

0. RESUMEN EJECUTIVO

Nota preliminar: Este resumen ejecutivo es una parte del Informe de Evaluación Intermedia del POI de Galicia 2000-2006 realizado por Investigaciones y A. T. Quasar, SA. Su lectura ofrecerá una visión sintética pero parcial de las valoraciones contenidas en dicho Informe. El último capítulo de la evaluación contiene un resumen de conclusiones y recomendaciones útiles para la mejora de la eficacia y eficiencia del Programa. Al final del Resumen Ejecutivo se presentan dos cuadros explicativos de los Ejes y Medidas desarrollados por el Programa y de los principales indicadores financieros a 31 de diciembre de 2002.

¿Qué es la evaluación?

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.

¿Qué es un Programa Operativo Integrado?

El Programa Operativo es **la forma de intervención reglamentaria más común para articular la Estrategia de Desarrollo Regional** de los territorios Objetivo 1 de la Unión Europea (aquellos que reciben un

mayor esfuerzo financiero con el objetivo de alcanzar la Cohesión Económica y Social).

El carácter Integrado implica (como novedad respecto al período de programación anterior 1994-1999) que un programa es cofinanciado por varios Fondos Estructurales (en este caso FEDER, FSE y FEOGA-Orientación)¹. En consecuencia **un Programa Operativo Integrado (POI) atiende todos los ámbitos de intervención de la Política Regional Comunitaria** lo cual permite una interacción más elevada de los instrumentos financieros comunitarios en la persecución de los objetivos planteados.

Por otro lado, **un POI es sólo una parte de las actuaciones de política económica desarrolladas en la región**. De forma complementaria se desarrollan actuaciones de Programas Operativos Plurirregionales (gestionados por la Administración General del Estado), otras actuaciones comunitarias de Cohesión, y principalmente la política autónoma de la región financiada con fondos propios.

¿Cuáles son los rasgos básicos de POI de Galicia?

El Programa Operativo Integrado de Galicia es el resultado último de una fase de programación del período 2000-2006 que tuvo su inicio con la elaboración del *Plan Estratégico de Desarrollo Económico de Galicia, 2000-2006 (PEDEGA)*. El PEDEGA se articula en cuatro grandes bloques: análisis y diagnóstico de la situación de partida; planteamiento

¹ Por tanto sólo está excluido el IFOP que es empleado de forma exclusiva en el Programa Operativo Plurirregional de Estructuras Pesqueras. El Fondo de Cohesión, las Iniciativas Comunitarias, y el FEOGA-Garantía destinado a la Política Agraria Común son instrumentos financieros de Cohesión, pero no son Fondos Estructurales por lo que no se integran en los Programas Operativos.

estratégico general y operativo; formulación de la estrategia operativa en términos de los ejes de desarrollo del *Plan de Desarrollo Regional de España, 2000-2006*; y, finalmente, una evaluación previa de la coherencia e impactos del PEDEGA.

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.

¿Es válida la evaluación previa del POI?

El POI aborda con gran amplitud el diagnóstico socio-económico general de la región. **El diagnóstico realizado por la Evaluación Previa se encuentra apoyado en una amplia batería de indicadores fiables** que cubren la totalidad de los ámbitos de actuación en los que el Programa interviene.

La actualización y ampliación de toda esta información hasta el 2002 ha corroborado los rasgos más significativos identificados en el Programa. El análisis conjunto de la información muestra la necesidad de mantener el diagnóstico y los esfuerzos para dar continuidad a la moderada aproximación de la mayoría de variables a la medida de España. En consecuencia, el **Informe de Evaluación Intermedia avala la vigencia del diagnóstico** recogido en la Evaluación Previa.

La identificación de los puntos fuertes y débiles de Galicia se realizó extensamente en el Plan Estratégico de Desarrollo Económico de Galicia

(PEDEGA) y se reformuló levemente en el POI donde **se detectaron 12 debilidades y 10 fortalezas de la economía gallega.**

De acuerdo con la actualización del diagnóstico, todas las debilidades y las fortalezas siguen manteniendo su vigencia en la actualidad aunque la evolución en los indicadores de contexto así como los últimos acontecimientos relacionados con el vertido del Prestige quizá requieran prestar una mayor atención a alguna debilidad y hayan reducido, potencialmente, alguna de las fortalezas diagnosticadas.

- Por lo que respecta a las fortalezas es necesario mantener los niveles de F3 (relacionado con el capital natural) y F9 (capital productivo – complejo mar-industria) en los que el accidente del Prestige, aunque todavía es pronto para establecer una valoración asentada en datos, puede haber afectado con mayor intensidad junto con el posible *shock* adverso que supone para un eje de desarrollo importante para Galicia y Portugal (F1).
- En relación con lo anterior, será necesario poner énfasis en la debilidad 11 (relativa a la comercialización de productos gallegos), la D12 (según muestran los datos, Galicia pierde posiciones relativas) y, en general, es necesario mantener los esfuerzos en el desarrollo de los servicios y de mejoras de la competitividad de los productos gallegos (innovación, I+D, etc.) sobre todo de cara a un futuro cierto de integración de los países del Este en el 2004.

