

## **2. PRESENTACIÓN DEL DOCUP, DEL INFORME, DEL ENFOQUE METODOLÓGICO Y DE LAS TAREAS DE EVALUACIÓN**

### ***2.1. Presentación del Documento Único de Programación Objetivo 2 de la Comunidad de Madrid, 2000-2006***

Los esfuerzos de la Política Regional Comunitaria en Madrid no se circunscriben únicamente a este período de programación sino que son especialmente significativos desde 1989, aunque ha sido desde 1994 y especialmente en el actual período 2000-2006 donde la intervención estructural ha sido más intensa (por número de municipios afectados o por habitantes cubiertos).

El Documento Único de Programación (DOCUP) del Objetivo 2 para la Comunidad de Madrid fue aprobado por Decisión de la Comisión C (2001) 251 el 7 de marzo de 2001. No obstante, en la reunión del Comité de Seguimiento de 27 de noviembre del mismo año se plantearon un serie de cambios al documento de distinta índole. Estas modificaciones propuestas y aprobadas definitivamente el 10 del julio de 2002 por Decisión de la Comisión C (2002) 1657 han implicado variaciones de carácter programático y financiero de cierta consideración, tales como:

- Una disminución del gasto programado en el Eje 3, absorbido en su totalidad por el Eje 2 en la zona permanente y por el Eje 5 en la zona transitoria.
- Un reajuste del gasto de las Corporaciones Locales, que ha supuesto la supresión de la medida 2.6 en la zona permanente y de la 2.5 en la zona transitoria.
- Determinadas correcciones en algunas medidas del Eje 4 (4.6 y 4.7).

Por otro lado, conforme a lo dispuesto en el artículo 19.1 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, el DOCUP Objetivo 2 de la Comunidad

de Madrid contiene los principales elementos de programación que se estiman imprescindibles por la Comisión Europea para una adecuada planificación y ejecución de las intervenciones. Dichos elementos son:

Una descripción cuantificada de la situación actual tanto de la región como de las zonas elegibles en materia de reconversión económica y social.

- La estrategia y los ejes prioritarios definidos para las diferentes actuaciones diseñadas, sus objetivos específicos y una evaluación de los efectos previsibles de dichas intervenciones.
- Una breve descripción de las medidas previstas para aplicar los ejes prioritarios.
- Un plan de financiación indicativo en el que se recoge, para cada eje prioritario, el importe de la cobertura financiera prevista para cada año y para la participación de cada Fondo (FEDER y FSE), así como el importe total de las financiaciones públicas subvencionables y de las financiaciones privadas estimadas.
- Las disposiciones de aplicación del DOCUP, en las que se designa la autoridad de gestión del mismo, se describen el método de gestión y los sistemas de seguimiento y evaluación y se definen los procedimientos de movilización y circulación de los flujos financieros.

Tales contenidos se desarrollan a través de una estructura lógica que está organizada de manera coherente en once grandes apartados:

- Presentación de las zonas de intervención.
- Descripción de la situación actual.
- Intervenciones de los Fondos Estructurales en el periodo 1994-99.
- Estrategia y prioridades.
- Evaluación previa de la estrategia.
- Coordinación con los otros instrumentos financieros.

- Aspectos financieros.
- Medidas: zonas transitoria y permanente.
- Regímenes de ayuda.
- Cooperación (Partenariado).
- Disposiciones de aplicación.

## ***2.2. Presentación del Informe de Evaluación***

El origen de este documento es el contrato entre la Comunidad de Madrid e Investigaciones y Asistencia Técnica Quasar, SA para la realización de un **Informe de Evaluación Intermedia del Docup Objetivo 2 de la Comunidad de Madrid, 2000-2006.**

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

Los pliegos técnicos que rigen este contrato establecían el plazo del 30 de julio de 2003 para la entrega del informe definitivo de evaluación en el que se desarrollen todos los contenidos establecidos en el pliego salvo, junto con un Resumen Ejecutivo del mismo.

