

II. ENFOQUE METODOLÓGICO

II.1. INTRODUCCIÓN

La evaluación intermedia es un ejercicio que está reglamentado según las disposiciones generales de los Fondos Estructurales, establecidas en el Reglamento (CE) nº 1260/1999, del Consejo, de 21 de junio de 1999 (Artículos 40, 41, 42, 43 y 44).

Según dicho documento, los objetivos del ejercicio de evaluación intermedia están fijados y se diferencian claramente de los de la evaluación ex-ante y de la evaluación final. En particular, el artículo 42, relativo a la evaluación intermedia, indica que dicha evaluación estudiará:

- los primeros resultados de las intervenciones,
- la coherencia con la evaluación *ex-ante*,
- la pertinencia y la realización de los objetivos,

y apreciará también:

- la gestión financiera, y
- la calidad del seguimiento y de la implementación.

Cabe subrayar que la evaluación intermedia se apoya en el seguimiento (realizaciones), siendo su finalidad principal prevenir posibles desviaciones del *Programa* o del conjunto de Programas y ayudar a su corrección.

Desde una perspectiva más genérica, se acepta que 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.

La mayor dificultad estriba en encontrar aquellos datos e indicadores que mejor midan los efectos de una determinada política o programa público ya que existen dos problemas fundamentales:

- Conseguir que los indicadores elegidos muestren fielmente los impactos que se estudian.
- Conocer si el impacto que se estudia es imputable al programa o política considerada, y no a otra política o programa ni a la evolución espontánea de los acontecimientos.

En general, la Administración posee una gran cantidad de información que permite describir y medir, sobre todo, la asignación de sus recursos y en menor medida las realizaciones que producen. Sin embargo, la evaluación también se interesa por los efectos y los impactos de tales actuaciones. En general, la carencia de datos disponibles sobre estos efectos provoca la necesidad que tiene el evaluador de elaborar *a posteriori* los indicadores de efectos, bien directamente², bien recurriendo a indicadores indirectos que faciliten una buena aproximación.

En virtud de estas consideraciones, el **objetivo general** del equipo de trabajo ha sido analizar, global e integralmente, en qué medida las actuaciones del programa están propiciando la consecución de los objetivos finales e intermedios fijados hasta diciembre de 2002, así como la posibilidad de alcanzar los objetivos planteados para el conjunto del periodo hasta diciembre de 2006.

A tal fin, el enfoque metodológico que ha guiado el proceso de evaluación ha estado condicionado por la necesidad de establecer un marco de coordinación con el equipo evaluador del *Marco Comunitario de*

² La fiabilidad de los datos resulta esencial y, en muchas ocasiones, deben recogerse ad hoc mediante la realización de encuestas, y entrevistas lo que se traduce en un elevado coste para el proceso de evaluación.

Apoyo (MCA) para las regiones españolas del Objetivo 1. Dado que éste también forma parte del equipo evaluador del *Programa Operativo Integrado de Castilla y León 2000-2006*, el grado de coordinación ha sido, lógicamente, muy elevado, habiéndose asumido, en su totalidad, la metodología elaborada por QUASAR, S.A. en la que, en cierto modo, este equipo también ha participado. No obstante, ésta se ha adaptado, por parte del equipo evaluador del Programa, 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 o bien a través de mesas redondas, de más de 250 personas, beneficiarias y responsables (Anexo I) 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. El Anexo I recoge la relación completa de personas entrevistadas y participantes en mesas redondas, así como la responsabilidad que ostentan, distinguiendo entre gestores, coordinadores de Fondos, directores de obra y beneficiarios. Como puede observarse, se ha seguido un **enfoque participativo** en el proceso de evaluación, dando cabida a todos los agentes implicados.

II.2. INSTRUMENTOS PARA LA TOMA DE INFORMACIÓN DE LAS ACTUACIONES DEL FONDO SOCIAL EUROPEO

Los instrumentos previstos para obtener indicadores que permitan evaluar la eficacia de las acciones del FSE son tres: Encuestas, Entrevistas y Mesas Redondas. Estos instrumentos más que conformar compartimentos estancos, son complementarios entre sí. De este modo, se pretende que cada uno de ellos sirva para profundizar en aquellos aspectos detectados por otras técnicas de análisis.

Su elección y distribución por medidas se ajusta a las directrices marcadas por el Evaluador Coordinador, que a su vez se ha basado en los criterios de la Comisión, los de la UAFSE, los del Grupo Técnico de Evaluación y los del propio Evaluador Coordinador del *Marco Comunitario de Apoyo*.

La distribución de los instrumentos por medidas y ejes propuesta por el Evaluador Coordinador del MCA aparece recogida en la Tabla II.1.

Tabla II.1. Distribución de los instrumentos de evaluación

medidas	Tipo de instrumento		
	Encuesta	Entrevista	Mesa Redonda
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		X	X
43.2. Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores	X	X	X
42.6. Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral	X	X	X
44.10. Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral 4.11. Proponer oportunidades de integración a los colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo		X	X
41.15. Proponer alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superen la enseñanza obligatoria	X	X	X
45.16. Mejorar la empleabilidad de las mujeres	X	X	X

Fuente: Quasar S.A.

A continuación pasamos a describir los objetivos perseguidos por cada uno de ellos, así como la programación efectuada durante el proceso evaluador.

II.2.1. Encuestas

El objetivo de las encuestas es obtener información de los beneficiarios últimos de las acciones formativas enmarcadas dentro del FSE que permita elaborar indicadores de tipo estadístico, no recogidos por el sistema de seguimiento, que informen sobre la eficacia de dichas acciones.

Las medidas evaluadas con este instrumento, tal y como se señala en la Tabla II.1, son cuatro, si bien, como veremos a continuación, algunas de

ellas no se evalúan en su totalidad sino sólo un determinado tipo de actuaciones desarrollado dentro de ellas.