Resultados del Análisis DAFO

FORTALEZAS	
F1	Disponibilidad de un eje de aglomeración con proyección territorial
F2	Infraestructuras de accesibilidad territorial renovadas / factores de localización industrial potenciados
F3	Medio rural valioso, con potencialidades productivas y bien conservado
F4	Actividades empresariales ligadas a los recursos endógenos con posibilidades de facilitar la articulación territorial
F5	Espíritu emprendedor de la población relativamente asentado
F6	Experiencia productiva y tradición industrial del capital humano
F7	Capital humano enriquecido en estratos jóvenes (nuevas cualificaciones universitarias a aprovechar)
F8	Techo competencial elevado: capacidad de gestión
F9	Disponibilidad de tejido productivo diversificado / Importantes complejos productivos con capacidad de arrastre y ajuste estructural avanzado
F10	Productos diferenciados con capacidad para la exportación
DEBILIDADES	
D1	Territorio disperso de difícil estructuración
D2	Alejamiento / perifericidad grandes centros de actividad económica / Pequeño tamaño de mercado regional
D3	Limitada capacidad innovadora y concentrada empresarialmente / Limitada capacidad de crecimiento de amplias áreas del interior
D4	Dificultad de acceso de la mujer al mercado de trabajo
D5	Base empresarial muy tradicional / Escaso posicionamiento estratégico / PYME tradicional
D6	Cambio estructural (sectorial) en curso / Restricciones para la creación de empleo neto
D7	Limitado desarrollo de los servicios: escasa integración con la industria; escaso desarrollo de los servicios a la población
D8	Limitada capacidad financiera de las PYMES, en procesos de inversión y reestructuración de pasivos
D9	Escasa integración del sistema formación / ciencia / innovación con el tejido productivos
D10	Actividades de demanda madura sensible a la competencia internacional de países emergentes, ligadas a los recursos naturales y sujetas a regulaciones internacionales (PAC, Política de Pesca, OMC, Política de Competencia...)
D11	Canales comerciales y políticas de distribución poco potentes / Orientación intermedia y concentrada. Dependencia de otras actividades.
D12	Limitada capacidad para atraer inversiones exterior.

Fuente: POI de Galicia 2000-2006

¿Están correctamente definidos los Objetivos Finales e Intermedios del Programa? ¿Qué grado de interrelación presentan entre ellos?

El POI define cuatro grandes **Ámbitos de Actuación**, **6 grandes Objetivos Finales** y **35 Objetivos Intermedios**. Este planteamiento emana del PEDEGA y permite jerarquizar los objetivos en función de las sinergias que desarrollan con el conjunto de la estrategia.

- **Nueve Objetivos Intermedios merecen la valoración de objetivos con alto valor estratégico o integrados**. Están especialmente referidos al ámbito empresarial, al capital humano y al capital tecnológico.

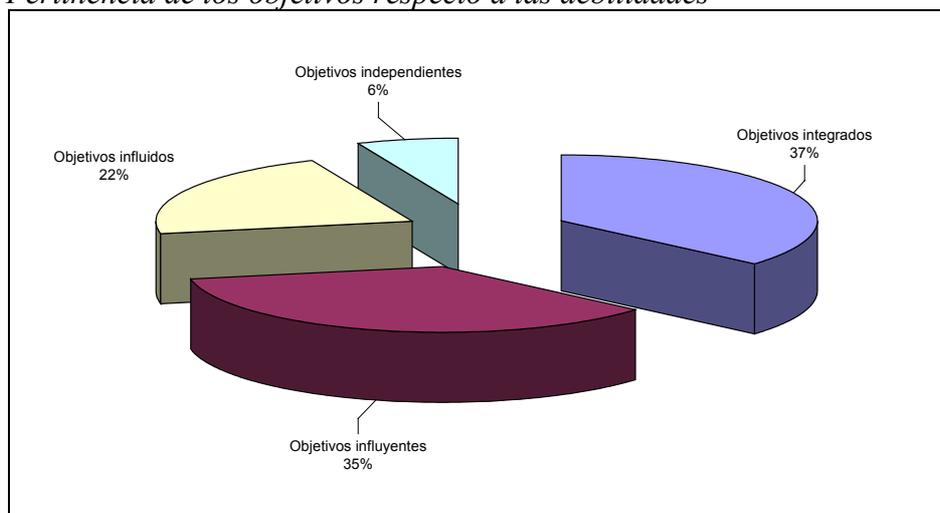
- **Catorce Objetivos Intermedios merecen la valoración de objetivos influyentes.** Están referidos básicamente a la inversión en capital público (articulación territorial, medio ambiente, telecomunicaciones e infraestructura social) y algún objetivo referido al mercado de trabajo.
- Esta priorización supone un cambio en la estrategia de desarrollo implementada en Galicia en el pasado. La atención a los recursos humanos y los objetivos formulados en el terreno empresarial están claramente por encima en el esquema de prioridades que otros relativos a la inversión en infraestructuras. Esto es una novedad valorada positivamente: **se ha evolucionado desde una estrategia basada en la inversión y capitalización a otra basada en la incorporación de la innovación y el capital humano.**

¿Son pertinentes los objetivos del programa respecto al diagnóstico socioeconómico?

El análisis de la *pertinencia* de la programación examina el grado de alcance y complementariedades existentes entre la síntesis de debilidades y fortalezas, y los objetivos y medidas.

De acuerdo con los resultados de la matriz de pertinencia, **los Objetivos Intermedios definidos parecen realmente apropiados respecto al diagnóstico realizado.**

La relación de Objetivos Intermedios es perfectamente lógica con las debilidades detectadas. Los objetivos estratégicos atienden al 37% de las debilidades y los influyentes al 35%. En términos medios, ambos grupos de objetivos están relacionados con el 32% de las debilidades y el 20% de las fortalezas. Por otro lado, ninguna debilidad queda desatendida ni ningún objetivo resulta estéril respecto a la estrategia diseñada.

Pertinencia de los objetivos respecto a las debilidades

Fuente: Elaboración propia

En resumen, la evaluación intermedia muestra un **Programa pertinente, bien articulado y con potencial para generar efectos positivos sobre el desarrollo socio-económico de Galicia** con una estrategia centrada en la empresa gallega que persigue crear las condiciones necesarias para estimular la inversión y la innovación en los sectores productivos; fomentando el cambio estructural y mejorando el posicionamiento de las producciones gallegas. Junto con esto y de forma complementaria, se proponen una serie de Objetivos Intermedios tendentes a mejorar la posición geo-económica de Galicia – con un territorio todavía fragmentado y ciertamente en la periferia económica de la Unión Europea.

¿Cómo se pasa de los Objetivos Intermedios a los Ejes y Medidas del POI?

