

## **11. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

1. El Programa Operativo de Mejora de la Competitividad y Desarrollo del Tejido Productivo (PO) pretende atender las debilidades más vinculadas al ámbito empresarial de las regiones de Objetivo nº1 en las cuales siguen existiendo importantes disparidades con respecto al resto del territorio nacional y europeo, fomentando sus potencialidades, fortalezas y oportunidades. Su articulación estratégica responde a una estructura clásica, esto es, contiene un análisis de la situación actual, una descripción de las actuaciones, una evaluación previa, una exposición de las medidas y una descripción de los sistemas de gestión seguimiento y control; sin embargo presenta una novedad, la de asumir plenamente las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo territorial, en línea con las indicaciones recogidas en la Política Europea de PYMES, la Estrategia Territorial Europea (ETE) y los principios horizontales de igualdad de oportunidades, protección del medio ambiente y desarrollo de la sociedad de la información de la Comisión. De esta forma, aunque las acciones contempladas en el PO no están relacionadas directamente con estas prioridades, excepto en el primer caso, en todo momento se atienden sus posibles efectos sobre aquellos elementos que puedan afectar el logro de las mismas.
2. Esta visión integral del desarrollo territorial ha comportado un importante reto metodológico tanto para el diseño y ejecución del PO como para el propio proceso de evaluación intermedia; en este último caso, ha supuesto tener que gestionar un elevado volumen de información relativo a las realizaciones del programa, muy superior a la información utilizada en otros periodos de programación; esta necesidad ha sido facilitada por la puesta en marcha en este periodo de la aplicación Fondos 2000. No obstante, y a pesar de que su

utilidad es de indudable valor, durante la evaluación se han producido algunos problemas de disparidad entre la información allí contenida y la que operaba en poder de los órganos gestores.

**Recomendación 1:** Las incidencias acontecidas en cuanto a la incoherencia existente entre los datos de la aplicación Fondos 2000 y los mantenidos por los órganos gestores recomiendan una mayor coordinación a la hora de trasladar los datos a dicha aplicación.

3. El análisis de los datos más recientes sobre los principales indicadores de contexto y, especialmente, sobre los más vinculados con los factores de competitividad, permiten afirmar que el diagnóstico recogido en el PO permanece vigente. De hecho, se observa que a pesar de que la mayoría de los indicadores han mejorado, no lo han hecho en un grado suficiente como para aproximarse a la media española.
4. También resulta positivo el análisis de la vigencia de la programación para el cual se han evaluado los aspectos esenciales del PO, es decir, el fundamento, la pertinencia y su coherencia tanto interna como externa.
5. Respecto a su fundamento se ha comprobado que los objetivos del PO están definidos en términos de su contribución a la convergencia real de las regiones Objetivo nº1. Estos objetivos se concreta en dos objetivos finales: incrementar la competitividad de las empresas promocionando la inversión industrial y el empleo, y aumentar la capacidad de generación de empleo en las regiones beneficiarias. Sobre estos objetivos inciden las diferentes líneas de actuación que componen los dos ejes estratégicos del PO. Se observa que el diseño de las diferentes medidas encuadradas en cada uno de los ejes descritos responden a una estrategia que actúa directamente sobre los

principales problemas detectados para las empresas en general y el sector turístico en particular y de los que se desprenden una serie de objetivos de carácter operativo cuya consecución facilita el logro de los objetivos finales del Programa.

6. También se observa, a través de la evaluación, que el PO es un programa pertinente, bien encaminado y con potencial para desarrollar un entramado productivo sólido a través de la creación de las condiciones necesarias para estimular la inversión y la innovación en las regiones Objetivo nº1.
7. De igual modo queda demostrada su coherencia interna, es decir el grado de integración lógica de los distintos componentes del Programa (objetivos, ejes y medidas), ya que se observa una importante vinculación entre las actuaciones contenidas en las distintas medidas y los objetivos del Programa. La matriz de sinergias que se presenta en esta evaluación revela que todas las medidas tienen vínculos de interrelación de mayor o menor intensidad, lo que beneficia el funcionamiento global del Programa y la consecución de sus objetivos.
8. Asimismo, el programa presenta una coherencia externa adecuada del PO con las Orientaciones Generales definidas por la Comisión en cuanto a sus efectos sobre el empleo y el crecimiento endógeno de estas regiones, con la Política Europea de PYMES, con el Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006, así como con las prioridades de aquellos Planes y Programas más susceptibles de ejercer una influencia en la aplicación, los resultados o las repercusiones de este PO como: la Estrategia Europea por el Empleo; el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 de las Regiones españolas incluidas en el Objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales Europeos y del MCA; el Plan de Consolidación y Competitividad de las PYMES; los planes

de actuación en las regiones Objetivo nº1 para el periodo 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; y, finalmente, 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.

