación, el mínimo volumen exigido a 1 de diciembre de 2003** (1.557.232.595€).
- El sistema de seguimiento del *Programa Operativo* es fiable. La consulta de fuentes adicionales y el trabajo de campo realizado durante el proceso de evaluación ha permitido comprobar que los datos facilitados por los coordinadores del *Programa* reflejan la realidad de una forma muy aproximada.

Teniendo en cuenta el carácter estratégico de algunas de las actuaciones que se contemplan en el *Programa Operativo* y su insuficiente dotación financiera, **sería conveniente la asignación de la reserva de eficacia a las medidas 2.7.Sociedad de la información, 3.1.Abastecimiento de agua a la población y a las actividades económicas, 3.3.Saneamiento y depuración de aguas residuales, 3.6.Protección y regeneración del entorno natural, 3.9.Silvicultura y 6.1.Carreteras y autovías, así como a medidas de orientación, en el caso del Eje 4, en general.**

I.9. ASPECTOS QUE DEBEN MEJORARSE

- ❑ **Subsanar algunos problemas de coordinación** detectados sobre todo entre las diferentes Administraciones implicadas en la gestión y ejecución del *Programa*.
- ❑ **Potenciar la utilización de las nuevas tecnologías** de la información en el proceso de gestión de expedientes, de cara a reducir los retrasos administrativos existentes en la concesión de subvenciones.
- ❑ **Revisar, adecuar y redefinir algunos de los indicadores físicos** utilizados en el **Sistema de Seguimiento** dado que, en ciertos casos, resultan confusos y, en otros, no recogen con exactitud los progresos en la ejecución del *Programa*. Sería deseable **definir un número reducido de indicadores** que sean **relevantes por su significación**.
- ❑ **Incorporar a las bases de datos** algunos de los **indicadores** correspondientes a los criterios **que ayudan a responder a las preguntas comunes de evaluación para los programas de desarrollo rural**.

- ❑ **Transferir recursos desde la Administración General del Estado hacia la Administración Regional**, dado el mayor nivel de eficacia financiera alcanzado por las medidas gestionadas desde esta última.
- ❑ **Transferir competencias en materia de servicios sociales básicos a los pequeños municipios** para reforzar la eficacia de las medidas destinadas a la lucha contra la exclusión social.
- ❑ **Aumentar los criterios de discriminación territorial positiva** a favor de los proyectos de inversión localizados en las áreas más desfavorecidas de la región.
- ❑ **Realizar un mayor esfuerzo en la transmisión e incorporación de la innovación** y del conocimiento científico y tecnológico **al conjunto del tejido productivo regional**.
- ❑ **Aumentar la colaboración de los responsables del funcionamiento de los Grupos de Acción Local con los Servicios Territoriales y Centrales de la Junta de Castilla y León** en el control y seguimiento de las actividades que desarrollan
- ❑ **Dotar con mayores medios la *Red de Orientación para el Empleo de la Mujer en Castilla y León***.
- ❑ **Introducir en el sistema educativo medidas de orientación a los alumnos y a las familias** de cara a generar **una cultura favorable a la *Formación Profesional***.
- ❑ **Extender a otros ámbitos del sistema educativo alguna de las iniciativas existentes en la *Formación Profesional Reglada* como la de "*aprende a emprender*".**
- ❑ **Eliminar algunas de las barreras que dificultan el contacto permanente entre el mundo educativo y el mundo de la empresa.**

- **Extender las acciones preventivas a un número más elevado de beneficiarios.**
- **Establecer un mayor control**, por parte de la Administración Regional, **de los contenidos y la calidad de los cursos que se imparten.**
- **Implicar**, en mayor medida, **a las empresas en el reciclaje de sus trabajadores**, dado que la formación continua es impartida, de forma mayoritaria, por las Asociaciones Empresariales.
- **Profundizar en la transversalidad del desarrollo sostenible y de la igualdad de oportunidades** en el *Programa Operativo Integrado*.