La Xunta de Galicia solicitó a sus órganos ejecutores que propusieran los proyectos prioritarios a desarrollar entre 2000 y 2006 dentro de los Objetivos Intermedios definidos. A su vez, solicitó que los relacionasen con los Ejes y Medidas establecidos en el MCA para solicitar la

cofinanciación comunitaria. Por su parte, la AGE realizó un proceso similar.

El POI de Galicia desarrolla ocho de los nueve Ejes prioritarios establecidos por el MCA (todos salvo el Eje 8 de Estructuras Pesqueras) y 58 medidas de las 76 propuestas en el MCA fuera del Eje 8.

Para validar la coherencia interna se ha realizado un análisis consistente en relacionar los 35 Objetivos Intermedios del POI de Galicia con las 58 medidas contenidas en este documento. De este análisis puede concluirse que **el POI tiene un grado de coherencia interna muy alto y unas interrelaciones entre objetivos y medidas también elevadas.**

Adicionalmente, la decisión de formular objetivos estratégicos priorizados en el POI **permite apreciar además el efecto sinérgico de cada uno de los ejes ya que la relación Objetivos-Medidas es relativamente estrecha.**

¿Cuál es el grado de coherencia externa del Programa?

El análisis de la coherencia externa pondera la adecuación entre el programa evaluado y otros programas relacionados con él, valorando, especialmente, la no existencia de contradicciones entre los objetivos y medidas del POI y los de otros programas europeos, nacionales y regionales. Por tanto, en el ámbito de la coherencia externa se plantea la relación del programa con otros documentos de planificación, con las Orientaciones generales de la Comisión Europea, y con los principales objetivos, estrategias y líneas de actuación desde el punto de vista del desarrollo socio-económico planteado por la Administración Central.

Por lo que respecta al ámbito comunitario, el POI de Galicia se enmarca dentro del MCA 2000-2006 para las Regiones Objetivo 1 y contiene

además una valoración de la adecuación entre los objetivos previstos y las orientaciones dadas por la Comisión para el período 2000-2006.

Por otra parte, la formulación estratégica y el enfoque del POI está en la línea de la Estrategia Territorial Europea, comparte inquietudes de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible y también las acciones relativas a los recursos humanos coherentes tanto con la Estrategia Europa por el Empleo como con los Planes Nacionales de empleo. Asimismo, las acciones y medidas relativas a la Sociedad de la Información están en la línea de las orientaciones y conclusiones recogidas en la Cumbre de Lisboa y la estrategia de crecimiento europea. Adicionalmente, comparte los objetivos de la Iniciativa Comunitaria Interreg beneficiándose de su contribución en programas con el norte de Portugal y con el Fondo de Cohesión en materia de Medio Ambiente y Redes de Transporte transnacionales.

Además, y dentro del ámbito nacional, el POI de Galicia comparte los objetivos de PO de índole regional (favoreciendo la posibilidad de efectos multiplicadores regionales) y también persigue objetivos que se desarrollan en los PO Plurirregionales especialmente el *Programa Operativo de Competitividad y mejora del tejido productivo* y otros planes de naturaleza estatal:

- El Plan de Consolidación y Competitividad de las PYMES.
- Los planes de actuación en las regiones Objetivo 1 para el período 2000-2006 de la Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento de Suelo (SEPES).
- El Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE).
- El Plan de Modernización del Comercio.
- El régimen de Incentivos Regionales relacionados en la Ley 50/1985, de 7 de diciembre por la que se regula el régimen de incentivos de carácter regional otorgados por el Estado.

Por tanto, **la coherencia externa se manifiesta en la generación de sinergias más que en la existencia de superposiciones entre las acciones del POI y otros programas**, garantizando de esta forma su adecuación con otros programas relacionados y mencionados anteriormente.

Además, en el ámbito regional, el POI se enmarca dentro de un proyecto de planificación más ambicioso: el PEDEGA 2000-2006. Algunos aspectos de él también se desarrollan en III Plan Integral de Apoyo a la Familia, la Estrategia Gallega para el Medio Rural, o el Plan de Revitalización Demográfica de Galicia, entre otros.

¿Existe un Sistema de Seguimiento Continuo que permita conocer la marcha del Programa?

La Xunta es pionera en la utilización de un Sistema de Seguimiento Continuo extendido a todo el gasto estratégico de sus presupuestos. Esta aplicación específica de gestión de presupuestos está configurada en el marco del PEDEGA y adaptada a los requisitos de la Comisión para aquellos proyectos con financiación comunitaria.

Desde esta aplicación, y una vez pasados los trámites y controles pertinentes, se vuelca la información referida a las actuaciones FEDER y FEOGA en la aplicación Fondos 2000 gestionada por la IGAE, y las actuaciones FSE en la aplicación SSU de la Unidad Administradora de FSE.

El sistema de transmisión de la información es fiable encontrando sólo algunos problemas en el complejo itinerario que deben seguir las actuaciones FSE. Dicho itinerario empieza por el órgano ejecutor, pasa por la aplicación de la Xunta y por SSU para terminar en Fondos 2000. Los indicadores definidos en el CPO no coinciden con los del SSU lo

cual genera, en algunas ocasiones, la ausencia de información para los indicadores de CPO (que sin embargo el órgano ejecutor si ha recopilado).

Los indicadores de realización, resultado e impacto utilizados para el seguimiento del Programa son pertinentes en líneas generales. El principal reto es la capacidad de seleccionar los indicadores más útiles para cada una de las tareas de seguimiento y evaluación. Hasta el momento se han utilizado más de 290 indicadores (sin contar los de SSU), cifra que se puede considerar elevada en términos absolutos, y muy elevada respecto al período de programación anterior. Esto explica que algunos gestores no utilicen todos los indicadores propuestos en el CPO (aunque los que utilizan son suficientes) y que el equipo evaluador seleccione los más relevantes para sus apreciaciones. Sobre esta apreciación general conviene realizar las siguientes reflexiones:

- La ausencia de una cuantificación de objetivos a 2002 impide valorar la eficacia física a la mitad del período. Por este motivo se ha estimado un valor intermedio que ayuda a realizar dicha valoración.
- Esta valoración intermedia ha resultado pertinente para valorar la eficacia física salvo en 37 casos (12% de los indicadores), para los cuales el objetivo planteado para el conjunto del período (2000-2006) ya se ha sobrepasado y requiere de una nueva cuantificación.
- El equilibrio entre el grado de ejecución financiera y física no suele ser habitual hasta que se finalizan las actuaciones. Esto impide valorar la eficiencia a través de los costes unitarios. Para ello sería necesario que existiera un valor financiero específico para cada indicador y no un valor financiero general para el conjunto de indicadores de cada medida.