- Medida 41.15. Proponer alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superen la enseñanza obligatoria (Programas de Garantía Social).
- Medida 42.6. Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral (Formación para parados mayores de 25 años con menos de un año en el desempleo).
- Medida 43.2. Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores (Formación continua de trabajadores y autónomos).
- *Medida 45.16. Mejora de la empleabilidad de las mujeres.* Aunque se han llevado a cabo distintos tipos de actuaciones dentro de esta medida, solamente se han evaluado, mediante las encuestas, los cursos formativos.

La encuesta³, se realiza sobre una muestra representativa del universo constituido por las personas formadas con las acciones desarrolladas en el año 2001. A este respecto, hemos de señalar que dentro de la *medida 41.15* la periodificación de los cursos, en la mayoría de los casos, se corresponde con años académicos y no con años naturales por lo que, para esta medida, hemos considerado los impartidos en el curso académico 2000-2001.

El número total de alumnos (universo) que han sido formados dentro de cada una de las medidas señaladas, previamente, aparece en el la Tabla II.2, junto con su distribución entre los distintos Órganos Gestores.

Algunas cuestiones a señalar son las siguientes:

³ Este trabajo fue llevado a cabo por la empresa Telecyl, S.A.

- Los datos relativos a Comercio discrepan de la información suministrada por el Servicio de Fondos Europeos. Esto se debe a un error en la delimitación de los cursos objeto de financiación por el FSE, en el año 2001, por parte de la Dirección General de Consumo, en los que se incluyeron los cursos financiados en su totalidad por la Comunidad Autónoma. Identificado ese error, que afecta a 722 personas formadas, se corrigió.
- Existen algunos Órganos Gestores en los que se observa una participación de alumnos en situación de desempleo dentro de los cursos destinados a la formación continua de trabajadores, aunque éstos son mínimos.

Tabla II.2. Número total de personas formadas en el año 2001 dentro de cada medida (universo de las acciones a evaluar) y tamaño muestral.

Medida	Órgano Gestor	Universo (Personas formadas)	Muestra
43.2. Asegurar la actualización del nivel de competencias de los trabajadores	Dirección General de Industrias Agrarias	10.618	259
	Dirección General de Empleo y Formación	1.789	44
	Agencia de Desarrollo Económico	1.004	24
	Servicio Formación Arbitraje Consumo ¹	722	17
	Dirección General de Turismo	390	10
	Servicio Acción Cultural ²	95	2
	Servicio Restauración Patrimonio ²	65	2
	Servicio Formación-estud Equipamiento ¹	63	1
	Total	14.746	359
42.6. Ofrecer a los desempleados posibilidades de inserción en el mercado laboral	Servicio Defensa Medio Natural	1.299	15
	Dirección General de Empleo y Formación	898	300
	Total	2.197	315
41.15. Proponer alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superen la enseñanza obligatoria	Innovación Educativa	1.556	286
	Dirección General de Industrias Agrarias	84	15
	Total	1.640	301
45.16. Mejorar la empleabilidad de las mujeres	Dirección General de la Mujer	490	211
	Total	490	211

(1) Dirección General de Comercio y Consumo

(2) Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural

Fuente: Fondos 2000 y SSU

La información de partida para realizar la encuesta (nombre, número de teléfono y curso realizado de todos los alumnos formados en 2001) se ha obtenido de cada uno de los expedientes, en la mayoría de los casos, y en los

restantes, ha sido suministrada por los responsables de las acciones formativas de cada órgano gestor.

A la hora de diseñar la encuesta se ha considerado cada medida como un universo y se ha determinado el tamaño de la muestra partiendo de un muestreo aleatorio simple, sin reemplazamiento, con un nivel de confianza del 95% y un error muestral del 5%, suponiendo $p=0,4$ y $q=0,6$. Con este planteamiento, el tamaño de la muestra para cada acción es el que aparece en la Tabla II.2.

La distribución de los elementos de la muestra en todas las medidas se ha realizado de forma proporcional al volumen de alumnos correspondientes a cada órgano gestor, salvo en el caso de la *medida 42.6*, en la que la mayor parte de las personas formadas por la Dirección General del Medio Natural de las que se conoce cuál es su situación laboral, en el momento de realizar el curso, se encuentran ocupados. Esto imposibilita aplicarles el cuestionario diseñado para esta medida, dirigida a desempleados mayores de 25 años y con menos de un año en el desempleo. Sin embargo, hay que señalar que, en muchos casos, se trata de personas contratadas temporalmente (contratos a término y en prácticas) que requieren de formación específica para la extinción de incendios.

La selección de los elementos de la muestra (diseño muestral) se ha realizado con un muestreo aleatorio sistemático, mediante la aplicación de un coeficiente de elevación, en los casos en los que se dispone de los listados de los alumnos en formato papel, mientras que en aquellos en los que se dispone de los listados de alumnos en soporte informático (Dirección General de Empleo y Formación) se ha realizado un muestreo aleatorio simple, mediante la generación de números aleatorios.

El cuestionario para cada medida es distinto, ya que los objetivos que se persiguen, con cada una de ellas, también lo son y están diseñados con una

estructura y ordenación que los hacen funcionales, de cara a obtener la información requerida. Estos aparecen recogidos en el Anexo IV.

II.2.2. Entrevistas

El propósito de las entrevistas es recabar diagnósticos e información adicional de aquellas personas o representantes claves de los Órganos Gestores de los Fondos. Con ello se persiguen dos objetivos: el primero, obtener información que permita cubrir las lagunas que los resultados de las encuestas muestren, en relación con la adecuación entre medidas-objetivos-beneficiarios. El segundo, permitir una aproximación a la eficacia de las medidas y actuaciones sobre las que no se realiza la encuesta.

