

CAPÍTULO 3. RESULTADOS DEL EXAMEN SOBRE LA VALIDEZ DE LA EVALUACIÓN PREVIA

3.1. RESUMEN DEL ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN PREVIA

El resultado del análisis de la evaluación previa realizada en el Programa Operativo Local (POL) de la zona Objetivo 1 es coherente y consistente con la realidad socioeconómica de las poblaciones sobre el que se aplica, resultando suficiente para el desarrollo de unos objetivos, estrategia y acciones de implementación efectivas y eficientes.

No obstante, cabe mencionar como un elemento susceptible de ser mejorado la utilización de estudios y análisis cualitativos puntuales en el tiempo. Si bien estos estudios suponen una información de alto valor añadido (especialmente por su coincidencia en el tiempo con el ejercicio de programación), dificultan un posterior seguimiento cuantitativo y cualitativo de la evolución socioeconómica de la zona objetivo de la programación, a partir de las fuentes estadísticas y de información disponibles de forma periódica y regular.

En este sentido, y aún situándose fuera del ámbito estricto de la evaluación del Programa Operativo (PO en adelante), cabe recomendar la realización de un cuadro de seguimiento del PO que complemente a los indicadores de resultado e impacto destallados en el propio PO y CdP, potenciando (en lo posible), una caracterización semejante a la existente en el punto de partida y que permita una comparación exhaustiva dicha situación de partida y la reflejada por el sistema de seguimiento. Una caracterización próxima a este tipo de cuadros existe ya en estos momentos para los municipios de menos de 50.000 habitantes, a través de los mecanismos de seguimiento aplicados para el propio POL y la gestión de fondos propios asignados a los municipios desde el Ministerio de Administraciones Públicas.

Por otra parte, la medida 9.1, definida en el propio POL propone la actualización de uno de los estudios (de alcance y detalle amplio sobre la realidad municipal) utilizados para la elaboración de la evaluación previa del programa: la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL). Sería recomendable completar esta actualización, en tanto que posible, con la puesta en marcha de informes complementarios en otros ámbitos (y no incluidos en la EIEL).

3.2. VALORACIÓN DE LA EVALUACIÓN PREVIA

En este apartado se detalla una breve valoración de la estructura y el contenido de la evaluación previa, en tanto constituye el punto de partida para la estrategia de actuación definida en el Programa Operativo (PO en adelante) y, posteriormente, en el Complemento de Programa (CdP en adelante).

La evaluación previa clasifica los núcleos urbanos españoles situados en las regiones de Objetivo 1 en dos grupos distintos según el Padrón Municipal de Habitantes de 1998:

- 1) Los municipios cuya población de derecho sea igual o superior a 50.000 habitantes y las capitales de provincia aunque no superen esta cifra.
- 2) Los municipios cuya población de derecho sea inferior a 50.000 habitantes y no sean capitales de provincia.

Esta clasificación determina el conjunto de la estrategia y de la programación desarrolladas en el PO y en el CdP. En estos documentos, el primer grupo se denomina "**municipios de tamaño medio y grande**" y el segundo "**municipios de tamaño pequeño**". De forma específica, en el análisis de cuadro DAFO se realiza la siguiente distinción: los municipios de tamaño medio y grande se asimilan a las "**zonas urbanas**" y los municipios de tamaño pequeño a las "**zonas rurales**".

En esta lógica, la evaluación previa presenta un diagnóstico de la situación física, socioeconómica y ambiental de cada uno de los grupos por separado, basada en informaciones y datos disponibles relativamente homogéneos en el interior de cada grupo de segmentación.

1) Municipios de tamaño medio y grande

El diagnóstico es fundamentalmente descriptivo y se basa en datos cualitativos obtenidos esencialmente a partir de dos fuentes: la aportación española a la Conferencia Hábitat II y el seminario de debate "*Política de Ciudades y Unión Europea*" que tuvo lugar en Madrid en 1998. La ausencia de datos desglosados por regiones supone que el diagnóstico se realice desde una perspectiva general para el conjunto de España, sin centrarse específicamente en las regiones de Objetivo 1. Este diagnóstico aborda los siguientes aspectos:

- La estructura de la ciudad.
- La economía urbana.
- Cuestiones sobre integración social.
- La sostenibilidad ambiental en las ciudades.
- La evolución del sistema urbano y las infraestructuras de transporte.
- La protección del patrimonio cultural.
- La vivienda.
- La gobernabilidad.