- Dentro de este desequilibrio habitual entre lo financiero y lo físico, llaman la atención 23 indicadores que presentan una ejecución física excesivamente alta respecto a la absorción financiera.
- Entre los aspectos positivos hay que resaltar el avance que supone para el ejercicio de evaluación disponer de la información a nivel de proyecto y con localización municipal de su ejecución.

Por último, el elevado número de órganos gestores unido a sus frecuentes cambios de nombre y/o localización administrativa (muy en particular cuando existen cambios de gobierno) implica la imposibilidad de calcular el grado de absorción financiera de cada gestor. Esto no impide analizar los pagos realizados por cada uno, y valorar la eficacia financiera desde la perspectiva de los tipos de institución o grandes administraciones.

¿Se están cumpliendo los objetivos financieros del Programa?

La eficacia global del POI de Galicia 2000-2006 es del 60,98%, con pagos inferiores a aquellos inicialmente programados para las anualidades 2000, 2001 y 2002. Ello viene inducido fundamentalmente por la escasa eficacia de los Ejes 3 (Medio Ambiente) y 6 (Transporte y Energía), gestionados mayoritariamente desde la Administración General del Estado y con un gran peso financiero. El retraso observado en estos Ejes se encuentra motivado por el tipo de proyectos desarrollados, como se explica detalladamente en el informe.

La eficacia sobre pagos programados (más ajustada a la realidad operativa del programa) sitúa la capacidad de absorción del Programa en un 107,38%. La eficacia sobre lo comprometido (que sirve como indicador adelantado del ritmo de ejecución futura) es de 119,06%. Por tanto, **la valoración general es la aparente capacidad del Programa**

para cumplir sus objetivos financieros al final del período de ejecución.

¿Quién está gestionado mejor las ayudas comunitarias?

La Xunta de Galicia es la administración más eficaz con una capacidad de absorción financiera del 81,64%. Sus órganos ejecutores han gestionado 6.410 proyectos (91,14% del total), lo cual ha permitido certificar pagos por valor de 953.196.462,97 euros (70,39% del total).

Por el contrario, **la eficacia financiera de la Administración General del Estado es de 38,22%.** En total ha gestionado 623 proyectos (8,86% del total) con una certificación de pagos de 400.916.730,04 de euros (29,61%).

El rasgo básico de ejecución por órganos gestores es la gran dispersión (más de 57 gestores han realizado pagos), lo cual multiplica la complejidad operativa e institucional del Programa. Los principales ejecutores son la DX de Obras Públicas (12,73% de los pagos y 7,72% de los proyectos ejecutados) y la DG de Carreteras (11,12% del total de recursos invertidos y el 0,71% de los proyectos).

¿Cuáles son los Fondos, Ejes y Medidas más eficaces ?

El FSE es el mejor gestionado con una capacidad de absorción financiera muy por encima de la media. El FEDER y el FEOGA-O reflejan unos niveles de eficacia moderados.

Los Ejes 2 (Sociedad del Conocimiento), 4 (Recursos Humanos) y 5 (Desarrollo Local y Urbano) presentan una capacidad de absorción superior a la media. En particular los Ejes 2 y 4 muestran niveles de eficacia superiores al 90%.

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.

Las 11 Medidas más eficaces son: 2.3, 2.5, 2.6, 3.7, 4.1, 4.3, 4.7, 4.8, 4.15, 5.7 y 6.2. Pertenecen a seis Ejes distintos (todos salvo el Eje 1 y el Eje 9) y han logrado grados de ejecución financiera superior al 100%, acumulando una desviación financiera superior a 8 puntos porcentuales. Es decir, este conjunto de medidas han pasado de representar el 8,45% del programa en la programación 2000-2003, a significar el 16,63% de los pagos totales realizados.

Otras 19 Medidas alcanzan una eficacia alta (por encima de la media): 1.3, 2.1, 2.2, 2.7, 3.1, 3.8, 3.9, 3.10, 4.6, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 5.1, 5.8, 5.9, 6.1, 6.9, 7.2. Pertenecen a todos los Ejes (salvo el de asistencia técnica). En conjunto han absorbido una desviación financiera superior a 8 puntos porcentuales, representando prácticamente la mitad de los pagos realizados hasta finales de 2002.

El resto de Medidas tienen una eficacia baja (1.1, 1.2, 1.8, 3.3, 3.5, 4.2, 4.14, 4.16, 4.17, 4.18, 5.2, 5.3, 5.6, 6.3, 6.4, 6.5, 6.8, 7.7, 7.8, 9.1) o muy baja (1.7, 3.2, 3.4, 3.6, 6.6, 7.5, 9.2, 9.3). Entre todas ellas acumulan una desviación financiera negativa de 16 puntos porcentuales.

En resumen, la diferencia en peso relativo entre la programación y los pagos pone de relieve que ha existido una reprogramación espontánea de relevancia moderada. Con carácter general, las medidas del Eje 1 *Mejora de la Competitividad*, del Eje 3 *Medio Ambiente* y del Eje 6 *Redes de Transporte y Energía* acumulan desviaciones negativas significativas; por el contrario, las medidas del Eje 2 *Sociedad del Conocimiento* y del

Eje 4 *Recursos Humanos* han ganado peso financiero. Las medidas del Eje 5 *Desarrollo Local y Urbano* se encuentran repartidas en todas las categorías establecidas.