9. Respecto a la Articulación Institucional, y más en concreto a la definición de indicadores, la evaluación subraya como positiva la incorporación de indicadores de realización para todas las medidas de actuación, así como, la utilización generalizada tanto de indicadores de resultado como de impacto, circunstancia que favorece las tareas de seguimiento y los estudios periódicos de evaluación. No obstante, destaca la ausencia indicadores relativos a la protección del Medio Ambiente y a la promoción del principio de Igualdad de Oportunidades.

**Recomendación 2:** Los problemas que se han encontrado a la hora de valorar los efectos del PO sobre las prioridades horizontales se derivan fundamentalmente de la falta de indicadores relativos a las mismas, es decir, medioambientales y de igualdad de oportunidades. De hecho, sería conveniente que en los indicadores relativos al empleo se hiciera, de manera sistemática, una distinción entre géneros.

10. El análisis pormenorizado de las actuaciones del PO determina que éstas no sólo respetan plenamente las directrices de la Política Europea de PYMES, sino que también las complementan, al dotar al mismo de un cierto grado de acción social, de acuerdo al contenido fundamental de la Medida 1.4 con la que se pretende apoyar a las empresas relacionadas con la economía social.

11. Respecto a la ejecución financiera y física del PO de Mejora de la Competitividad y Desarrollo del Tejido Productivo 2000-2006, el resultado de la evaluación es que la eficacia financiera global del conjunto del PO ha sido hasta 2002 intermedia, alcanzando el 57,41%. Un resultado modesto que pone de manifiesto los retrasos que han afectado a la puesta en marcha del PO y que, en concreto, responde estrechamente a la discreta ejecución manifestada por la Medida 1.1 que, como se ha indicado, absorbe la mayor parte de los fondos. Ahora bien, la senda de pagos realizados por el conjunto del PO se ajusta en gran medida a los pagos programados, por lo que en principio no debería haber problemas a la hora de cumplir la ejecución. Además, el volumen de los compromisos asumidos hasta ahora, a los compromisos programados, superior en 2,5 veces, permite ser optimistas en cuanto a la ejecución futura del PO. La medida 1.1 y sobre todo la medida 1.6 y la medida de Asistencia Técnica (ambas con eficacias financieras superiores al 100%) presentan una capacidad de absorción por encima de la media, frente a la escasa eficacia financiera que han presentado las medidas de Provisión y adecuación de espacios productivos (1.3) y la de Desarrollo, promoción y servicios a las empresas turísticas (1.10).

**Recomendación 3:** El análisis a priori de las realizaciones financieras de cada medida podría llevar a conclusiones erróneas sobre el signo de la reprogramación para cada una de ellas; es decir, la simple observación de los comportamientos financieros no debe ser la única guía a la hora de contemplar una reprogramación financiera, al menos en el caso de este PO. En efecto, los retrasos deberán ser matizados por las incidencias que hayan sucedido en cada caso y, sólo tras ese análisis, se podrán realizar recomendaciones justificadas sobre la reprogramación.

12. El nivel de eficacia financiera de la medida 1.1 Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicios, un 58,14%, supera a la eficacia media del PO, a pesar de lo cual no se pueda calificar más que de intermedia, circunstancia que se explica por las dificultades de puesta en marcha y aprobación en los proyectos ejecutados tanto por la Dirección General de Política Comercial, debido al retraso en el cierre de las certificaciones de gastos, como por los ejecutados por la Dirección General de Política de la PYMES. Además, el periodo de maduración de algunos de los proyectos seleccionados en el ámbito de esta medida son relativamente largos, lo que ha podido contribuir, de hecho, a que se hayan producido esos retrasos. No obstante se observa que los pagos realizados se ajustan a los pagos programados, hecho que, junto con la cantidad de compromisos realizados, indicaría que no debería haber problemas para conseguir una ejecución total de la medida en el futuro.

**Recomendación 4:** A pesar de la ejecución intermedia que ha presentado la medida 1.1, los órganos ejecutores de la misma coinciden en afirmar que los fondos dedicados a apoyar a empresas industriales, comerciales y de servicios son insuficientes y que los proyectos por ellos gestionados serían capaces de absorber una mayor cantidad de fondos para el conjunto del periodo de programación (salvo en el caso de la Dirección General de Política Comercial, cuya máxima capacidad de absorción es la registrada hasta ahora). Este extremo merecería una especial reflexión de cara a una posible reprogramación a su favor para lo que resta de periodo, y más aún si se tiene en cuenta la notable ejecución alcanzada en cuanto a la creación de empleo y a la inversión inducida.