El presente informe de Evaluación Intermedia está estructurado siguiendo la propuesta de índice expresada en los Pliegos de Condiciones Técnicas que rigen el contrato.

- El anterior capítulo (Capítulo 1) resume todos los contenidos y valoraciones realizadas en el Informe,.
- Este segundo capítulo está destinado a ofrecer una presentación del contenido del informe, de las características generales del DOCUP,

así como del enfoque metodológico adoptado y de las fuentes de información empleadas.

- El Capítulo 3 está destinado a validar la evaluación previa y contrastar la vigencia del diagnóstico de la región de Madrid efectuado en la misma, en función del comportamiento registrado por los últimos indicadores socioeconómicos disponibles.
- El siguiente capítulo (Capítulo 4) examina la estructura operativa de los objetivos y las prioridades de intervención, la pertinencia de la programación, la coherencia interna y externa de la estrategia adoptada y la consideración de las prioridades horizontales.
- El capítulo 5 analiza el sistema de recogida de información para el seguimiento y evaluación del Docup, y la pertinencia de los indicadores utilizados en dicho sistema. La valoración conjunta de ambos aspectos permite pronunciarse sobre la fiabilidad y adecuación del sistema.
- El capítulo 6 analiza la coherencia financiera del documento de programación, la eficacia y eficiencia de los ejes y medidas que lo componen, la gestión de los órganos ejecutores, y la distribución territorial del gasto. Asimismo, este capítulo ofrece una análisis exhaustivo de cada una de las medidas desarrolladas, resumiendo su contenido, eficacia y eficiencia. Al igual, de forma complementaria ofrece un enfoque sintético de la Estrategia de Desarrollo Regional según los principales campos de actuación de la política económica. Su intención es ofrecer un dictamen que abarque para cada campo de actuación el estudio de su situación y evolución, la valoración de los instrumentos utilizados, el resumen de los logros alcanzados, la definición de los efectos netos del programa, y por último, una propuesta de recomendaciones de política económica.

Finalmente, el capítulo se cierra con una valoración final del efecto provocado por la Estrategia de Desarrollo Regional sobre el empleo a través de la aplicación de la Estrategia Europea para el Empleo, y del impacto de las intervenciones comunitarias del DOCUP sobre las principales magnitudes económicas de la región (renta, productividad, empleo y formación bruta de capital).

- El Capítulo 7 ofrece los resultados del análisis sobre la calidad de la ejecución y de los sistemas de coordinación y seguimiento, así como de los mecanismos de publicidad y difusión utilizados.
- La asignación de la Reserva de Eficacia se realizará antes de 2004 en función de una serie de criterios objetivos. Algunos de estos criterios han sido abordados por el equipo evaluador en el Capítulo 8 siguiendo las directrices marcadas por el Ministerio de Hacienda.
- Todos los contenidos y valoraciones realizadas en el Informe conducen a un conjunto de conclusiones sobre la marcha del programa a mitad de recorrido, que a su vez permiten extraer recomendaciones y orientaciones prácticas que permitan mejorar los resultados e impactos de la estrategia de desarrollo (Capítulo 9).

La forma de leer este documento varía en función del interés del propio lector: Para aquellos que busquen información general sobre la programación, aplicación y efectos de la Estrategia de Desarrollo cofinanciada por los Fondos Estructurales resulta recomendable que no se detengan en la lectura del apartado 6.7. Análisis de la ejecución financiera por ejes y medidas, con el objetivo de no interrumpir la secuencia lógica de la evaluación. Para aquellos otros lectores que tengan interés específico por conocer el contenido, eficacia y eficiencia de todas o algunas de las medidas, resulta recomendable la lectura de dicho apartado a modo de documento consultivo.

### **2.3. Presentación del enfoque metodológico y de las tareas de evaluación**

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

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

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

Asimismo, apreciará también:

- La buena gestión financiera.
- La calidad del seguimiento y de la implementación.