¿Cuáles son los principales logros alcanzados por la Estrategia de Desarrollo Regional? ¿Ha sido eficiente la ejecución del gasto?

Los 1.354.113.193 de euros que se ha invertido entre 2000 y 2002 se han materializado en 7.033 proyectos cofinanciados por FEDER, FSE y FEOGA que han sido gestionados por la Administración Regional y la Administración General del Estado.

Este volumen total de inversiones suponen en términos anuales aproximadamente el **1,3% del PIB de Galicia y algo menos de un 7% de sus presupuestos**. Sólo el gasto gestionado por la administración regional supuso en el año 2002 el 6,1% del total de los Presupuestos, y dentro de estos aproximadamente el 62% de los Programas Presupuestarios sobre los que tienen incidencia directa.

Los logros alcanzados por el Programa a través de los 7.033 proyectos son tan variados como los tipos de actuación que se han desarrollado. El grado de eficacia es bastante parejo con el de absorción financiera en las realizaciones físicas más comunes, y muy variable respecto a los resultados e impactos. Los costes unitarios apenas aportan información sobre la eficiencia de las actuaciones por no existir una asignación financiera específica para cada indicador; no obstante, la valoración que merecen no difieren mucho de la realizada para la eficacia física.

En el ámbito del tejido empresarial (Eje 1, 2, 4, 5 y 7) se ha ayudado a través de FEDER, FSE y FEOGA a 12.045 empresas (99% Pymes) provocando una inversión inducida (efecto palanca) de 426.609.440 Euros (cifra mucho más elevada considerando las ayudas en fase de

resolución). La contribución de estas actuaciones al stock de capital privado (no agrario y no residencial) es de 3,13 puntos porcentuales de media anual entre 2000 y 2010. Como buena práctica del Programa (por su eficacia, eficiencia e incidencia sobre la cohesión) se debe destacar el excelente resultado logrado sobre el tejido empresarial en la provincia de Lugo: el gasto asociado por activo para el incremento de la densidad empresarial en Lugo ha sido 1,5 veces superior a la media de Galicia, y el incremento de empresas por habitante en Lugo ha sido 3 veces superior al conjunto de la región entre 2000 y 2002.

En el ámbito de la Sociedad del Conocimiento (Eje 2 y 4) el FEDER y el FSE han colaborado en la financiación de 890 proyectos de investigación, la formación en Sociedad de la Información de 5.497 jóvenes, y la instalación de 559 líneas RDSI. La eficacia financiera y física es la más elevada del programa, con un mantenimiento general de los costes medios, y una contribución alta a la eficiencia del sector público y privado. Los beneficios han alcanzado a 265.000 personas usuarias de nuevas redes, y la conexión a Internet de 90.215 hogares.

En el ámbito de las Infraestructuras Medioambientales (Eje 3), Educativas (Eje 4), Locales y Sociales (Eje 5) y Productivas (Eje 6 y 7) el FEDER y FEOGA han contribuido a la construcción de 101 km de autopistas, autovías y carreteras, se han acondicionado o mejorado otros 222 km, y se han construido o mejorado 357 km de caminos rurales y vías pecuarias; se han acometido obras en 93 km de ferrocarril y 10 puertos marítimos; se han construido 152 km de tuberías y acequias, y 882 km de redes de energía. La eficacia financiera es buena en las infraestructuras locales, media en las medioambientales y baja en las de transporte y energía. A pesar de esto el impacto socioeconómico se puede valorar de forma muy positiva, lo cual avala la eficiencia de las actuaciones. Se han creado 14.212 empleos

directos en tres años y se crearán 57.000 empleos indirectos en diez años. En promedio, cada residente en Galicia se ha visto beneficiado por al menos tres proyectos de infraestructuras urbanas.

En el ámbito de los Recursos Humanos (Eje 4) el FSE ha beneficiado, solo en el 2001, a 289.195 personas, con formación (70%), orientación (25%) y ayudas (5%). Más del 53% de los beneficiarios son mujeres, dos terceras partes son menores de 25 años, la misma cifra no estaban ocupados, y algo más de la mitad tiene estudios secundarios obligatorios. La tasa de inserción de la Formación Ocupacional es del 59% (el 6% de los parados han recibido formación y en el caso de la mujer el 10%), el grado de satisfacción de los beneficiarios de Formación Continua es del 90% (el 2% de los ocupados de Galicia ha recibido formación, con mayor incidencia sobre las mujeres), los programas de Garantía Social han logrado que le 78% de los beneficiarios continuaran estudiando, el 45% de los inmigrantes han recibido atención, y el 65% de las empresas entre 10 y 50 trabajadores han sido beneficiarias.

En el ámbito del Desarrollo Rural (Eje 7 y 1) el FEOGA ha financiado infraestructuras de apoyo que han beneficiado a 83.301 hectáreas, ha ofrecido formación específica a 16.516 agricultores, y ha beneficiado a 380 empresas agroalimentarias. La eficacia financiera es mejorable mientras que el estudio de los costes medios apuntan a una buena eficiencia. Los efectos de las actuaciones abarcan a todos los puntos de interés del desarrollo rural: un 70% de las empresas asistidas han mejorado los procesos de transformación (y un 48,2% ha reducido costes mejorando su competitividad); el 64% de los proyectos ha contribuido a lograr un mayor control de la calidad de los productos; un 44,8% de los proyectos inciden de forma relevante sobre la mejora de la calidad de los productos agrarios locales; aproximadamente el 70% de las inversiones han mejorado la salud y el bienestar en el trabajo.

El Eje 9 de Asistencia Técnica ha financiado 16 reuniones y una docena de estudios y publicaciones. Su eficacia financiera es todavía muy reducida.

En conjunto, el POI de Galicia ha creado 47.155 puestos de trabajo nuevo y ha mantenido otros 17.825. La aportación de las distintas políticas al empleo creado por orden de importancia es: las **ayudas al empleo** (22.494), la **provisión de infraestructuras** (14.282), la **promoción empresarial** (6.553), y la **formación** (3.816); la aportación al empleo mantenido es responsabilidad mayoritaria de las políticas de formación (13.790).

