

CAPÍTULO 2. PRESENTACIÓN DEL ENFOQUE METODOLÓGICO ADOPTADO, ORIGEN DE LOS DATOS UTILIZADOS POR EL EQUIPO EVALUADOR Y RESUMEN DE LAS FACILIDADES O DIFICULTADES ENCONTRADAS A LO LARGO DE LA REALIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

En el presente capítulo se expone el enfoque metodológico empleado por el equipo evaluador para el análisis de cada uno de los aspectos y elementos clave a los que atiende la evaluación intermedia. Estos aspectos clave son los siguientes:

- A) Análisis destinado a confirmar la validez de la evaluación previa.
- B) Confirmación de la pertinencia y coherencia de la estrategia y de su contribución a las prioridades comunitarias de tipo horizontal.
- C) Cuantificación de objetivos, realizaciones y resultados.
- D) Evaluación de la eficacia y eficiencia e impactos socioeconómicos esperados.
- E) Calidad de la ejecución y de los sistemas de coordinación, seguimiento y difusión.
- F) Reserva de eficacia.

Estos contenidos, a su vez, han sido estructurados en los siguientes capítulos del presente documento:

Capítulo 1. Sumario con resumen de conclusiones y recomendaciones.

Capítulo 2. Presentación del enfoque metodológico adoptado.

Capítulo 3. Resultados del examen de validez sobre la evaluación previa.

Capítulo 4. Resultados del examen sobre pertinencia y coherencia interna y externa de la estrategia adoptada.

Capítulo 5. Resultados del examen sobre la pertinencia de los indicadores cuantificados y la transparencia y fiabilidad del sistema de recogida de datos.

Capítulo 6. Resultados del análisis de la eficacia y eficiencia.

Capítulo 7. Resultados del análisis sobre la calidad de la ejecución y de los sistemas de coordinación, seguimiento, publicidad y difusión.

Capítulo 8. Resultados del análisis sobre indicadores de reserva de eficacia.

Capítulo 9. Conclusiones y recomendaciones operativas.

Se añade, además, un resumen de las principales facilidades y dificultades halladas en el proceso de realización de los trabajos.

2.1. METODOLOGÍA EMPLEADO EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN

Para la realización de la evaluación intermedia del POL el equipo evaluador se ha basado en las indicaciones e instrumentos proporcionados por la "Guía metodológica para la Evaluación de Programas Operativos, 2000-2006" y en documentos complementarios publicados por la Comisión Europea, desarrollando, a su vez, instrumentos metodológicos específicos adaptados a la naturaleza del POL.

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo de evaluación se ha desarrollado en dos bloques diferenciados siguiendo un enfoque adaptado a las necesidades del análisis de los distintos elementos objeto de examen.

El **primer bloque** de análisis se refiere a los capítulos 3 y 4 del presente documento relativos al examen de la validez de la evaluación previa y de la pertinencia y coherencia interna y externa de la estrategia de programación adoptada.

El **segundo bloque** se centra en los capítulos del 5 al 8 relativos al análisis de los indicadores, al examen de la ejecución física y financiera en términos de eficiencia y eficacia y a la calidad de la ejecución y de los sistemas de coordinación.

- **Primer bloque de análisis relativo a los capítulos 3 y 4**

El análisis desarrollado en este primer bloque se ha llevado a cabo mediante la realización de trabajo de gabinete a partir del know-how y los métodos de trabajo propios del equipo evaluador. Adicionalmente, se han aplicado aquellos elementos indicados en los capítulos 6 y 7 de la "Guía metodológica para la Evaluación de Programas Operativos, 2000-2006" en la evaluación de la integración de los principios horizontales de igualdad de oportunidades y respeto al medio ambiente.

Para el **análisis de confirmación de la validez de la evaluación previa** incluida en el POL se ha procedido a examinar la estructura y el contenido de dicha evaluación, complementado por un análisis siguiendo la metodología de "cuadro de *DAFO*" para la zona Objetivo 1 sobre la que se aplica la estrategia y acciones programadas. El proceso de trabajo se ha desarrollado en dos etapas:

1. Identificación de la naturaleza de los datos que fundamentan las variables utilizadas en el cuadro DAFO y que condicionarán la metodología a seguir en el examen de dicho cuadro.
2. Examen del análisis derivado del cuadro DAFO, a partir de la atribución de indicadores proxy a las variables descriptivas de debilidades y fortalezas. La utilización de este tipo de indicadores viene determinada por el carácter de los datos utilizados para la elaboración de la evaluación previa, que siendo fundamentalmente de tipo cualitativo y no actualizables, no permiten realizar un seguimiento cuantificado de los mismos en un marco temporal. Así, se procede a la observación de la evolución de los datos obtenidos a partir de fuentes estadísticas referentes al periodo 1998-2001 y a la confirmación de la validez de las variables utilizadas en el DAFO.