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

Desde una perspectiva más genérica, se acepta que evaluar una política pública significa apreciar de forma sistemática, sobre la base de métodos científicos, la eficacia, la eficiencia y los efectos reales, buscados o no, de una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico.

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

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

En general, la Administración posee una gran cantidad de información que permite describir y medir, sobre todo, la asignación de sus recursos y en menor medida las realizaciones que producen. Sin embargo, la evaluación también se interesa por los efectos y los impactos de tales actuaciones. En general, la carencia de datos disponibles sobre estos efectos provoca la necesidad que tiene el evaluador de elaborar *a posteriori* los indicadores de efectos, bien directamente<sup>1</sup>, bien recurriendo a indicadores indirectos que faciliten una buena aproximación.

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

---

<sup>1</sup> La fiabilidad de los datos resulta esencial y, en muchas ocasiones, deben recogerse ad hoc mediante la realización de encuestas, y entrevistas lo que se traduce en un elevado coste para el proceso de evaluación

### 2.3.1. Aspectos destacables del periodo 2000-2006

Adicionalmente, la Comisión Europea, y más en concreto la DG de Política Regional, establece para el actual periodo de programación una serie de aspectos diferenciales con respecto a las evaluaciones intermedias de los procesos de evaluación del periodo 1994-1999. Así, el documento de trabajo nº 8 “*La evaluación intermedia de las intervenciones de los Fondos Estructurales*” sienta las bases para unas mayores exigencias en la calidad de los Informes de Evaluación y en el respeto de las orientaciones metodológicas de la Comisión.

- Más concretamente, y con relación al caso que nos ocupa, mientras que las evaluaciones intermedias realizadas en el anterior periodo de programación se efectuaron en paralelo y de forma bastante independiente, en esta ocasión deberán seguir criterios metodológicos comunes que garanticen cierta homogeneidad de contenido en la evaluación de los DOCUP Objetivo 2 de España.
- Por otra parte, mientras que los DOCUP del periodo 1994-1999 se podían calificar como *monofondos*; en esta ocasión, su carácter integrado requiere, de forma simultánea, la especialización en los contenidos y metodologías específicas de cada Fondo, y además, la capacidad de coordinar e integrar los resultados en un único informe de evaluación.
- Otro aspecto diferencial de la programación vigente es la necesidad de integrar las prioridades horizontales en la programación, y evaluar no sólo dicha integración, sino también los efectos logrados por las intervenciones sobre *la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y el respeto al medio ambiente*. Hay que tener en cuenta, no obstante, que estas prioridades (que son las definidas en los pliegos

técnicos), no son las únicas en el contexto general de la Política Regional Comunitaria.

- Asimismo, la constitución de una Reserva de Eficacia constituye igualmente una novedad como mecanismo de premio/castigo a las formas de intervención. Su asignación estará determinada por el criterio de intervención *globalmente eficaz*, lo cual se medirá, en gran parte, por la calidad de la Evaluación Intermedia y, sobre todo, por los resultados allí presentados.

### **2.3.2. Referentes metodológicos**

#### ***a) Aspectos metodológicos generales***

Todo lo anterior desemboca, necesariamente, en la existencia de un conjunto de elementos que configuran el referente metodológico para la elaboración de la Evaluación Intermedia. Más en concreto, los referentes metodológicos son:

- Los pliegos de condiciones técnicas de esta convocatoria pública, aceptados por **QUASAR** de forma íntegra.
- Las orientaciones dictadas durante el proceso de evaluación por parte de la Dirección Facultativa de la Evaluación.
- Las orientaciones del Grupo Técnico de Evaluación de la Estructura Nacional del Objetivo 2.
- Las líneas metodológicas recogidas por la Comisión Europea en el Documento de Trabajo nº 8: “La Evaluación Intermedia de las intervenciones de los Fondos Estructurales”.
- Las consideraciones metodológicas transmitidas por el equipo coordinador de la evaluación de las intervenciones cofinanciadas por

el FSE y por la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con referencia a la evaluación de este Fondo, y a la repercusión de la estrategia regional sobre la Estrategia Europea del Empleo.