A este respecto hay que señalar que ninguna de las actuaciones realizadas dentro de las medidas dirigidas a la inserción de discapacitados y de otros colectivos en riesgo de exclusión se evalúa mediante encuesta debido a la dificultad para acceder telefónicamente a dichos colectivos. Tampoco son evaluadas otras actuaciones dirigidas a formación de investigadores, a parados menores de 25 años o desempleados de larga duración, así como todas las medidas de apoyo directo al empleo.

Por ello, la propuesta realizada por el Evaluador Coordinador que considera la realización de 10 entrevistas dentro de las medidas recogidas en la Tabla II.1, se ha añadido la realización de entrevistas en estas medidas sobre las que no se realiza encuesta. El Anexo IV recoge el guión sobre las cuestiones que se han tratado en cada uno de los casos propuestos.

II.2.3. Mesas redondas

Las mesas redondas han tenido por finalidad obtener resultados contrastados entre los distintos tipos de agentes implicados en su gestión o desarrollo y los participantes o beneficiarios últimos. Por ello, cada mesa ha estado

compuesta por agentes institucionales, expertos y beneficiarios de la medida correspondiente.

La interacción de los participantes ha resultado clave de cara a obtener resultados operativos, de forma concluyente, sobre la eficacia de las medidas desarrolladas.

Las mesas redondas que se han realizado han sido las siguientes:

- Ayudas al empleo.
- Integración en el mercado de trabajo de las personas con especiales dificultades.
- Participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

II.3. METODOLOGÍA ESPECÍFICA PARA LA EVALUACIÓN DE LAS INTERVENCIONES DEL FEDER Y FEOGA-ORIENTACIÓN

II.3.1. Selección muestral para el análisis de casos

La selección muestral para el análisis de casos de las intervenciones cofinanciadas por el FEDER y el FEOGA-Orientación se ha realizado de acuerdo con los criterios establecidos por los responsables de la evaluación intermedia del *Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006* para las regiones españolas Objetivo 1, y recogidos en el documento *Selección y análisis de casos para la Evaluación de Programas Operativos 2000-2006*. En dicho documento se establecen como criterios a atender en la selección de casos, los siguientes:

1. **Una eficacia financiera significativamente baja.** Se trata de que las actuaciones seleccionadas se encuentren entre aquellas que presentan mayores desviaciones en su ejecución financiera, entendida ésta como

ratio entre pagos efectuados y cantidades programadas. De acuerdo con las agrupaciones establecidas, se entiende que la eficacia financiera es “**baja**” cuando dicho ratio se encuentra entre el 20 y el 40%, y “**muy baja**” cuando sea inferior al 20%.

2. **Unos costes unitarios más elevados en términos relativos.** En este caso, se valoran las realizaciones y resultados alcanzados de acuerdo con los indicadores que, para cada una de las medidas objeto de análisis, sean más significativas, y se comparan con los medios y recursos empleados. La referencia media se toma como el promedio de los costes unitarios de cada indicador para el conjunto de los Programas.
3. **Una selección de “Buenas prácticas”.** Se han identificado aquellos proyectos que, por su elasticidad del objetivo con respecto al instrumento, por el grado de innovación presente en las fórmulas de aplicación, por la alta complementariedad de fondos o por el grado de participación de los agentes sociales en la programación se considera que debieran ser objeto de aplicación en otros ámbitos.

En dicho documento se recogen, además, cuáles son las medidas de FEDER que han de ser objeto de evaluación en virtud de los criterios “*eficacia financiera*” y de “*costes unitarios elevados*”, así como el número de proyectos de cada tipo que se deben analizar, por lo que la labor del grupo evaluador se ha limitado a realizar la selección muestral de proyectos dentro de las medidas señaladas, tratando de cubrir, en la medida de lo posible, la variedad tipológica presente en los proyectos elegibles, en cuanto a ámbitos de actuación, órgano gestor o tamaño de los proyectos.

Las medidas seleccionadas en el documento *Selección y análisis de casos para la Evaluación de Programas Operativos 2000-2006* para el análisis de casos de las intervenciones cofinanciadas por el FEDER en el *Programa Operativo Integrado de Castilla y León*, desde la perspectiva de la

evaluación del *Marco Comunitario de Apoyo*, son las recogidas a continuación:

Eficacia			Costes unitarios		
Eje	Medida	Nombre	Eje	Medida	Nombre
1	56	Apoyo a la internacionalización y promoción exterior (FEDER)	3	6	Protección y regeneración del entorno natural (FEDER)
6	3	Ferrocarriles (FEDER)			

Con los últimos datos disponibles de Fondos 2000, a ninguna medida se la puede calificar globalmente de altos costes unitarios, tan sólo parcialmente en algunos indicadores sueltos.

El número de casos de cada tipo a seleccionar, como se recoge en el mencionado documento, es el siguiente:

	Crit. Eficacia	Crit. Costes Unitarios	Buenas Prácticas
Tamaño Grande	5	5	3
Tamaño Mediano	3	3	2
Tamaño Pequeño	1	1	1

La gran diversidad de criterios de selección sugiere que el muestreo aleatorio resulte inadecuado en este contexto y el mismo documento metodológico, al que se hacía referencia anteriormente, recomienda la selección en términos de un acuerdo entre los gestores del *Programa* y el equipo evaluador. Parece, por tanto, razonable que la selección muestral siga las pautas del muestreo opinático, en el que el acercamiento a dicha selección resulta de la conjunción de técnicas puras de muestreo y valoración de los perfiles de las unidades seleccionadas, en un procedimiento “*en espiral*”.