En cuanto al **análisis de confirmación de la vigencia de la programación** se lleva a cabo en tres pasos:

1. Revisión de la pertinencia de los objetivos del POL respecto de los resultados del análisis DAFO, previa confirmación de la validez del mismo. Dicha revisión se lleva a cabo mediante un ejercicio de confrontación entre los objetivos generales y específicos adoptados en el POL para cada grupo de municipios beneficiarios del programa y la situación de partida definida por los resultados del análisis DAFO.
2. Examen de la coherencia de la estrategia de programación adoptada en relación con los objetivos del POL. El método de trabajo utilizado consiste en contraponer los objetivos relativos a cada grupo de municipios beneficiarios con la articulación en ejes y medidas desarrollada en el PO y el CP.
3. Valoración de la integración de las prioridades horizontales comunitarias en materia de igualdad de oportunidades y medio ambiente. Para ello, se identifican y analizan los elementos a partir de los que se introducen dichas prioridades en la programación. Más concretamente, se analizan las medidas generales adoptadas en el PO para la aplicación transversal de estos principios mediante los instrumentos presentados en la guía

metodológica en forma de tablas de análisis, así como el desarrollo y resultados de la evaluación *ex-ante* para cada medida incluida en el CP.

Con el objetivo de comprobar el potencial de aplicación de estos principios, también se procede al análisis de las fichas técnicas de medida, especialmente de los apartados que incluyen los criterios de selección de proyectos, contrastándolos con documentos de referencia relativos a ambos principios horizontales, y de los indicadores de seguimiento para verificar el reflejo de estos principios en la ejecución de las actuaciones.

- **Segundo bloque de análisis relativo a los capítulos del 5 al 8**

El análisis desarrollado en este segundo bloque se ha llevado a cabo mediante la realización de **trabajo de gabinete y de campo** basado en las orientaciones y herramientas metodológicas proporcionadas por la "Guía metodológica para la Evaluación de Programas Operativos, 2000-2006" y en **instrumentos de trabajo específicos** adaptados a las características del POL desarrollados por el equipo evaluador, que se adjuntan en anexo.

Para la realización de los trabajos se ha adoptado un **enfoque integrado** que ha consistido en la recopilación de información financiera y física sobre la ejecución del programa, así como de datos cualitativos a través de la realización de entrevistas a una muestra de beneficiarios finales y del estudio de casos. El análisis de la información recopilada se ha realizado a partir del know-how y métodos de trabajo del equipo evaluador, siguiendo los **criterios metodológicos proporcionados por la guía** y por el propio **Grupo Técnico de Evaluación**. Finalmente, la presentación de los resultados de dicho análisis se ha articulado siguiendo el índice de contenidos establecido en el pliego de prescripciones técnicas.

La **obtención de la información financiera y física** se ha realizado a partir de la explotación de los indicadores del CdP realizada por el equipo evaluador del MCA Objetivo 1 2000-2006 extraída de la aplicación Fondos 2000, así como de los Informes de Ejecución de las anualidades 2000, 2001 y 2002. Esta información ha sido tratada y presentada según los criterios expuestos en el primer capítulo de la guía metodológica.

Los datos así obtenidos han sido contrastados con las informaciones proporcionadas por una **muestra de 33 beneficiarios finales** integrada por Ayuntamientos, Diputaciones, un Cabildo Insular y una Comunidad Autónoma uniprovincial. La muestra, que se detalla a continuación, ha sido configurada a partir de los datos de ejecución financiera disponibles a 31/12/2002 y los criterios de selección han sido de tipo geográfico y de nivel de ejecución alcanzado. Así, siguiendo los citados criterios se ha configurado una muestra que geográficamente cubre el conjunto de las regiones de Objetivo 1 y que incorpora beneficiarios que, a fecha de 31/12/2002, presentaban niveles de ejecución de las actividades programadas hasta dicha fecha entre un 0% y un 322,40%.