De forma complementaria se proporcionan algunos datos de tipo cuantitativo referidos específicamente a las regiones de Objetivo 1. Se trata de una identificación de los barrios desfavorecidos existentes en estas regiones fundamentada en dos fuentes: el Censo de Población y Vivienda de 1991 y el estudio sobre "*La desigualdad urbana en España*" elaborado por el Ministerio de Fomento en 1998.

2) Municipios de tamaño pequeño

El diagnóstico de la situación física, socioeconómica y ambiental se articula en dos partes: en la primera, se aportan datos principalmente de tipo cualitativo sobre las características físicas y socioeconómicas de estos núcleos urbanos; en la segunda, se profundiza en aspectos ambientales.

Cabe subrayar que se constata un nivel de profundización muy distinto entre ambas partes. Mientras que en la primera parte se realiza una descripción de los municipios de las regiones de Objetivo 1 desde un punto de vista global, en el diagnóstico ambiental se particulariza a nivel de cada provincia. Esta aproximación distinta viene condicionada, lógicamente, por la accesibilidad de las fuentes y la exactitud de los datos disponibles.

Los datos sobre la situación física y socioeconómica provienen principalmente del "**Plan de Desarrollo Local**" y del INEM y se refieren a los siguientes aspectos:

- El entorno físico y geográfico (insularidad, altitud, espacios ambientales protegidos).
- La dispersión de la población.
- La economía local.

- La estructura de gastos e ingresos en los municipios de tamaño pequeño.

En cuanto al diagnóstico de la situación ambiental, que se desarrolla en el PO y se completa en el CdP, se basa en los datos disponibles a nivel provincial obtenidos a través de la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local (EIEL), cuya última actualización se realizó en 1995. Se trata de un instrumento para la planificación y gestión de servicios, equipamientos e infraestructuras a nivel local referente a las competencias atribuidas a los ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes.

Así, este diagnóstico aporta datos cuantitativos precisos sobre los siguientes ámbitos de actuación municipal:

- Evaluación de las infraestructuras y equipamientos de cumplimiento local:
 - Abastecimiento de agua potable.
 - Saneamiento.
 - Depuración de aguas residuales.
 - Residuos sólidos urbanos.
- Infraestructura de conexión a las redes de transporte:
 - Red viaria local.
 - Red viaria afectada por planes de emergencia nuclear.
- Factores de desarrollo para el apoyo de sistemas productivos locales:
 - Alumbrado público.
 - Energía eléctrica domiciliaria.
 - Áreas de esparcimiento y recintos feriales.

Desde un punto de vista metodológico, cabe subrayar que las fuentes de información utilizadas en la realización de la evaluación previa requieren el desarrollo de un análisis de los municipios de las regiones de Objetivo 1 de forma segmentada (en dos grupos), lo que no permite el establecimiento de comparaciones entre ellos.

Los datos proporcionados por dichas fuentes, en su mayoría, no están disponibles como actualizados para la elaboración de la presente evaluación, en tanto proceden de informes no periódicos o de encuestas pendientes de actualización. En este sentido, los datos procedentes de la EIEL (que en estos momentos, a través de la medida 9.1 del POL, está en proceso de actualización) datan de 1995 y por lo tanto no incorporan los resultados de las actuaciones desarrolladas en el marco del

Programa Operativo de Medio Ambiente Local y del Programa Operativo Local del periodo 1994-1999.

Finalmente, los datos presentados en la evaluación previa son fundamentalmente de tipo cualitativo, exceptuando los obtenidos a través de la EIEL, por lo que se hace necesario definir indicadores cuantitativos que permitan observar la evolución de las variables incluidas en el análisis DAFO en vistas a examinar su validez.