Otro aspecto a tener en consideración es el que afecta a los datos poblacionales en la selección muestral. La congruencia entre el proceso de evaluación del *Programa Operativo Integrado de Castilla y León* con la evaluación intermedia del *Marco Comunitario de Apoyo para las regiones*

españolas de Objetivo 1, obliga a que la base de datos a utilizar sea la proporcionada por los evaluadores del *Marco*. El retraso en la recepción de la información completa a 31 de diciembre de 2002 obligó al equipo evaluador a realizar la selección muestral con los datos disponibles hasta agosto de 2002, y reevaluar el grado de ejecución de los proyectos en el propio análisis de casos.

De acuerdo con todo ello la selección realizada para efectuar el análisis de casos de las intervenciones cofinanciadas por el FEDER en el *Programa Operativo Integrado de Castilla y León* ha sido la recogida en la Tabla II.3, la Tabla II.4 y la Tabla II.5:

Tabla II.3. Selección de casos según el criterio de baja eficacia (FEDER)

Eje	Medida	Código del expediente	Nombre del proyecto
1	56	EXCAL 1/2001	Financiar el "Servicio de Información Integral de Comercio Exterior a las Pymes de Castilla y León"
1	56	EXCAL 2/2001	Financiar el "Servicio de Información Integral de Comercio Exterior a las Pymes de Castilla y León"
1	56	SERVICIO INFORMACION 2000	Servicio de Información Integral de Comercio Exterior a las Pymes de Castilla y León
6	3	01	Variante ferroviaria de la Línea Madrid-Hendaya en Burgos. Infraestructura. Tramo I.
6	3	10928398	Tratamiento trincheras PK 96/100-97/600 t/Ciudad Rodrigo-Fuentes de Oñoro
6	3	11900552	Desguarnecido con sustitución balasto y renovación materiales PK 428/720-437/300 L/Madrid-Hendaya
6	3	15029390	Instalación calefactores agujas a 220V en Becerril, Villada, Sahagun y Torneros
6	3	95115309	IS L/Medina-Salamanca-Fuentes de Oñoro (CTC,Tren-Tierra y redes) (Convenio JUNTA-RENFE)(66,66%)

Fuente: Elaboración propia.

Tabla II.4. Selección de casos según el criterio de altos costes unitarios (FEDER)

Eje	Medida	Código del expediente	Nombre del proyecto
3	6	0106120000529	AV-60/00 Construcción edificio para centro interpretación de la naturaleza en el P.R. Sierra de Gredos, Guisando
3	6	0106120010236	LE-51/01 Diseño, inst. Y puesta en func. Centro recepción de visit. Sect. Occid. P.R. Picos de Europa
3	6	01CO0156/NO	Actuaciones complementarias a la canalización del río Gaznata T.M.Herradon de Pinares (Ávila)
3	6	0808	Restauración ambiental y acondicionamiento social de las riberas del río Pisuerga en el entorno de Simancas (Valladolid)

Fuente: Elaboración propia.

Tabla II.5. Selección de casos según el criterio de buenas prácticas (FEDER)

Eje	Medida	Código del expediente	Nombre del proyecto
--	--	6 proyectos	(A seleccionar de la siguiente lista propuesta por el equipo gestor)
2	2		Mantenimiento y explotación de las colecciones de variedades viníferas y de clones de variedades autóctonas de Castilla y León (PEP 2003/00346)
2	2		Estudio de la calidad de los suelos de uso agrícola: diagnóstico de la fertilidad y recomendaciones de abonado (PEP 2003/000346)
2	7		Infraestructuras y Equipamientos Sociales y Sanitarios: Equipamiento Informático Hospital de Medina del Campo (Digitalización de Radiología)
2	7		Proyecto dentro de la convocatoria de ayudas para la implantación o extensión de servicios de telecomunicaciones de interés regional. La empresa adjudicataria fue INFORCYL, consistía, por un lado, en una solución de autoservicio para la compra de billetes y, por otro lado, un sistema de monética y gestión para servicios urbanos. (Nº de proyecto 2001/0241)
3	1		Estación de tratamiento de agua potable (ETAP) de Villarcayo (Burgos)
3	6		Centro Valle de Iruelas (Las Cruceiras)
41	1		Campus la Yutera en Palencia
41	1		Campus de Ponferrada
41	1		Piscina cubierta de León
5	8		Restauración del Claustro de los Reyes del Convento de San Esteban de Salamanca
5	9		Construcción del Centro de salud de San Ildefonso La Granja
6	1		Carretera 1.2-SG-9 Variante Sepúlveda SG -232. (Código proyecto 2001/0002003)

Fuente: Elaboración propia.

Esta misma metodología se ha seguido para realizar la selección muestral para el análisis de casos de las intervenciones cofinanciadas por el FEOGA-Orientación. De acuerdo con el *criterio de eficacia en la ejecución* y dentro de las medidas que han sido objeto de subvención por parte de FEOGA-Orientación, se seleccionaron las *medidas 1.2.Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas, 7.3.Inversiones en explotaciones agrarias y 7.5.Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias*. El *criterio de costes unitarios* sugiere la selección de proyectos dentro de las *medidas 1.2.Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas, 3.9.Silvicultura y 7.2.Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo*. No obstante, conviene señalar que, con los datos de Fondos 2000, a 31 de diciembre de 2002, ninguna de estas medidas puede ser considerada, globalmente, como de altos costes unitarios, dado que únicamente se produce este hecho en algunos indicadores concretos.

Qué duda cabe que la baja ejecución de algunas medidas obedece a que han sido puestas en marcha en los últimos meses del trienio evaluado, por lo que no debe prejuzgarse el grado de ejecución final. Por ejemplo, detrás de la baja ejecución de la *medida 7.5.Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias* puede encontrarse el retraso en la puesta en marcha de los Grupos de Acción Local del Programa PRODERCAL, sus principales destinatarios (aprobado en octubre de 2002). Algo similar cabría señalar en relación con la *medida 1.2*, que ha sufrido una serie de problemas de definición previa y posterior aplicación, consecuencia de diversos factores, que han derivado en un retraso en su ejecución.