El equipo evaluador ha realizado **entrevistas personales a los responsables de la ejecución de las actuaciones** financiadas por el POL a la siguiente muestra de beneficiarios finales:

- Ayuntamiento de A Coruña
- Ayuntamiento de Alcalá de Guadaíra
- Ayuntamiento de Badajoz
- Ayuntamiento de Burgos
- Ayuntamiento de Cádiz
- Ayuntamiento de Cartagena
- Ayuntamiento de Ciudad Real
- Ayuntamiento de Córdoba
- Ayuntamiento de Dos Hermanas
- Ayuntamiento de Ferrol
- Ayuntamiento de Gandía
- Ayuntamiento de Granada
- Ayuntamiento de Las Palmas
- Ayuntamiento de Santiago
- Ayuntamiento de Segovia
- Ayuntamiento de Soria
- Ayuntamiento de Talavera de la Reina
- Ayuntamiento de Toledo
- Ayuntamiento de Valencia
- Ayuntamiento de Vélez - Málaga
- Cabildo Insular de Gran Canaria

- Ciudad Autónoma de Ceuta
- Ciudad Autónoma de Melilla
- Diputación de Badajoz
- Diputación de Castellón
- Diputación de Ciudad Real
- Diputación de Córdoba
- Diputación de Jaén
- Diputación de Málaga
- Diputación de Orense
- Diputación de Segovia
- Diputación de Valladolid
- Principado de Asturias

Las entrevistas personales se han realizado entre el 18/02/2003 y el 14/03/2003 y se programaron con antelación suficiente para asegurar un óptimo desarrollo de las mismas. La duración media de las entrevistas ha sido de dos horas. El proceso de trabajo establecido ha sido el siguiente:

1. Contacto telefónico de los responsables de la ejecución de las actuaciones ante las administraciones gestoras y concertación de la visita.
2. Envío por correo electrónico o fax del cuestionario de la entrevista.
3. Visita y realización de la entrevista.

Los **contenidos temáticos** a abordar en las entrevistas se han estructurado a partir del modelo para la realización de entrevistas institucionales y del modelo de ficha para la realización del análisis de casos incluidos en la guía metodológica, añadiendo aspectos específicamente relacionados con la integración de las prioridades horizontales que aparecen en los capítulos 6 y 7 de la citada guía. Además, el equipo evaluador ha incorporado algunos elementos que ha considerado claves para obtener información precisa sobre el estado de ejecución de las actuaciones. A continuación, se detallan los distintos bloques temáticos contenidos en el cuestionario (en anexo se adjunta un modelo completo del mismo):

A) Ejecución física

- Planificación temporal y nivel de ejecución en las tres primeras anualidades.

- Posibles incidencias y demoras, ajustes.

B) Ejecución financiera

- Planificación financiera.
- Posibles desviaciones y correcciones.
- Nivel de gasto en las tres primeras anualidades.
- Costes de las intervenciones y relación calidad – precio de los proyectos.

C) Mecanismos de seguimiento y control

- Mecanismos puestos en marcha y recursos humanos asignados.

D) Medidas de información y publicidad

- Medidas de publicidad puestas en marcha para la ejecución de las actuaciones.
- Medidas de difusión de los proyectos.
- Volumen de gasto destinado a difusión.

E) Prioridades horizontales

- Disponibilidad de información acerca del respeto al medio ambiente y de la Red Natura 2000 e integración de la misma en la planificación y ejecución de las actuaciones.
- Existencia de un responsable de medio ambiente.
- Cuestionario de proyecto para el análisis de impacto de la integración del respeto al medio ambiente contenido en la guía metodológica.
- Disponibilidad de información sobre el principio de igualdad de oportunidades.
- Observación de distintos elementos clave relativos a la igualdad de oportunidades en el diseño y ejecución de las actuaciones.
- Incidencia de las actuaciones previstas sobre el principio de igualdad de oportunidades.

Así, la información recopilada en las entrevistas ha complementado los datos de ejecución extraídos de la aplicación Fondos 2000, permitiendo optimizar la interpretación de los mismos gracias a la disponibilidad de información cualitativa sobre la ejecución de las actuaciones sobre el terreno.