3.3. EXAMEN DEL ANÁLISIS DE CUADRO DAFO

En este apartado se realiza un examen del análisis de cuadro DAFO presentado en el PO, con el objetivo de confirmar la situación de partida en la que se fundamentan los objetivos establecidos en este documento de programación. Para ello, se procede a la revisión del planteamiento del “DAFO” a través de la verificación de la evolución de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades contenidas en la matriz.

Tal como se indica en el punto 2.1. “**Metodología del análisis**” del presente apartado, las variables utilizadas en el cuadro DAFO no aparecen vinculadas a indicadores cuantitativos susceptibles de ser objeto de seguimiento en un marco temporal. Por ello, se ha optado por identificar “*indicadores proxy*” para cada una de las variables descriptivas de las debilidades y fortalezas incluidas en dicho cuadro.

En cuanto a las amenazas y oportunidades, se determina su validez y se realizan algunas observaciones a partir de los resultados del examen de las debilidades y fortalezas antes mencionadas.

Este análisis se presenta en dos tablas distintas, la primera referente a las zonas urbanas y, la segunda a las zonas rurales. Adicionalmente, se proporciona una explicación que aporta elementos cualitativos que permiten reforzar los análisis presentados en las tablas.

1) Zonas urbanas

Variables DAFO	Indicadores	Evolución observada	Fuente
Debilidades			
Desproporcionado consumo energético y de consumos naturales no renovables	Producción de energía total	Aumento progresivo de la producción de energía entre 1998 y 2000	Ministerio de Economía
Producción elevada de residuos y contaminación	Promedio de SO ₂ , NO ₂ y NO _x en la Red EMEP	Aumento constante de la generación de contaminación entre 1995 y 1999	Ministerio de Medio Ambiente
Posible desequilibrio del sistema de asentamientos	Número de líneas y Km de transporte urbano de pasajeros	El desplazamiento de las residencias hacia la periferia y desde ésta de la población al centro de las ciudades, básicamente por motivos laborales, se refleja en un aumento progresivo del número de líneas de transporte urbano y la intensidad de su uso	Ministerio de Fomento
Déficits medioambientales generadores de estrangulamientos	Producción de residuos domésticos (kg./hab./año)	La producción de residuos domésticos en los núcleos urbanos está en crecimiento constante entre 1998 y 2000	INE

Riesgos ambientales	Superficie de suelo urbano m ²	La superficie de suelo urbano viene aumentando progresivamente desde 1998, suponiendo una presión creciente sobre los recursos naturales del entorno	Ministerio de Fomento
Insuficiencia con la articulación de redes transeuropeas	Transporte internacional con origen/destino en España (Toneladas y toneladas/km.)	Existe un aumento progresivo desde de las toneladas de mercancías transportadas por todos los medios de transporte, que supone un progresivo congestionamiento de las principales vías de comunicación ya existentes	Ministerio de Fomento

Fortalezas	Indicadores	Evolución observada	Fuente
<p>Centros de comunicación, comercio, creatividad, innovación, patrimonio cultural e histórico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prestadoras de servicios - Motores y papel fundamental en la economía - Confluyen en ellas todos los sectores económicos - Concentran recursos económicos físicos e intelectuales - Generan un fuerte dinamismo con importantes avances en la articulación territorial 	<ul style="list-style-type: none"> - Número de actividades industriales - Número de actividades comerciales mayoristas - Número de actividades comerciales minoristas - Número de actividades de restauración y bares - Variación del número de actividades comerciales minoristas (96-01) - Variación de la superficie en m2 de centros comerciales (96-01) 	<p>La comparación geográfica de los datos estadísticos municipales indica que las comunidades que experimentan un mayor crecimiento en los últimos 5 años (1996 a 2001) pertenecen a las regiones Objetivo 1</p>	<p>Anuario Económico de España, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona</p>