La Tabla II.6 y la Tabla II.7 contienen la selección muestral realizada para las intervenciones cofinanciadas por FEOGA-Orientación con los criterios que han sido expuestos anteriormente.

Tabla II.6. Selección de casos según el criterio de baja eficacia (FEOGA-Orientación)

Eje	Medida	Código del expediente	Nombre del proyecto
1	2	0103120010020	Promoción de la calidad agroalimentaria
1	2	2002/001027	Ayudas a la Transformación y Comercialización de productos agrarios
1	2	0103120010026	Ayudas a asociaciones sectoriales de industrias agroalimentarias
7	3	0103120010236	Ayudas destinadas a fomentar la conversión varietal del lúpulo durante el año 2001
7	5	0103120000172	Ayudas a la polinización para titulares de explotaciones apícolas en Castilla y León
7	8	0103120010233	Ayudas para compra de ganado bovino, ovino y caprino para reposición de reses sacrificadas en C.S.G. (Orden 29-12-2000)
7	8	0103120000157	Ayudas a Agrupaciones de Defensa Sanitaria de ganado vacuno, ovino, caprino y porcino
7	8	0103120000161	Fomento de razas vacunas autóctonas en régimen de producción intensiva
7	8	0103119990320	Proyecto para mejora de los rendimientos de las razas ganaderas de Castilla y León
7	8	0103120010308	Asistencia técnica para el establecimiento de una red de grabación de movimientos animales (especie bovina)

Fuente: *Elaboración propia.*

Tabla II.7. Selección de casos según el criterio de altos costes unitarios (FEOGA-Orientación)

Eje	Medida	Código del expediente	Nombre del proyecto
1	2	2002/001022	Campañas mejora comercialización
3	9	0106119990334	P-302/99 Tratamientos selvícolas preventivos de incendios en 8 montes del término municipal de Alar del Rey y tres más, Palencia
3	9	0106119990345	SO-301/99 Tratamientos selvícolas preventivos de incendios en montes del término municipal de El Burgo de Osma y otros, Soria
3	9	0106119990431	ZA-301/99 Trabajos selvícolas preventivos en 133 ha. de los montes ZA-3033 y 137 u.p. del término municipal de Puebla de Sanabria y dos más. Zamora
3	9	0106119990549	BU-300/99. Trabajos selvícolas preventivos de incendios en el monte de utilidad pública 251 y 11 más. Término municipal de Quintanar de la Sierra y 11 más. Burgos
3	9	0106120010603	BU-301/01. Tratamientos selvícolas preventivos de incendios en 376,6 has. en el término municipal de Tubilla del Agua y 9 más. Burgos
3	9	0106120010720	PA-48/01 Tratamientos selvícolas en 487 has. Choperas comarca Páramos, Campos y Campoo, Ojeda y Cerrato (Palencia)
7	2	0103120000047	Infraestructura Rural en zona de concentración parcelaria en Castrillo de la Vega
7	2	0103120000223	Asistencia técnica para replanteo de nuevas fincas de reemplazo resultantes de la concentración parcelaria en zona de Val de S. Lorenzo-Santiagomillas (León)
7	2	0103120000246	Asistencia técnica para la realización de replanteo de nuevas fincas de reemplazo, resultado de la concentración parcelaria en la zona de Arcones (Segovia)
7	2	0103119950204	Caminos, saneamiento y restauración del medio natural en Valdevimbre-Ardón (León), Expediente 1.237

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al *criterio de buenas prácticas*, el documento citado sugiere que la selección se haga de mutuo acuerdo entre los gestores del Programa y los evaluadores. A nuestro juicio, parece más conveniente que los gestores realicen una propuesta inicial a partir de la cual el equipo evaluador, posteriormente, seleccionaría una muestra que combine criterios opináticos con aleatorios. En consecuencia, la selección de buenas prácticas se ha llevado a cabo por los gestores de las distintas medidas según los criterios que se exponen a continuación, siendo el resultado, los proyectos que se recogen en la Tabla II.8.

- Actuaciones que revelen la existencia de sinergias con otros Fondos Estructurales, Programas Operativos o Iniciativas Comunitarias.
- Proyectos que contribuyan a mejorar la calidad de vida en el medio rural y las condiciones de trabajo en el sector agrario.

- ❑ Iniciativas que muestren un efecto real sobre el mantenimiento de la población en el medio rural y/o que provoquen cambios en su estructura por edades y por sexos.
- ❑ Actuaciones que contribuyan al mantenimiento y/o a la generación de empleo en el medio rural, mediante la diversificación de las actividades económicas.
- ❑ Proyectos que incrementen el valor añadido de los productos agrarios, mejoren en su calidad e impulsen su comercialización.
- ❑ Iniciativas que fomenten el movimiento cooperativo y asociativo en el sector agrario.
- ❑ Actuaciones que favorezcan la conservación de la biodiversidad y la “puesta en valor” de los recursos naturales.