La incidencia del POI sobre el empleo creado en Galicia entre el primer trimestre de 2000 y el mismo período de 2003 es del 54%. En términos absolutos el 6,28% del empleo está relacionado de forma directa (en creación o en mantenimiento) con el POI, lo cual adelanta el orden de magnitud de la contribución de los fondos al proceso de convergencia de Galicia con la medida de la UE.

¿Cuál es la contribución de los Fondos al crecimiento económico de Galicia?

Para determinar la contribución de los Fondos a la evolución macroeconómica de Galicia se ha realizado un ejercicio centrado en el análisis de los efectos a largo plazo de los pagos realizados hasta este momento; es decir, de aquellos efectos no derivados de la propia construcción o puesta en marcha de los proyectos, sino de los asociados al aumento de la productividad y competitividad de unos stock regionales más elevados de capital.

Estos efectos se prolongan en el tiempo como consecuencia de los efectos multiplicadores que producen en la economía. Su incidencia en

términos de media anual hasta el 2010 sobre el stock de capital es el siguiente:

- El stock de capital público productivo se incrementa gracias al POI en 10,5 puntos porcentuales anuales.
- El stock de capital público social se incrementa gracias al POI 5,09 puntos porcentuales anuales.
- El stock de capital privado (no agrario y no residencial) se incrementa gracias al POI en 3,13 puntos porcentuales anuales.
- El stock de capital humano se incrementa gracias al POI en 1,9 puntos porcentuales anuales.

Dichos incrementos son coherentes con el destino del gasto realizado. Como resumen, **el VAB (privado y no agrario) crecerá de media anual un 2,18% más que si no se hubiesen realizado los pagos del Programa. Esto implica la creación de 81.480 empleos en once años, con una incidencia más relevante a partir del año 2002.**

¿Qué valoración merece la Calidad de la Ejecución y de los Sistemas de Coordinación, Seguimiento y Difusión

Por lo que se refiere a la definición de **criterios para la selección de proyectos** debe señalarse que la totalidad de las actuaciones contempladas se derivan del Plan Estratégico de Desarrollo Económico de Galicia 2000-2006 (PEDEGA), así como de los planes sectoriales elaborados con posterioridad al mismo. El PEDEGA contiene un diagnóstico de la situación y perspectivas socioeconómicas de Galicia, la formulación de las estrategias operativas por ejes del PDR de España 2000-2006, así como una evaluación ex ante y marco financiero. Durante su elaboración se tuvo en cuenta el encaje de las actuaciones en

el Marco Comunitario de Apoyo lo que finalmente ha facilitado en gran medida el proceso de programación como complemento tanto a la estrategia de desarrollo general como a las estrategias sectoriales.

A pesar de que, en líneas generales, la **división de competencias** se considera bien delimitada por parte de los diferentes responsables de gestión, debe señalarse la existencia de algunas fricciones en la coordinación entre las distintas administraciones. Así, por ejemplo, desde la Dirección Xeral de Planificación e Fondos Comunitarios de la Xunta de Galicia se estima que la división de competencias podría mejorarse sensiblemente en determinados casos (en especial en las intervenciones de FEOGA).

Por lo que se refiere al FEDER, las discrepancias nacen de la distinta priorización que otorgan la Xunta de Galicia y el Ministerio de Fomento al desarrollo de las infraestructuras. El mejor ejemplo de esta circunstancia es la medida de ferrocarriles. Es sintomático que tanto desde la Xunta de Galicia como el Ministerio de Fomento se reconozcan algunos problemas de coordinación.

En lo tocante a la **adecuación de los circuitos financieros**, con carácter general se considera que la normativa aplicable es suficientemente clara pero el proceso resulta excesivamente burocratizado. A pesar de que se reseñan algunos retrasos en la recepción de los pagos, los efectos de los circuitos financieros no presentan una influencia significativa en la realización de los proyectos ya que el sistema de la Xunta sitúa el flujo financiero al margen de la gestión de los fondos. En consecuencia, tales retrasos crean una mayor tensión de tesorería para la Xunta pero no afectan a los gestores.

Por lo que se refiere a la **suficiencia y capacitación técnica** de la dotación de medios humanos y materiales, en líneas generales se considera suficiente.

El grado de informatización era elevado aunque no completo en el momento de la realización del trabajo de campo pero actualmente puede considerarse completo. La existencia de **conexiones informáticas permanentes** entre los centros gestores, los coordinadores regionales y la coordinación central es total en la actualidad.

El sistema de gestión de los Fondos Estructurales 2000-2006 exige la existencia de un sistema informático que recopile información sobre todos los proyectos. La aplicación **Fondos 2000** cumple con esta exigencia en el caso de las acciones cofinanciadas por el FEDER y el FEOGA-O. Para la gestión del FSE existe el **SSU** (Sistema de Seguimiento de la Unidad Administradora del FSE), que, a su vez, vuelca información en la aplicación Fondos 2000.

La Xunta de Galicia dispone, sin embargo, de una **aplicación específica de gestión de presupuestos** desarrollada por iniciativa propia y posteriormente adaptada a las exigencias de la Comisión.

Se conocen y se cumplen las exigencias de la vigente **normativa comunitaria de publicidad** y se han dado traslado de ellas a las unidades ejecutoras. En todas las órdenes de ayuda figura explícitamente el carácter cofinanciado de las actuaciones.

Con el fin de determinar el grado de calidad de la articulación institucional se presenta el siguiente esquema como síntesis de las principales conclusiones a las que se ha llegado. En líneas generales puede considerarse que la valoración final es positiva.