13. La medida 1.3: Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a empresas (FEDER) presenta una eficacia financiera muy escasa, 9,04%, que se explica por el retraso sufrido en la puesta en

marcha de las actuaciones, tanto por las dificultades de puesta en marcha y aprobación en los proyectos ejecutados por la Dirección General de Política Comercial, como por lo novedoso de la iniciativa y la complejidad que conlleva la constitución de los viveros de empresas. Frente a la eficacia financiera, la física se revela como muy elevada.

**Recomendación 5:** Aunque parece que a finales de 2002 se habían superado los problemas iniciales de puesta en marcha, se sugiere una opción para agilizar los proyectos de la medida 1.3: que en los criterios de selección de aquéllos prime la rehabilitación de edificaciones ya existentes, frente a la construcción de edificios de nueva planta, siempre que lo primero resulte más eficiente desde el punto de vista de los costes. Asimismo, el cambio del Plan Marco de Comercio podría justificar un mayor peso financiero a favor de esta medida.

14. El bajo nivel de eficacia financiera de la medida 1.4: Apoyo a empresas relacionadas con la economía social (FEDER), 25,67%, revela los problemas de aprobación y puesta en marcha de la medida. El alto número de proyectos presentados junto a la necesaria evaluación de cada uno en relación con su impacto en el mercado de trabajo, con los nuevos yacimientos de empleo o con la incorporación de nuevas tecnologías de la información y comunicación han retrasado su aprobación.

**Recomendación 6:** Concretamente en la medida 1.4 se hace más evidente, dada su naturaleza, la carencia señalada en la *Recomendación 2* respecto a la falta la definición y seguimiento de indicadores relacionados con la Política de Igualdad de Oportunidades entre Hombre y Mujeres

15. El bajo nivel de eficacia de la medida 1.56: Apoyo a la internacionalización y promoción exterior (FEDER), 29,36%, responde al retraso común a todas las medidas, a lo que se suma el extenso periodo de maduración de cada programa PIPE 2000 lo que implica que las ayudas concedidas hayan sido inferiores a las programadas.

**Recomendación 7:** La introducción de nuevas acciones complementarias al PIPE 2000 dentro de la Subvención Global FEDER-Cámaras no sólo complementaría las actuaciones ya contempladas, sino que además podría acelerar la ejecución financiera de la medida. No obstante, hay que precisar que la propia metodología de los PIPE (24 meses para cada empresa, a lo largo de los cuales pueden presentar gasto, normalmente al final del periodo) condiciona el ritmo de ejecución de la medida, que requiere de un cierto tiempo para alcanzar su “velocidad de crucero” de certificación de gastos. En todo caso, no hay nada que prevea que vayan a existir problemas para aplicar totalmente las cantidades.

16. La elevada eficacia financiera de la Medida 1.6: Apoyo a la internacionalización y promoción exterior (FEDER), 105,11%, se ha traducido en una eficacia física espectacular. La elevada ejecución respecto a lo programado inicialmente se explica porque la demanda por parte de las empresas de este tipo de proyectos ha sido, sorprendentemente, muy superior a lo que se preveía cuando se determinó la magnitud para sus indicadores.

**Recomendación 8:** El destacable resultado de la medida 1.6 podría justificar una reprogramación positiva a su favor, sobre todo si se tiene en cuenta su potencial en cuanto a la creación y al mantenimiento del empleo.

17. La medida 1.10: Desarrollo, promoción y servicios a las empresas turísticas (FEDER) presentó una ejecución financiera del 44,06%. Además de la tardía aprobación del PO y de los obstáculos propios del primer año a los que se enfrentan los proyectos, una de las mayores dificultades ha sido la complicación que ha supuesto la coordinación de 31 oficinas de turismo junto a la gestión de las cuatro líneas de productos que desarrolla.

**Recomendación 9:** Aunque la eficacia financiera de la medida 1.10 no es de las más bajas del PO, los órganos ejecutores han expresado su preocupación sobre la posibilidad de que no se alcance una ejecución completa de la misma para el conjunto del periodo de programación. Como posibles soluciones a esta situación, se propone, por un lado una reprogramación en detrimento de esta medida para garantizar la ejecución del 100% de los fondos programados. Y/o, por otro lado, se considera que la medida podría ser reformulada para favorecer la coordinación de los esfuerzos publicitarios que realizan la Administración General del Estado, las Autonómicas, los Entes Locales, las zonas turísticas y el sector privado.