Tabla II.8. Selección de casos según el criterio de buenas prácticas (FEOGA-Orientación)

Eje	Medida	Código del expediente	Nombre del proyecto
1	2	LE/002034/B01.1	Complejo Cárnico Picos de Europa
1	2	P/000021/B01.1	App Tierras de Castilla y León, Sdad Coop.
1	2	VA/010012/B01.1	Grefusa, S.L
3	9	AV-700/01	Actuaciones integradas en mejora del medio natural en la Comarca de Gredos, Ávila
3	9	AV-702/01	Actuaciones integradas en mejora del medio natural en las Comarcas de Alberche y Alto Tietar, Ávila
3	10	AV-25/02	Actuaciones de infraestructuras de U.P. y en el entorno rural del P. Regional de la Sierra de Gredos
3	10	AV-32/02	Mantenimiento de la Infraestructura de uso público de la Reserva Natural Valle Iruelas
7	3	07/47/01870/00/1	Explotación Agrícola Valdelilla, S.L
7	8	07/47/00003/02/6	Adquisición de máquina para siembra directa
7	8	07/34/01545/00/8	Grupo de Uso de Maquinaria en común Tierras del Cerrato
7	8	07/47/01863/00/5	Agrupación de Gestión Tierras Medinenses
7	2	1503-1	Reformado Urbanización polígono agroindustrial del Órbigo en Villarejo de Órbigo (León) (D) (IR/FO)
7	2	1580	Almacenes e instalaciones para patatas (obra civil) en Babilafuente (Salamanca) (D) (CP/FO)
7	2	1649	Infraestructura rural zona de concentración parcelaria en Vega de Infanzones-Onzonilla (León) (D) (CP/FO)
7	2	BD 95	AT preparación bases definitivas CP zona Almendra (Sa)
7	2	P 102	AT preparación proyecto de CP zona de Almendra
7	2	A 90	Asist. para C.P. Almendra (SA) EXP-A-90

Fuente: Elaboración propia.

II.3.2. Selección muestral para el análisis territorial en la distribución del gasto del FEOGA-Orientación

La *Guía Metodológica para la Evaluación de los Programas Operativos 2000-2006* propone una selección de expedientes (proyectos) ejecutados hasta 31 de diciembre de 2002, que incluyan al menos un 60% del gasto total. Esta muestra debe servir para la realización de un análisis territorial de las actuaciones cofinanciadas con cargo al FEOGA-Orientación.

Cabe valorar la distribución territorial de las inversiones subvencionadas, aunque este objetivo puede conseguirse para el conjunto de la ayuda y no sólo para una muestra representativa. No obstante, han existido problemas que hacen que, al final, para algunas medidas esto no haya sido posible. Son los casos de la medida *7.3. Inversiones en explotaciones agrarias* y *7.8. Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera*.

Este equipo de evaluación solicitó a los gestores del *Programa* que suministrasen los códigos comarcales de las actuaciones no municipalizadas para realizar el análisis de la distribución territorial del gasto que se recoge en el Capítulo VII de este Informe.

II.3.3. Preguntas comunes para la evaluación de los programas de desarrollo rural 2000-2006 financiados con cargo al FEOGA-Orientación

Tal como establece la *Guía Metodológica para la Evaluación de los Programas Operativos 2000-2006*, dar respuesta a las preguntas comunes de evaluación se configura, de acuerdo con los Reglamentos y los Documentos STAR, como el aspecto esencial de la evaluación de las intervenciones de desarrollo rural financiadas por el FEOGA-Orientación.

Dado que las preguntas han sido diseñadas por la Comisión Europea para ser aplicadas a nivel comunitario y para todas las medidas de desarrollo

rural, el equipo evaluador del *Programa Operativo Integrado de Castilla y León* ha realizado una selección adaptándolas a las medidas cofinanciadas por FEOGA-Orientación que se recogen en dicho Programa. La selección efectuada, a partir del Documento STAR VI/12004/00, y su correspondencia con las distintas medidas se presenta en la Tabla II.9:

Tabla II.9. Correspondencia entre las preguntas comunes de evaluación y las medidas cofinanciadas por FEOGA-Orientación

Preguntas comunes de evaluación	Medidas cofinanciadas por FEOGA-Orientación en el Programa Operativo Integrado de Castilla y León
Capítulo I. Inversiones en explotaciones agrícolas	Medida 7.3. Inversiones en explotaciones agrarias
Capítulo VII. Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas	Medida 1.2. Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas
Capítulo VIII. Silvicultura	Medida 3.9. Silvicultura
Capítulo IX. Fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales	Medida 3.10. Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y de la economía agraria Medida 7.2. Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo Medida 7.5. Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias Medida 7.6. Recuperación de la capacidad de producción dañada por desastres naturales y establecimiento de medios de prevención adecuados Medida 7.8. Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería financiera
Capítulo X. Preguntas de evaluación transversales	Todas

Fuente: *Elaboración propia.*

Las preguntas comunes de evaluación que no han sido consideradas (Capítulos II, III, IV, V y VI) no tienen un reflejo en el *Programa Operativo Integrado de Castilla y León* objeto de esta evaluación.

Las respuestas a estas preguntas se sintetizan en el apartado correspondiente a *Desarrollo Rural*, en el Capítulo VII del presente *Informe* dedicado a analizar los diferentes ámbitos de actuación de la estrategia de desarrollo. La información que allí se recoge es resultado de todo el proceso de evaluación, contemplándose, entre otras fuentes:

- El sistema de seguimiento y las opiniones de los gestores de las distintas medidas (información cuantitativa y cualitativa).

- ❑ Las opiniones de los directores de obra (información cuantitativa y cualitativa).
- ❑ Las opiniones de los beneficiarios entrevistados en el análisis de casos (información cuantitativa y cualitativa).
- ❑ La apreciación personal de los evaluadores tras procesar toda la información recopilada (información cualitativa).

II.4. METODOLOGÍA ESPECÍFICA PARA LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Al objeto de afrontar la evaluación ambiental estratégica del *Programa Operativo Integrado de Castilla y León 2000-2006* se han elaborado tres cuestionarios que se incluyen en el Anexo V, que cubren los siguientes aspectos:

- ❑ Cuestionario de evaluación ambiental para el *Eje 3*, aplicable a los proyectos cofinanciados por FEDER para analizar las medidas de depuración de aguas residuales y el tratamiento de residuos sólidos.
- ❑ Cuestionario de evaluación ambiental aplicable a los proyectos cofinanciados por FEDER y FEOGA-Orientación para el análisis del impacto de la integración, que ha sido respondido por los directores de obra de los distintos proyectos.
- ❑ Cuestionario de evaluación ambiental aplicable a los proyectos cofinanciados por FEDER y FEOGA-Orientación para analizar la coherencia del *Programa Operativo* con los principios ambientales de integración, respondido por los gestores de las diferentes medidas.