- Las orientaciones metodológicas expuestas por el Instituto de la Mujer para tratar los aspectos relativos a la evaluación de la integración del principio de *igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres* en la programación.
- La valoración de la integración del principio de *respeto al medio ambiente* (desarrollo sostenible) en la programación en función de las orientaciones transmitidas por la Red de Autoridades Ambientales.

Todas estas referencias han sido recogidas y adaptadas de forma sintética en las sucesivas Guías Metodológicas que se han presentado y aprobado por el Grupo Técnico de Evaluación. La Evaluación Intermedia del Docup de la Comunidad Autónoma de Madrid ha respetado fielmente estas indicaciones, de conformidad, a su vez, con las condiciones recogidas en el pliego de prescripciones técnicas.

***b) La estimación del impacto macroeconómico del DOCUP: El modelo Hermin***

**b.1) Justificación económica del modelo Hermin para la estimación del impacto económico del DOCUP**

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

que permite analizar adecuadamente la interacción entre la actividad del sector público y el conjunto de la actividad económica.

Para evaluar los efectos macroeconómicos de las intervenciones desarrolladas en el marco del DOCUP 2000-2006 de la Comunidad Autónoma de Madrid se ha utilizado una adaptación a la economía madrileña del modelo macroeconómico estructural de largo plazo de la economía española HERMIN.

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

La fundamentación teórica de las ecuaciones de comportamiento del modelo y de las técnicas de estimación que el mismo plantea (explicadas con mayor nivel en el epígrafe siguiente) permite explorar los distintos patrones de crecimiento a largo plazo que presumiblemente seguiría la economía madrileña ante cambios en determinadas circunstancias exógenas que afectan a su comportamiento. Una de ellas, es, sin ningún género de dudas, su condición de Objetivo 2 de la Política Regional Europea y consecuentemente de región beneficiaria de las ayudas estructurales de la política de cohesión de la Unión.

Con el fin de identificar y modelizar las vías de transmisión de las ayudas europeas sobre la economía madrileña, se han diferenciado los efectos por el lado de demanda y de la oferta. Los efectos de demanda derivados de la realización de los diferentes proyectos provienen del impulso que para la economía tiene un mayor gasto público, que se transmite

directamente en la demanda y, por tanto, en la producción, lo que afecta, a su vez, al empleo, la renta y los precios y salarios. Por su parte, los efectos de oferta actúan a través de los costes, la productividad y la competitividad, estimulando la producción, disminuyendo las importaciones e incrementando las exportaciones. Además, al aumentar la capacidad productiva de la economía se atenúan las presiones inflacionistas originadas en el lado de la demanda.

La combinación de dichos efectos proporciona el efecto total del gasto ejecutado por el DOCUP de la Comunidad de Madrid sobre las principales magnitudes económicas de la región: VAB, productividad, empleo y stock de capital público y privado. Finalmente, el análisis de impacto realizado ha agrupado tales efectos según las diferentes intervenciones implementadas, esto es, actuaciones en materia de infraestructuras sociales y de transporte, de apoyo a la formación y cualificación de los recursos humanos y de fomento a la inversión del tejido productivo regional. Los beneficios económicos derivados de cada una de estas intervenciones se manifiestan en dos tipos de externalidades: el incremento en la productividad de los factores privados, por un lado, y la mejor calidad del producto ofrecido por el sector privado, por otro.

## **b.2) Justificación y caracterización formal del modelo**

La evaluación de los efectos macroeconómicos del DOCUP Objetivo 2 de la Comunidad de Madrid se ha realizado a partir de una adaptación a la economía madrileña del modelo HERMIN. El modelo HERMIN ha sido utilizado en numerosas ocasiones tanto para comparar las características estructurales de las economías periféricas europeas como para la evaluación de los efectos macroeconómicos de los Marcos de Apoyo Comunitario, o del Mercado Único Europeo.