18. La ejecución financiera de la medida 5.7: Infraestructuras turísticas y culturales (FEDER) asciende sólo a un 17,14%, pese a ello, se han ejecutado el 100% de los proyectos definidos como actuaciones en edificios turísticos y culturales (nuevos, mejorados, entre otros).

**Recomendación 10:** La ejecución del 100% de los proyectos de la medida 5.7 advierte que, a pesar de la escasa eficacia financiera, no procedería una reprogramación negativa en detrimento de la misma.

19. La medida 9.51: Asistencia Técnica (FEDER) presenta el mayor nivel de eficacia un 149,94%, debido al gran volumen de solicitudes de Asistencia Técnica que se ha producido de los PIPEs de años

anteriores. Las labores de seguimiento y evaluación de los programas iniciados hace unos años, junto con la adaptación y revisión de las metodologías aplicadas a estos Planes de Iniciación, han provocado dicha situación.

**Recomendación 11:** La elevada ejecución financiera de la medida 9.51 ha puesto de manifiesto que los requerimientos de asistencia técnica son muy superiores a los fondos previstos, situación que revela la necesidad de aumentar los fondos dedicados a la misma, es decir, procedería realizar una reprogramación positiva a favor de la misma.

20. Respecto a la reprogramación:

**Recomendación 12:** Tras el análisis de la eficacia de las diferentes medidas se ha observado que, en concreto, las medidas 1.1, 1.6 y 9.51 requerirían una reprogramación positiva a su favor, recomendación que en el caso de las dos primeras adquiere especial relevancia dada la notable ejecución alcanzada en cuanto a la creación de empleo y a la inversión inducida. Parte de esta reprogramación podría sustentarse en la que posiblemente se haría en detrimento de la medida 1.10 para garantizar la ejecución del 100% de los fondos programados a su favor.

21. En cuanto a la valoración de los ejes del PO, cabe subrayar el carácter atípico de este PO respecto a otros programas del MCA ya que se ha articulado prácticamente en su totalidad a través del *Eje 1 de Mejora de la competitividad y el empleo y desarrollo del tejido productivo*, el cual absorbe un 99,05% de los fondos programados, por lo que la evaluación general que se ha presentado para el conjunto PO podría tomarse como la valoración concreta del Eje 1. En este mismo sentido, la valoración del *Eje 5 Desarrollo rural y urbano*, que absorbe solamente un 0,93% de los fondos, se

correspondería con la de la Medida 5.7 de infraestructuras turísticas y culturales puesto que es la única contemplada dentro de dicho Eje.

22. Respecto a la incidencia del PO y sus efectos sobre la evolución del entorno, se observa que desde su puesta en marcha se han producido avances en la mayor parte de los indicadores de contexto o ámbitos seleccionados, excepto en el internacionalización del tejido productivo, que indicaría el éxito tanto de este PO como del resto de POIs que comparten objetivos con el Programa de Mejora de la Competitividad y Desarrollo del Tejido Productivo.
23. Respecto a la incidencia del PO sobre la densidad empresarial, se observa que la incidencia real ha superado escasamente la mitad de la incidencia programada. Además, el estudio de los pagos realizados, de acuerdo con la densidad empresarial existente en cada provincia, revela la escasa correlación existente entre ambas magnitudes. Esto se puede explicar por la propia naturaleza de la medida ya que a la hora de asignar pagos se puede optar por dos alternativas, por un lado, que las ayudas se orienten a las zonas donde la densidad es inferior, de manera que el objetivo sea mejorar la cohesión, por otro lado, que se prefiera apoyar la iniciativa empresarial allí donde los efectos multiplicadores puedan ser mayores, es decir primando la eficacia de los pagos.
24. Respecto a la incidencia sobre la internacionalización del tejido productivo, se observa que ésta ha sido un 84% de la prevista, y que las ayudas se han concentrado fundamentalmente en aquellas zonas donde existe una mayor tradición exportadora. No obstante, la presencia de empresas exportadoras respecto al número de empresas con asalariados se ha deteriorado para el conjunto de los territorios del Objetivo nº1, porque el aumento en el número de empresas exportadoras ha sido inferior al aumento en el número de empresas

con asalariados; en consecuencia, la evolución negativa del grado de internacionalización no indicaría el fracaso de las medidas previstas para ello, sino que revelaría el mayor éxito relativo del resto de medidas de los PO dedicadas a fortalecer el tejido empresarial. De hecho, el simple aumento en el número de empresas exportadoras debería interpretarse favorablemente sobre todo si se tiene en cuenta que el panorama económico internacional ha cambiado radicalmente desde que se inició el PO en 2000, hasta 2002.