Para ello, se ha tenido en cuenta el documento metodológico aportado por los evaluadores del *Marco Comunitario de Apoyo para las regiones*

españolas del Objetivo 1, adaptándolo, en cierta medida, a las peculiaridades propias de Castilla y León. Así, con el fin de facilitar el trabajo de campo que se ha desarrollado a lo largo del proceso de evaluación, se han incluido diferentes aspectos sobre la normativa de la Comunidad Autónoma en materia de evaluación de impacto ambiental (Ley 6/2001).

II.5. METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES

La evaluación de la aplicación del principio de igualdad de oportunidades en las actuaciones cofinanciadas con Fondos Estructurales que se ha realizado busca analizar el enfoque dual de la intervención, es decir, persigue conocer el progreso en materia de igualdad, derivado tanto de la aplicación de **políticas de igualdad de género específicas** como el derivado de la aplicación de **políticas generales con perspectiva de género** (mainstreaming de género).

Para ello, siguiendo las indicaciones contenidas en la *Guía Metodológica para la Evaluación de Programas Operativos, 2000-2006* se han analizado las siguientes cuestiones:

1. ***La articulación institucional de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León.*** A partir de entrevistas con gestores y de un amplio estudio documental se revisaron tanto los compromisos regionales en materia de igualdad de oportunidades como los principales medios e instrumentos disponibles para la puesta en marcha de dichas iniciativas.
2. ***La igualdad de oportunidades en la fase de programación.*** La verificación de la introducción de la transversalidad de género en la programación se centra en el análisis de *trece aspectos de género* a

identificar en la programación de los diferentes ejes y sus correspondientes medidas. La recogida de esta información se ha realizado mediante la elaboración de un *Cuestionario para la Evaluación de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en las Intervenciones de los Fondos Estructurales* (Anexo VI) que ha sido respondido por los diferentes gestores-coordinadores de los distintos Fondos. Adicionalmente, se completa este apartado con información obtenida de los gestores-coordinadores de los distintos Fondos en la fase de análisis institucional.

3. *La igualdad de oportunidades en la ejecución de los programas.*

Para poder valorar los efectos de la aplicación de la transversalidad en los distintos ejes del *Programa Operativo* de Castilla y León se ha analizado en primer lugar la ejecución de los programas y las desviaciones observadas entre la programación y la ejecución. Como esta información es de carácter cuantitativo y está muy centrada en actuaciones relativas a la situación laboral de las mujeres, resulta insuficiente, también se ha recogido información cualitativa⁴ de los gestores-coordinadores de las actuaciones cofinanciadas relativa a *cinco ámbitos de impacto*.

4. *Análisis de la evolución del contexto socioeconómico de las mujeres.*

Con el objeto de poder evaluar el impacto de las medidas del *Programa Operativo* se ofrece un breve análisis de la evolución del contexto socioeconómico de las mujeres. Este análisis, de carácter cuantitativo, se realiza a partir del estudio de la evolución, en el período de aplicación del *Programa* (2000-2002), de una

⁴ También empleando el citado *Cuestionario para la Evaluación del Principio de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en las Intervenciones de los Fondos Estructurales* (Epígrafe II).

selección de indicadores de contexto referidos a los ámbitos laboral y educativo.

5. **Descripción de buenas prácticas.** En un último apartado se presenta una selección de buenas prácticas en materia de igualdad de oportunidades. Esta selección ha sido efectuada, fundamentalmente, a partir de la información suministrada por los gestores de las diferentes medidas y Fondos y pretende recoger una muestra de algunas de las intervenciones que por su naturaleza o por sus resultados han tenido un impacto significativo en el período de intervención analizado.

II.6. METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO MACROECONÓMICO

II.6.1. Metodología del Modelo HERMIN

Los modelos macroeconómicos son de gran utilidad, tanto para las tareas de predicción como para ayudar a la formulación de medidas de política económica (presupuestos, planes de inversión, etc.), especialmente en términos de sus efectos tendenciales. Cada vez con más frecuencia se vienen utilizando modelos macroeconómicos para evaluar y diseñar la política económica, por cuanto ofrecen una formalización acerca del funcionamiento de la economía, en su conjunto, que permite analizar adecuadamente la interacción entre la actividad del sector público y el conjunto de la actividad económica.

Para evaluar los efectos macroeconómicos de las intervenciones desarrolladas en el marco del *Programa Operativo Integrado de Castilla y León 2000-2006*, se ha utilizado una adaptación a la economía de Castilla y León del modelo macroeconómico estructural de largo plazo de la economía española HERMIN.

Dicho modelo tiene como objetivo primordial el análisis a largo plazo de políticas económicas, por lo que parte de la hipótesis de que el comportamiento de los agentes económicos no se va a ver afectado por factores cíclicos. Este supuesto permite simplificar, considerablemente, las distintas especificaciones, al contemplar únicamente las variables determinantes de las decisiones de los agentes, de acuerdo con lo postulado por el análisis económico.

La fundamentación teórica de las ecuaciones de comportamiento del modelo y de las técnicas de estimación que el mismo plantea (explicadas con mayor nivel de profundidad en el Anexo XI) permite explorar los distintos patrones de crecimiento, a largo plazo, que presumiblemente seguiría la economía castellano y leonesa, ante cambios en determinadas circunstancias exógenas que afectan a su comportamiento. Una de ellas, es, sin ningún género de dudas, su condición de Objetivo 1 de la Política Regional Europea y, consecuentemente, de región beneficiaria de las ayudas estructurales de la política de cohesión de la Unión.