Se trata de un modelo convencional de estirpe keynesiana en el cual los bloques de gasto y distribución de la renta generan los mecanismos gasto-renta estándar. Sin embargo, el modelo también incorpora varias características neoclásicas, asociadas especialmente al bloque de oferta. Así, la producción del sector privado no se determina exclusivamente por la demanda, sino que se ve influenciada también por la competitividad en costes y precios, en un contexto de empresas que buscan el mínimo coste productivo. Asimismo, se utiliza una función de producción con elasticidad de sustitución constante (CES), en la que la ratio capital/trabajo responde al precio relativo de ambos factores. Por último, la inclusión de un mecanismo de *curva de Phillips* en el mecanismo de negociación salarial introduce efectos adicionales de precios relativos en el modelo.

Hay que señalar que, debido a la ausencia de series largas de datos correspondientes a la Comunidad de Madrid para las variables de demanda del modelo, se ha procedido a generar series artificiales a partir de la información suministrada por la Tabla Input Output madrileña. El bloque de oferta, sin embargo, si se ha estimado a partir de datos del INE y de la Fundación BBVA-IVIE. Así pues, el modelo utilizado posee todas las características del modelo HERMIN, además de las propias de la economía canaria que, a todos los efectos, se trata como una pequeña economía agregada.

Puesto que nuestro objetivo último es identificar y modelizar los canales a través de los cuales las ayudas europeas pueden afectar (y eventualmente acelerar) la economía madrileña, se distinguen efectos de demanda y efectos de oferta:

- Desde el lado de la demanda, la realización de los proyectos supone un estímulo para la economía de la mano de un mayor gasto público, que se transmite directamente en la demanda y por tanto en la

producción. Se produce además un impulso en el empleo, la renta y los precios y salarios.

- Por su parte, los efectos de oferta actúan a través de los costes, la productividad y la competitividad, estimulando la producción, disminuyendo las importaciones e incrementando las exportaciones. Además, al expandir la capacidad productiva se atenúan las presiones inflacionistas originadas en el lado de la demanda.

En el análisis de impacto realizado se han agrupados tales posibles efectos según las diferentes intervenciones implementadas:

- Inversión pública en infraestructuras: Su principal efecto es la reducción en los costes de transporte y de otros servicios de comunicación, que repercuten en una reducción en los costes de producción, aumenta la competitividad y estimula incrementos a largo plazo en la producción y el empleo.
- Inversión en recursos humanos: Este programa incrementa la eficiencia y productividad de los trabajadores beneficiados por el mismo, reduciendo los costes de las empresas existentes, aumentando la calidad del producto producido e incentivando la creación de nuevas empresas que aprovechen dicho incremento en eficiencia y productividad.
- Ayudas a la inversión productiva: Este tipo de ayudas están destinadas a impulsar actividades que se consideran importantes y deseables, lo que dará lugar a un mayor nivel de producción, exportaciones y empleo.

Suponemos que los beneficios económicos derivados de cada una de estas actuaciones se manifiestan en forma de externalidades, tratando de capturarlos modificando las ecuaciones claves del modelo (las funciones

de producción y de demanda de factores principalmente)<sup>2</sup>. En particular, tendremos en cuenta dos tipos de externalidades: la primera se refiere al incremento en la productividad de los factores privados, mientras que la segunda se relaciona con una mejor calidad del producto ofrecido por el sector privado.

- Respecto a la primera, si consideramos la siguiente función de producción CES:

$$O = A \left\{ \delta (\exp(\lambda_L t) L)^{-\rho} + (1 - \delta) (\exp(\lambda_K t) K)^{\rho} \right\}^{-1/\rho}$$

(donde O, L y K representan, respectivamente, valor añadido, empleo y stock de capital, A es un parámetro de escala,  $1/(1+\rho)$  es la elasticidad de sustitución,  $\delta$  es un parámetro de intensidad de factores y  $\lambda_L$  y  $\lambda_K$  son las tasas de progreso técnico incorporado en trabajo y capital, respectivamente), dicha externalidad se puede incorporar endogeneizando el parámetro de escala de la siguiente forma para la inversión en infraestructura pública (KGINF), en capital humano (KH) y en sector privado (K), respectivamente:

$$A_t = A_0 (KGINF_t / KGINF_0)^{\eta_1} (KH_t / KH_0)^{\eta_2} (K_t / K_0)^{\eta_3}$$

donde los subíndices t y 0 denotan stock acumulado con y sin ayudas europeas, y donde  $\eta_1$ ,  $\eta_2$  y  $\eta_3$  representan la elasticidad correspondiente.