Valoración de la calidad de la articulación institucional

Conclusiones	Valoración		
	Baja	Media	Alta
Participación de agentes económicos y sociales			
Criterios de Selección			
División Competencias			
Sistema de Coordinación			
Fondos 2000			
Sistema Informático			
Gestión Financiera			
Comité de Seguimiento			
Existencia de Indicadores para cada medida			
Capacitación / dotación recursos humanos			
Dotación medios materiales			
Circuito Financiero			
Sistema de Información y publicidad			
Respeto Medio Ambiente			
Respeto Igualdad de Oportunidades			

Fuente: Elaboración propia

¿Qué perspectivas tiene el POI de Galicia ante la asignación de la Reserva de Eficacia?

Tal y como establece el artículo 44 del Reglamento (CE) 1260/1999 la eficacia general de cada intervención debe evaluarse basándose en una serie limitada de indicadores de seguimiento que reflejan la eficacia, gestión y ejecución financiera y midan los resultados intermedios con respecto a los objetivos específicos iniciales.

- Los indicadores específicos de Reserva de Eficacia son representativos de medidas que representa más del 50% de los pagos programados hasta 2002. La eficacia de estos indicadores sobrepasa en todos los casos el 100% del objetivo previsto y aprobado para finales de 2002, cumpliendo por tanto, también, el requisito referido a los niveles de eficacia
- El informe de ejecución del año 2001 contenía información financiera para el 100% de las medidas, e información física para más del 75% de las medidas con pagos realizados.

- La Intervención Xeral de la Comunidad Autónoma ha confirmado la existencia de un sistema de control a finales de 2000 y el cumplimiento de un calendario de auditoría que sobrepasará el 5% de la ejecución a finales de 2003.
- Por último más de un 90% de las medidas cuentan con un procedimiento de criterios de selección normalizado. En cualquier caso, el 100% del tramo regional del Programa está respaldado por el PEDEGA aprobado por el Parlamento de Galicia

El cumplimiento de estos criterios de Reserva de Eficacia unido a las buenas perspectivas de ejecución financiera del Programa deberían conducir a la clasificación del POI de Galicia como un Programa Globalmente Eficaz.

Ejes y Medidas desarrollados por el POI de Galicia 2000-2006

Ejes	Medidas
Eje 1. Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo	1.1 Apoyo a las empresas industriales, comerciales y de servicio
	1.2 Mejora de la transformación y comercialización de los productos agrícolas
	1.3 Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas
	1.7 Promoción del capital organizativo de las empresas
	1.8 Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo
Eje 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
	2.3 Equipamiento científico y tecnológico
	2.5 Centros públicos de investigación y centros tecnológicos
	2.6 Grandes instalaciones
	2.7 Sociedad de la información
Eje 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
	3.4 Gestión integral de los residuos urbanos e industriales
	3.5 Actuaciones medioambientales en costas
	3.6 Protección y regeneración del entorno natural
	3.7 Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental
	3.8 Regeneración de suelos y espacios
	3.9 Silvicultura
	3.10 Acciones medioambientales derivadas de la conservación del paisaje y la economía agraria
Eje 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 Base y la Formación Profesional Específica
	41.13 Desarrollar nuevas modalidades de oferta en Formación Profesional Iniciada/Reglada
	41.14 Promover mecanismos de integración y mejora de la eficiencia de los subsistemas de Formación Profesional
	41.15 Proporcionar alternativas educativas enfocadas al mercado de trabajo a las personas que no superen la enseñanza obligatoria
Eje 42. Inserción y reinserción ocupacional 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 en los desempleados de larga duración
	42.8 Ofrecer vías de inserción profesional a los jóvenes
Eje 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
Eje 44. Integración en el mdo. de trabajo de personas con especiales dificultades	44.10 Apoyar la inserción de las personas discapacitadas en el mercado laboral
	44.11 Proponer oportunidades de integración a los colectivos con riesgo de exclusión del mercado de trabajo
Eje 45. Participación de las mujeres en el mdo. de trabajo	45.16 Mejorar la empleabilidad de las mujeres
	45.17 Fomentar la actividad empresarial 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
Eje 5. Desarrollo local y urbano	5.1 Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas
	5.2 Mejora de los sistemas de transportes urbanos
	5.3 Infraestructura y equipamientos colectivos en municipios menores de 20.000 habitantes
	5.6 Apoyo a las iniciativas locales de empleo
	5.7 Infraestructuras y turísticas y culturales
	5.8 Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural
Eje 6. Redes de transporte y energía	5.9 Infraestructuras y equipamientos sociales y sanitarios
	6.1 Carreteras y autovías
	6.2 Autopistas
	6.3 Ferrocarriles

Ejes	Medidas
	6.4 Puertos
	6.5 Aeropuertos
	6.6 Sistemas de transportes multimodales y centros de transporte
	6.8 Redes de distribución de energía
	6.9 Energías renovables, eficacia y ahorro energético
Eje 7 Agricultura y desarrollo rural	7.2 Desarrollo y mejora de las infraestructuras de apoyo
	7.5 Desarrollo endógeno de zonas rurales, relativo a las actividades agrarias
	7.7 Formación agraria en territorios, colectivos y contenidos que no queden cubiertos en los programas del FSE
	7.8 Prestación de servicios a las explotaciones agrarias, comercialización de productos agrarios de calidad e ingeniería final
Eje 9. AT	9.2 Asistencia Técnica FSE
	9.3 Asistencia Técnica FEOGA-O