Variables DAFO	Validez SÍ /NO	Observaciones
Amenazas		
Aumento presión demográfica sobre asentamientos urbanos	SÍ	Vista la evolución de los indicadores vinculados a las debilidades se confirma la validez y la actualidad de las amenazas apuntadas en el análisis.
∇ posibilidades consecución desarrollo sostenible ante presión recursos naturales	SÍ	
Oportunidades		
Complementariedad con zonas rurales (servicios)	SÍ	Vista la evolución de los indicadores relativos a las fortalezas, las oportunidades identificadas en el análisis continúan siendo válidas.
Derivación de rentas	SÍ	
Disminución de la presión sobre recursos naturales	SÍ	
Lograr más prosperidad y empleo	SÍ	
Adecuar niveles de gestión urbana y local	SÍ	
Conservación y mejora entorno	SÍ	

Las **debilidades** recogidas en este primer análisis de cuadro DAFO vienen representadas por variables relativas a los ámbitos del medio ambiente, las infraestructuras y los equipamientos. Éstas ponen el acento en la presión ejercida sobre el entorno urbano por las concentraciones de población y, sobre todo, por la actividad económica. Así, se ponen de manifiesto las problemáticas vinculadas a la sostenibilidad ambiental del actual modelo de desarrollo urbano en los municipios de tamaño medio y grande.

A estas debilidades se han vinculado indicadores *proxy* relacionados con la situación ambiental (producción de recursos energéticos, emisiones de gases contaminantes, producción de residuos domésticos) y la planificación territorial y la dotación de infraestructuras (líneas de transporte urbano de pasajeros para realizar una aproximación a la movilidad urbana vinculada a los desplazamientos de población de los centros urbanos a las periferias, la extensión del suelo urbano, el peso del transporte internacional). La observación de estos indicadores durante el periodo 1998-2000/01 (en función de los datos disponibles) muestra un crecimiento constante en todos ellos. En este sentido, las dinámicas reflejadas por las debilidades incluidas en el análisis se confirman.

En cuanto a las **fortalezas**, éstas se reflejan a partir de variables de tipo económico que aparecen vinculadas entre sí. El análisis presenta una variable general "Centros de comunicación, comercio, creatividad, innovación, patrimonio cultural e histórico" de la que se desprende el resto de fortalezas destacadas. En esta lógica, el equipo evaluador ha optado por identificar una serie de indicadores *proxy* (número de actividades industriales, número de actividades comerciales mayoristas, número de actividades comerciales minoristas, número de actividades de restauración y bares e índice de actividad económica) que se pueden relacionar con el conjunto de variables recogidas. Estos indicadores, para los que se dispone de datos a nivel municipal, permiten establecer comparaciones entre municipios. En este sentido, los municipios que experimentan un mayor crecimiento en los últimos cinco años pertenecen a regiones de Objetivo 1.

De los datos obtenidos a partir de los indicadores vinculados a debilidades y fortalezas se desprende que las **amenazas** y **oportunidades** reflejadas en el análisis DAFO siguen siendo válidas por su actualidad. En relación con las **amenazas**, los datos observados reflejan que se está dando una presión

demográfica creciente sobre los núcleos urbanos de tamaño medio y grande y que el desarrollo sostenible se puede ver comprometido por los actuales modelos de crecimiento.

En cuanto a las oportunidades, la evolución positiva de los indicadores socioeconómicos vinculados a las fortalezas muestran que los municipios de tamaño medio y grande tienden a crear más empleo y riqueza. En lo referente a los aspectos medioambientales (disminución de la presión sobre los recursos naturales y la conservación y mejora del entorno) y a la adecuación de la gestión urbana y local, su correlación con las fortalezas identificadas es, en cierta medida, indirecta, y en este sentido su evolución dependerá del impacto global de las estrategias puestas en marcha a través del POL.