- El segundo tipo de externalidad opera tanto directamente a través del efecto de cada uno de los programas sobre la mejora en la calidad de

---

<sup>2</sup> El concepto de externalidad en la producción es central en desarrollos recientes de la teoría del crecimiento endógeno, que ofrecen una representación más adecuada del proceso de crecimiento económico al extender la teoría neoclásica del crecimiento al considerar el papel desempeñado por el capital humano, el capital público y la tecnología.

la producción industrial (lo que repercute en una mayor demanda exterior de dichos bienes), como indirectamente a través de los mayores flujos de inversión extranjera directa que se derivarían de la disponibilidad de personal científico y técnico mejor cualificado y de unas mejores infraestructuras, y la consiguiente modernización del equipo y de las técnicas de producción de las empresas participadas y su mayor propensión exportadora.

Para capturar este tipo de externalidad, se relaciona el crecimiento en el stock de infraestructura, el incremento en capital humano y la mayor dotación de capital privado sectorial con la medida de la demanda exterior utilizada en el modelo HERMIN, OW, (variable clave en la determinación del nivel de producción del sector comerciable) de la siguiente forma:

$$OWX = OW * (KGINF_t / KGINF_0)^{\eta_1} * (KH_t / KH_0)^{\eta_2} * (K_t / K_0)^{\eta_3}$$

En nuestra aplicación empírica adoptan los siguientes valores para las distintas elasticidades:  $\eta_1=0,16$  (a partir de la estimación de una función de producción ampliada con capital público para la Comunidad de Madrid),  $\eta_2=0,07$  (a partir de las estimaciones sobre el rendimiento social de la educación y la formación profesional, y  $\eta_3=0,10$  (a partir de información microeconómica sobre el MAC 1989-93).

Esta forma de introducir los efectos de oferta en un modelo econométrico convencional es, sin duda, un primer intento *ad hoc* dentro de un tratamiento apenas explorado. Con objeto de limitar los riesgos se han adoptado los valores más moderados de las elasticidades sugeridos por la literatura y, en la simulación, se ha hecho que sus efectos madurasen progresivamente. Es obvio que los resultados sobre los efectos de oferta de las ayudas europeas dependerán del tamaño y velocidad de maduración de las externalidades.

### 2.3.3. Los principales retos de la evaluación

Como síntesis de todo lo anterior, se debe señalar que el proceso de evaluación bajo las nuevas orientaciones de la Comisión expuestas anteriormente se puede considerar positivo, no sin obviar que ha implicado dos grandes retos metodológicos para el equipo evaluador:

- En primer lugar, el carácter integrado de los fondos se traslada directamente al contenido de la evaluación. Por tanto, se exige al informe de evaluación tratar los contenidos propios de cada uno de los Fondos Estructurales de una forma sintética e integrada.
- En segundo lugar, mientras que en el periodo anterior uno de los rasgos negativos de las evaluaciones era la insuficiente información sobre las realizaciones físicas de los programas, por el contrario, en este periodo, uno de los rasgos más representativos es el gran volumen de información que existe.