Con el fin de identificar y modelizar las vías de transmisión de las ayudas europeas sobre la economía castellano y leonesa, se han diferenciado los efectos por el lado de demanda y de la oferta. Los efectos de demanda provienen del impulso que para la economía tiene un mayor gasto público, que se transmite directamente en la demanda y, por tanto, en la producción, lo que afecta, a su vez, al empleo, la renta, y los precios y salarios. Por su parte, los efectos de oferta actúan a través de los costes, la productividad y la competitividad, estimulando la producción, disminuyendo las importaciones e incrementando las exportaciones. Además, al aumentar la capacidad productiva de la economía se atenúan las presiones inflacionistas originadas en el lado de la demanda.

La combinación de dichos efectos proporciona el efecto total del gasto ejecutado por el *Programa Operativo Integrado de Castilla y León* sobre las

principales magnitudes económicas de la región: Valor Añadido Bruto (VAB), productividad, empleo y stock de capital público y privado. Finalmente, el análisis de impacto realizado ha agrupado tales efectos según las diferentes intervenciones llevadas a cabo, esto es, actuaciones en materia de infraestructuras sociales y de transporte, de apoyo a la formación y cualificación de los recursos humanos y de fomento a la inversión del tejido productivo regional. Los beneficios económicos derivados de cada una de estas intervenciones se manifiestan en dos tipos de externalidades: el incremento en la productividad de los factores privados, por un lado, y la mejor calidad del producto ofrecido por el sector privado, por otro.

II.6.2. Metodología del análisis Input-Output

El análisis de las repercusiones del *Programa Operativo Integrado de Castilla y León* sobre algunas de las macromagnitudes regionales, a través del análisis input-output, necesariamente se encuentra limitado por varias razones.

En primer lugar, por la heterogeneidad del propio *Programa Operativo*, que incluye actuaciones muy diversas. Además, determinados *Ejes*, como sucede con los que financia el FSE, no tratan de potenciar sectores concretos de la economía sino que sus efectos se difuminan por toda ella, siendo difícil su cuantificación de forma sectorial.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que, actualmente, la última Tabla Input-Output disponible para Castilla y León es la de 1995, año que se encuentra alejado del periodo evaluado, por lo que su validez para recoger la estructura productiva castellana y leonesa del periodo es limitada. No obstante, *los resultados son razonables a nivel global*, aunque pueden ir perdiendo validez cuando se trata de desagregar por sectores.

Por último, la información que se precisa para estudiar estas repercusiones ha de tener presente a los diferentes agentes encargados de la ejecución del

Programa Operativo (Junta de Castilla y León, Administración Central, Ayuntamientos, empresas de la construcción y de servicios contratadas, profesionales liberales, etc.), por lo que su obtención es bastante compleja y los resultados finales van a estar condicionados por la fiabilidad de sus respuestas (Anexo XII).

Para poder analizar los efectos que la ejecución del *Programa Operativo Integrado* ha tenido sobre el conjunto de la economía regional y, más concretamente sobre cada uno de los sectores productivos, así como para poder aproximarnos a sus consecuencias sobre la producción, el empleo y el valor añadido, hemos utilizado la metodología Input-Output aplicada a la correspondiente *Tabla de Castilla y León para el año 1995*, última disponible en el momento de realizar la evaluación intermedia.

Hemos optado por utilizar esta metodología, frente a los modelos econométricos, dada la falta de series estadísticas con tamaño suficiente y referidas a las variables de la economía castellana y leonesa que podrían incorporar tales modelos como exógenas. Señalemos que, en la actualidad, se están presentando las primeras Contabilidades Regionales que pueden posibilitar, con el tiempo, la aplicación de modelos econométricos para este fin, por lo que esta metodología no es descartable en un futuro próximo.

Es preciso señalar que los efectos que se presentan son únicamente interiores y, por tanto, limitados al territorio regional.

De este modo, utilizando la matriz de demanda interindustrial de la Tabla Input-Output se determinan los incrementos totales, tanto directos como indirectos, en las producciones sectoriales regionales, como consecuencia de las compras dirigidas a la demanda final en la ejecución de cada *Eje*, sobre el conjunto de los sectores productivos de la región en el periodo objeto de evaluación (2000-2002). Para ello, se ha aplicado el modelo abierto de demanda de Leontief, es decir,

$$w=(I-A_d)^{-1} f_d^*$$

donde:

w es la producción efectiva,

A_d la matriz de coeficientes técnicos interiores⁵

f_d^* la demanda interior⁶ (neta de transferencias e importaciones).

Con posterioridad, se trasladan esos incrementos en las producciones a requerimientos de empleo y de valor añadido. Para estimar el empleo debemos distinguir entre empleo directo e inducido.

El primero, viene dado al multiplicar los incrementos en las producciones sectoriales por los contenidos de empleo por unidad de producto, mientras que el empleo total, tanto directo como inducido, se obtiene como,

$$g_i=\hat{V} (I-A_d)^{-1} f_d^*$$

siendo:

\hat{V} la matriz diagonal que expresa las cantidades directas de empleo absorbidas por los sectores para poder producir una unidad

g_i el empleo total necesario para abastecer los incrementos experimentados en la demanda final.

De forma similar a como se determina el empleo se estiman los incrementos en los valores añadidos, donde ahora la matriz \hat{V} recoge las cantidades de

⁵ Los coeficientes técnicos interiores representan la cantidad de input de una rama producidos en el interior de una región y utilizados por otra rama instalada en esa misma región. Éstos se recogen en una matriz que refleja las relaciones intersectoriales de la economía regional, en términos unitarios.

⁶ Formada por la demanda final realizada, como consecuencia de la ejecución del *Programa Operativo Integrado*, a los sectores interiores de la economía regional.

valor añadido por unidad de producto en los sectores productivos y g_i sería el valor añadido total generado por los incrementos experimentados en la demanda final.