25. En cuanto a la incidencia del PO sobre el contenido tecnológico de las empresas, se observa que ésta ha alcanzado algo más de la mitad de la incidencia prevista, y que en general se ha optado por hacer un mayor esfuerzo relativo en aquellas zonas donde la situación de partida en el ámbito tecnológico era inferior, primando las razones de cohesión a la hora de repartir los pagos. Además, se han registrado avances en ese ámbito en la mayor parte de las provincias de las zonas de Objetivo nº1.
26. Finalmente, cabe señalar que a pesar de la escasa eficacia de la incidencia del PO sobre el desarrollo de la economía social, se observa que en este programa se ha incidido más en aquellas provincias cuyas situaciones iniciales eran inferiores, tal y como cabía esperar de una intervención cuyo objetivo fundamental es la cohesión social.
27. En lo relativo al respeto de la Política Europea de PYMES por parte del PO se observa, por un lado, que las ayudas previstas en este PO se dirigen “prioritariamente a las PYMES, aunque si bien también se contempla la posibilidad de que las grandes empresas reciban ayudas, pero siempre y cuando se justifique por el efecto arrastre y dinamizador que se produce sobre las PYMES”, por otro lado, se puede afirmar que prácticamente todas las medidas se ajustan a los

diferentes ámbitos de actuación que se prevén en la Política Europea de PYMES.

28. Respecto a la incidencia del PO sobre la Estrategia Europea de Empleo, cabe subrayar que todas las medidas, excepto la de Asistencia Técnica, participan en el objetivo de crear empleo a través del desarrollo del espíritu empresarial. De acuerdo con la EPA, entre los ejercicios 2000 y 2001 el empleo de las zonas Objetivo nº1 aumentó en unos 460.500 puestos de trabajo, de los cuales 3.050 corresponden a las actuaciones del PO de Mejora de la Competitividad y Desarrollo del Tejido Productivo, es decir un 0,7%.
29. En lo relativo al respeto del Principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres por parte del PO, hay que señalar que el programa recoge la posibilidad de que “el desarrollo de un tejido empresarial sólido y articulado, en el que la mujer desempeñe un papel activo” facilite y promueva la Igualdad de Oportunidades. No obstante, la formulación de las medidas, y el conjunto de las actuaciones que las desarrollan, no han tenido una especial influencia sobre la Prioridad Horizontal de Igualdad entre Hombres y Mujeres.

**Recomendación 13:** Aunque la propia naturaleza de este PO justificaría la escasa incidencia de la Igualdad de Oportunidades tanto en su programación como en su ejecución, debería intensificarse el esfuerzo y favorecer más decididamente aquellas intervenciones que permitan una integración más firme de este principio horizontal. Así, a priori, se detecta que los órganos ejecutores carecen de una formación específica en este ámbito, circunstancia que debería resolverse. Además, la definición de indicadores físicos es una carencia común a todas las medidas (salvo en la 1.6), cuya subsanación posibilitaría ponderar de forma más adecuada la incidencia del programa sobre el colectivo femenino. Igualmente, la formulación de actuaciones específicas orientadas exclusivamente a mejorar la situación de las empresarias, propietarias o gestoras de las PYMES localizadas en la zona de Objetivo nº1 abriría nuevas posibilidades en esta esfera.

30. Finalmente, en cuanto a la contribución del PO al desarrollo sostenible y a la protección y conservación del Medio Ambiente, queda patente la ausencia de aspectos ambientales significativos en el Programa Operativo; no obstante se identifican diversos impactos ambientales tanto de carácter positivo (beneficios ambientales) como negativo (costes ambientales), pero de una magnitud insuficiente como para calificar finalmente las medidas como significativas. En cualquier caso, esta evaluación concluye que existe una adecuada integración de los elementos medioambientales y su adecuación a los principios y objetivos medioambientales establecidos por la política europea.

31. Además, la Red de Autoridades Ambientales (RAA) ha participado activamente en la evaluación previa, el seguimiento y evaluación posterior tanto de las actuaciones tradicionalmente consideradas como medioambientales, así como de los criterios de integración del

medio ambiente en otros sectores de desarrollo. Así mismo la RAA ha velado eficazmente en este periodo por la aplicación y cumplimiento de las Directivas y Reglamentos de la Unión Europea relativos al medio ambiente en las intervenciones financiadas en el seno del Programa Operativo. Y todo ello mediante una cooperación sistemática con los responsables de la coordinación, planificación y gestión de los Fondos Comunitarios.