2) Zonas rurales

Variables DAFO	Indicadores	Evolución observada	Fuente
Debilidades			
Estructuras demográficas deficientes	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución de los municipios por el número de habitantes - Variaciones de población de derecho entre los censos de 1981, 1991 y 2001 	Los datos disponibles, que corresponden al censo de población de 2001, confirman las tendencias identificadas en el Padrón de Habitantes de 1998	INE
Pocas oportunidades laborales	Número de demandas de trabajo registradas por provincias	Aunque no existen datos sobre demandas de trabajo registradas a nivel municipal, los datos provinciales reflejan un aumento continuado de las mismas, lo que ejerce una creciente presión sobre las oportunidades laborales existentes	INEM
Oferta insuficiente de servicios	<ul style="list-style-type: none"> - Índice comercial - Índice de restauración y bares - Índice turístico 	Estos tres índices, que miden la importancia del comercio, la restauración y el turismo de cada municipio en función del impuesto de actividades económicas, son menores de forma sistemática en los municipios de tamaño pequeño	Anuario Económico de España, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona
Declive del sector primario (∇ renta)	Índice de crecimiento del empleo en sector primario	En el transcurso de 1998, 1999 y 2000 el empleo en el sector primario ha ido disminuyendo de forma constante	INE, EPA
Necesidad rentas complementarias	Personal ocupado en alojamientos de turismo rural	Los datos sobre empleo en el sector del turismo rural reflejan un aumento	INE

		constante de los puestos de trabajo	
Escala reducida de aplicación de estrategias	Población según el tamaño de municipios	Los datos disponibles, que corresponden al censo de población de 2001, confirman los datos del Padrón de Habitantes de 1998, respecto a la necesidad de contar con niveles supramunicipales para alcanzar una masa crítica mínima que justifique la utilización de instrumentos de programación y planificación de mayor calado	INE
Insuficiente articulación a las redes de transporte de más nivel	Km de carreteras por CCAA	Desde 1970 hasta el 2000 el número de Km de carreteras ha aumentado de forma constante	Ministerio de Fomento
Insuficiente nivel de equipamientos e infraestructuras	Kg./hab./año de residuos recogidos	El volumen de residuos recogidos ha aumentado progresivamente entre 1998 y 2000	INE
Insuficiencia de redes de información	Indicador sintético sobre la situación de la Sociedad de la Información por CCA	Las regiones de Objetivo 1 aparecen claramente por debajo de la media	CES

Fortalezas			
Ocupan un amplio territorio: casi 4/5 UE	Dato de contexto	Este dato se confirma en el informe "Estrategia Territorial Europea"	Comisión Europea
Proveedoras recursos alimentarios	Cuenta de producción agrícola	La producción agrícola se mantiene constante entre 1998 y 2000	INE
Reconocimiento por el desempeño de otras actividades productivas (productos orientados a la calidad, ocio y recreo)	Número de establecimientos de turismo rural abiertos	Los datos sobre establecimientos en el sector del turismo rural reflejan un aumento constante de esta actividad económica	INE
Factores de conservación del medio ambiente y patrimonio cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Pérdidas de agua en la distribución por CCAA - Participación en actividades de conservación del patrimonio 	<ul style="list-style-type: none"> - Los datos indican que, globalmente, en las regiones de Objetivo 1 las pérdidas de agua son menores - Los datos indican la implicación de las provincias de Objetivo 1 en actividades de conservación del patrimonio 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Fomento - Ministerio de Cultura
Objetivo de esfuerzo de las instituciones hacia inversiones en infraestructuras y equipamientos públicos	Inversiones en infraestructura urbana, saneamiento y calidad del agua por CCAA	Los datos muestran un esfuerzo inversor mayor en las regiones de Objetivo 1	Ministerio de Fomento
Posibilidades de creación de empleo mediante desarrollo local	Personal ocupado en alojamientos de turismo rural	Los datos sobre empleo en el sector del turismo rural reflejan un aumento constante de los puestos de trabajo	INE

Variables DAFO	Validez SÍ /NO	Observaciones
Amenazas		
Abandono de la población de las zonas más desfavorecidas	SÍ	Vista la evolución de los indicadores vinculados a las debilidades, se confirma la validez y la actualidad de las amenazas apuntadas en el análisis, aunque cabe destacar que se aprecia una atenuación progresiva de las mismas en el transcurso del periodo 1999 - 2002.
Entorno ambiental menos preservado y atendido	SÍ	
Desaprovechamiento del potencial de recursos endógenos	SÍ	
Oportunidades		
Asentamiento de la población (sobre todo joven)	SÍ	La evolución de los indicadores vinculados a las fortalezas confirman la validez de las oportunidades identificadas en el análisis.
Ofrecimiento de nuevas actividades y servicios	SÍ	
Incremento de rentas complementarias	SÍ	
Incremento del empleo	SÍ	
Conservación del entorno	SÍ	