Asimismo, las entrevistas han constituido la fuente de información principal sobre la aplicación de las prioridades horizontales de igualdad de oportunidades y de respeto al medio ambiente en la fase de programación y, sobretodo, en la de ejecución; y la única fuente de información sobre las medidas de información y publicidad. Todo ello ha permitido realizar un análisis afinado del conjunto de aspectos objeto de examen en la evaluación intermedia del POL.

A partir de toda esta información se ha realizado el examen sobre la pertinencia de los indicadores y se ha valorado la transparencia y fiabilidad del sistema de recogida de datos. Para ello, se ha procedido a la valoración de la idoneidad de los indicadores de realización, resultado e impacto y se han identificado las fortalezas y debilidades del sistema de recogida de datos. Por otra parte, se han valorado los niveles de eficacia y eficiencia alcanzados en la ejecución de las actuaciones a través de un análisis en profundidad de los indicadores.

Para el análisis de los indicadores de reserva de eficacia han sido fundamentales los datos extraídos de Fondos 2000, así como las informaciones contenidas en los Informes de Ejecución de las tres últimas anualidades.

En cuanto al examen de la calidad de la ejecución y de los sistemas de coordinación, seguimiento, publicidad y difusión, las entrevistas realizadas a la citada muestra, junto con cuatro entrevistas institucionales y dos estudios de caso (que se adjuntan en anexo), han constituido una fuente fundamental de información ya que han aportado datos cualitativos precisos relativos a las administraciones gestoras, así como a actuaciones de distinta envergadura financiera y a administraciones ejecutoras de distinto tamaño y ubicación geográfica.

En este ámbito, el análisis de la integración del respeto del medio ambiente en la fase de ejecución se ha visto reforzado por la recopilación de información mediante una **ficha de recogida de actuaciones con potencial impacto ambiental** distribuida entre algunos beneficiarios de la muestra. En total se han recopilado 10 fichas (que se adjuntan en anexo) que presentan actuaciones a modo de **buenas prácticas** en materia medioambiental. Los aspectos recogidos en dichas fichas son los siguientes:

1. Título de la actuación.
2. Eje / medida en la que se inscribe.

3. Importe.
4. Agente promotor.
5. Emplazamiento.
6. Objetivos de la actuación y problemática que pretende resolver.
7. Acciones
8. Resultados esperados.
9. Integración de la actuación en una planificación más amplia.

El objetivo de estas fichas es disponer de un instrumento de análisis del impacto ambiental adaptado a la naturaleza de las actuaciones financiadas por el POL que complementa, al entender del equipo evaluador, las herramientas proporcionadas por la guía metodológica orientadas a la evaluación de actuaciones que requieren de la realización de una evaluación de impacto ambiental.

2.2. RESUMEN DE LAS FACILIDADES O DIFICULTADES ENCONTRADAS A LO LARGO DE LA REALIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

Las dificultades halladas a lo largo del proceso de evaluación han estado relacionadas, fundamentalmente, con las necesidades de adaptación de la metodología propuesta por el equipo evaluador del MCA Objetivo 1 vinculadas al carácter pluriregional del programa.

Así, el equipo evaluador ha debido adaptar a la naturaleza del POL tanto el enfoque como el contenido de todas las herramientas de trabajo (cuestionarios, entrevistas, fichas, etc.). Ello ha sido particularmente remarcable para el análisis de confirmación de la validez de la evaluación previa y la valoración de la integración de las prioridades horizontales de igualdad de oportunidades y de respeto al medio ambiente.

Cabe subrayar que un objetivo metodológico fundamental del equipo evaluador ha sido reforzar el análisis derivado de la explotación de datos cuantitativos de ejecución física y financiera con aportaciones de tipo cualitativo de las administraciones responsables de la gestión y ejecución del POL. Ello ha requerido la puesta en marcha de un amplio proceso de trabajo de campo que ha permitido obtener un gran volumen de información a través de entrevistas personales y de estudios de caso.

En este sentido, cabe destacar el elevado nivel de colaboración ofrecido por parte de todas las administraciones concernidas, tanto en lo que se refiere a la puesta a disposición de contactos como a la facilitación de documentación y datos complementarios, que han sido de gran utilidad para la elaboración del presente documento.