Fuente: Elaboración propia

Principales datos financieros del POI a 31/12/02

Eje	Medida	Programado	%POI (b)	Ejecutado	%POI (a)	Eficacia	Desviación (b)-(a)
	1.1	79.293.538	3,57%	40.307.128	2,98%	50,83%	-0,59%
	1.2	89.261.333	4,02%	32.139.185	2,37%	36,01%	-1,65%
	1.3	15.348.319	0,69%	10.407.288	0,77%	67,81%	0,08%
	1.7	4.082.867	0,18%	719.619	0,05%	17,63%	-0,13%
	1.8	10.202.033	0,46%	4.456.245	0,33%	43,68%	-0,13%
EJE 1		198.188.090	8,93%	88.029.464	6,50%	44,42%	-2,42%
	2.1	14.256.701	0,64%	10.928.044	0,81%	76,65%	0,17%
	2.2	16.726.816	0,75%	16.425.939	1,21%	98,20%	0,46%
	2.3	1.412.821	0,06%	2.853.935	0,21%	202,00%	0,15%
	2.5	6.186.639	0,28%	8.893.418	0,66%	143,75%	0,38%
	2.6	5.297.361	0,24%	8.927.608	0,66%	168,53%	0,42%
	2.7	27.655.008	1,25%	21.653.907	1,60%	78,30%	0,35%
EJE 2		71.535.346	3,22%	69.682.852	5,15%	97,41%	1,92%
	3.1	26.443.102	1,19%	17.829.982	1,32%	67,43%	0,13%
	3.10	72.723.079	3,27%	52.892.877	3,91%	72,73%	0,63%
	3.2	10.218.769	0,46%	1.221.536	0,09%	11,95%	-0,37%
	3.3	56.199.198	2,53%	33.509.935	2,47%	59,63%	-0,06%
	3.4	4.006.435	0,18%	785.569	0,06%	19,61%	-0,12%
	3.5	36.976.869	1,67%	21.157.637	1,56%	57,22%	-0,10%
	3.6	94.275.141	4,25%	12.242.205	0,90%	12,99%	-3,34%
	3.7	2.794.510	0,13%	2.876.565	0,21%	102,94%	0,09%
	3.8	1.733.071	0,08%	1.698.165	0,13%	97,99%	0,05%
	3.9	46.319.999	2,09%	31.953.691	2,36%	68,98%	0,27%
EJE 3		351.690.173	15,84%	176.168.163	13,01%	50,09%	-2,83%
	4.1	38.916.653	1,75%	43.320.823	3,20%	111,32%	1,45%
	4.10	2.720.668	0,12%	2.227.291	0,16%	81,87%	0,04%
	4.11	11.627.734	0,52%	8.104.526	0,60%	69,70%	0,07%
	4.12	78.582.682	3,54%	77.182.420	5,70%	98,22%	2,16%
	4.13	6.124.032	0,28%	5.974.519	0,44%	97,56%	0,17%
	4.14	10.684.116	0,48%	5.264.785	0,39%	49,28%	-0,09%
	4.15	10.870.858	0,49%	13.119.647	0,97%	120,69%	0,48%
	4.16	6.113.453	0,28%	3.063.560	0,23%	50,11%	-0,05%
	4.17	4.318.468	0,19%	1.392.202	0,10%	32,24%	-0,09%
	4.18	1.607.982	0,07%	678.226	0,05%	42,18%	-0,02%
	4.2	8.673.724	0,39%	3.547.148	0,26%	40,90%	-0,13%
	4.3	17.587.443	0,79%	20.619.584	1,52%	117,24%	0,73%
	4.6	40.776.798	1,84%	33.066.418	2,44%	81,09%	0,61%
	4.7	2.315.553	0,10%	2.557.108	0,19%	110,43%	0,08%
	4.8	16.208.865	0,73%	16.276.829	1,20%	100,42%	0,47%
EJE 4		257.129.029	11,58%	236.395.088	17,46%	91,94%	5,88%
	5.1	1.647.287	0,07%	1.576.767	0,12%	95,72%	0,04%
	5.2	6.238.639	0,28%	2.500.167	0,18%	40,08%	-0,10%
	5.3	52.442.103	2,36%	25.669.595	1,90%	48,95%	-0,47%
	5.6	8.459.042	0,38%	4.078.667	0,30%	48,22%	-0,08%
	5.7	9.378.479	0,42%	11.815.254	0,87%	125,98%	0,45%
	5.8	32.542.488	1,47%	25.143.326	1,86%	77,26%	0,39%
	5.9	40.868.823	1,84%	33.912.524	2,50%	82,98%	0,66%
EJE 5		151.576.861	6,83%	104.696.299	7,73%	69,07%	0,91%
	6.1	362.251.029	16,31%	228.939.572	16,91%	63,20%	0,59%
	6.2	76.941.042	3,46%	93.992.119	6,94%	122,16%	3,48%
	6.3	293.965.291	13,24%	126.092.899	9,31%	42,89%	-3,93%
	6.4	123.952.116	5,58%	54.242.685	4,01%	43,76%	-1,58%
	6.5	14.170.000	0,64%	4.465.340	0,33%	31,51%	-0,31%
	6.6	9.161.170	0,41%	1.656.676	0,12%	18,08%	-0,29%
	6.8	63.200.960	2,85%	32.894.205	2,43%	52,05%	-0,42%
	6.9	33.267.106	1,50%	20.303.146	1,50%	61,03%	0,00%
EJE 6		976.908.714	43,99%	562.586.642	41,55%	57,59%	-2,45%
	7.2	80.229.333	3,61%	66.395.795	4,90%	82,76%	1,29%
	7.5	6.504.476	0,29%	0	0,00%	0,00%	-0,29%
	7.7	3.082.666	0,14%	1.631.105	0,12%	52,91%	-0,02%
	7.8	118.736.002	5,35%	47.961.714	3,54%	40,39%	-1,81%

Resumen Ejecutivo

Eje	Medida	Programado	%POI (b)	Ejecutado	%POI (a)	Eficacia	Desviación (b)-(a)
EJE7		208.552.477	9,39%	115.988.614	8,57%	55,62%	-0,83%
	9.1	1.855.348	0,08%	562.897	0,04%	30,34%	-0,04%
	9.2	1.125.431	0,05%	3.175	0,00%	0,28%	-0,05%
	9.3	2.022.667	0,09%	0	0,00%	0,00%	-0,09%
EJE 9		5.003.446	0,23%	566.071	0,04%	11,31%	-0,18%
TOTAL		2.220.584.136	100,00%	1.354.113.193	100,00%	60,98%	0,00%

Fuente: elaboración propia a partir de Fondos 2000