Las **debilidades** recogidas en el DAFO relativo a las zonas rurales vienen representadas por variables bastante heterogéneas referidas a aspectos socioeconómicos y a la disponibilidad de equipamientos e infraestructuras. Éstas ponen de manifiesto las deficiencias e insuficiencias que afectan, tradicionalmente, a los núcleos urbanos de menor tamaño.

Así, en el ámbito socioeconómico el equipo evaluador ha optado por indicadores *proxy* centrados en el mercado de trabajo y la actividad económica (número de demandas de trabajo registradas, índice de crecimiento del empleo en el sector primario, personal ocupado en alojamientos de turismo rural, índices comercial, de restauración y bares y turístico) con el objetivo de observar la dinámica de la actividad económica, la emergencia de nuevas actividades que puedan aportar rentas complementarias y la tendencia de la oferta de servicios. En cuanto a la accesibilidad y disponibilidad de infraestructuras, los indicadores *proxy* se refieren a la distribución de la población en el territorio, la recogida de residuos, los kilómetros de carreteras y la implantación de la sociedad de la información.

La observación de la evolución de los indicadores en el periodo 1998 - 2000/1 (en función de los datos disponibles) confirman las debilidades identificadas, apuntando, al mismo tiempo, algunos factores de mejora. En este sentido, se detecta la emergencia de actividades económicas alternativas, tales como el turismo rural, constituyendo un nuevo factor de creación de puestos de trabajo y de refuerzo de las rentas existentes. En cuanto al nivel de equipamientos e infraestructuras, aun estando por debajo de la media nacional, se constata un volumen creciente de los residuos recogidos. Por el contrario, los datos relativos al acceso a las redes de información muestran unos niveles muy por debajo de la media nacional.

Las variables relativas a las **fortalezas** también hacen referencia a factores de tipo socioeconómico, ambiental e infraestructural. Éstas se centran en el carácter de las zonas rurales como proveedoras de recursos alimentarios y en la emergencia de nuevas actividades económicas vinculadas al ocio y a los productos de calidad como fuentes de creación de empleo. También hacen referencia al esfuerzo de las administraciones en las inversiones en infraestructuras y equipamientos públicos.

En este sentido, a partir de los indicadores *proxy* identificados se observa una evolución positiva de estas variables. Así, además que la producción agrícola se mantiene constante, se están creando puestos de trabajo en actividades

económicas alternativas y sostenibles, tal y como se mencionaba anteriormente respecto al turismo rural. En cuanto a la conservación del medio ambiente se observa que la gestión de algunos recursos, como por ejemplo el agua, está mejorando gradualmente ya que las pérdidas de agua relacionadas con la distribución en la mayoría de regiones de Objetivo 1 están por debajo de la media nacional. También destaca la participación activa de estas zonas en las actividades de conservación del patrimonio impulsadas por el Ministerio de Cultura. Finalmente, los datos observados confirman el esfuerzo inversor de las administraciones en infraestructuras urbanas, de saneamiento y de calidad del agua.

Las **amenazas** y **oportunidades** identificadas en el DAFO siguen siendo válidas aunque en ambos casos los datos obtenidos indican una evolución positiva de las variables. Así, en cuanto a las amenazas, los datos de preservación del entorno ambiental muestran una mejora respecto de la situación de 1995 (fecha de la última actualización de la EIEL) y también se observa un creciente aprovechamiento de los recursos endógenos. En relación con las oportunidades, todas ellas se ven reforzadas como consecuencia de la evolución positiva del conjunto de las variables incluidas en el análisis.

Vistos los resultados del análisis DAFO y confirmada su validez, se procede en el Capítulo 4 a desarrollar el análisis de pertinencia de los objetivos y de coherencia de la estrategia de programación presentados en el PO y desarrollados en su CdP.