La definición de estos dos retos ha llevado a adoptar la siguiente decisión metodológica que ha pretendido abordar ambos aspectos de forma integral:

- Por un lado, se aborda un análisis exhaustivo a nivel de medida, lo cual permite, simultáneamente, ofrecer toda la información financiera y física disponible en los sistemas de seguimiento, y a la vez, ofrecer una visión en conjunto de las actuaciones.
- Por otro lado, se aborda un enfoque sintético por Campos de Actuación, entendiendo por tal, los ámbitos de incidencia de las principales políticas económicas desarrolladas por las administraciones involucradas. Bajo esta perspectiva, se ha intentado *integrar* las actuaciones financiadas por diferentes fondos pero con un contenido de política económica común; y se ha intentado

*seleccionar* los indicadores más representativos de cada campo de actuación y presentar sus valores agregados.

#### **2.3.4. Principales Fuentes de Información**

##### **a) Fuentes documentales**

Como punto de partida, se han utilizado los principales documentos relacionados con el contenido, gestión y ejecución del programa:

- El Plan de Reconversión Económica y Social.
- El Documento Único de Programación.
- El Complemento de Programa del Docup de la Comunidad de Madrid.
- Manuales de procedimiento y gestión.
- Informes de Ejecución correspondientes a las anualidades 2000, 2001 y 2002.
- Otros documentos de referencia, como el *Manual de Seguimiento y Evaluación de las Intervenciones de la Comunidad de Madrid cofinanciadas con Fondos Europeos* o el estudio sobre *La contribución de los Fondos Estructurales al cumplimiento de la Política Regional Comunitaria en la Comunidad de Madrid*.

##### **b) Los Sistemas de Seguimiento Continuo**

El amplio abanico de información disponible, tanto en el terreno de lo financiero como de lo físico, está recopilado en los sistemas de seguimiento establecidos por las administraciones.

La *Aplicación Fondos 2000* (Fondos 2000), gestionada por la Secretaría General del FEDER, se configura como la arquitectura central de todo el sistema de seguimiento y en consecuencia la principal fuente de información utilizada.

**c) Los indicadores de logros físicos**

Como ya se ha explicado, uno de los dos principales retos de esta evaluación ha sido la necesidad de *seleccionar* los indicadores más representativos de cada campo de actuación, y *agregar* todos aquellos que reflejaban una realidad común.

Por tanto, los indicadores de logros físicos son fruto de la agregación de los indicadores de realización, resultados o impactos más representativos. En algún caso, se han utilizado de forma complementaria los resultados de las encuestas realizadas. Los criterios de elección de estos indicadores han sido:

- Capacidad de agregación por estar referidos al mismo objeto y estar mensurados en una unidad de medida común.
- Capacidad de explicación de las realizaciones alcanzadas por el campo pertinente.
- Capacidad de relación con los indicadores de contexto, lo cual permitirá construir los indicadores de incidencia

**d) La información estadística del entorno socioeconómico**

Toda la información recogida hasta el momento permite valorar de forma ordenada la eficacia y eficiencia de las actuaciones desarrolladas por el programa entre enero de 2000 y diciembre de 2002.

Conocer el grado de incidencia que están provocando estas intervenciones sobre el entorno socioeconómico obliga a disponer, de forma preliminar, de una amplia batería de indicadores contruidos sobre datos oficiales. El Esquema 1 refleja las principales fuentes estadísticas consultadas.

### *Esquema 1. Principales fuentes estadísticas consultadas*

*INE: Anuario Estadístico de España ; Contabilidad Regional de España; Directorio Central de Empresas (DIRCE); Encuesta de Ocupación Hotelera ; Encuesta de Ocupación en Alojamientos Turísticos, Encuesta de Población Activa. ; Encuesta de Profesionales Sanitarios Colegiados ; Encuesta sobre generación de residuos en el sector industrial; Encuesta sobre el uso del agua en el sector agrario; Encuesta sobre suministro y tratamiento del agua. Indicadores económicos; Encuesta sobre suministro y tratamiento del agua. Indicadores sobre aguas residuales; Estadísticas de I+D ; Estadísticas de la Enseñanza Superior en España; Estadísticas de la Enseñanza Universitaria; Estadística de Sociedades Mercantiles ; Estadísticas sobre las actividades en Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (I+D); Estadísticas sobre Establecimientos Sanitarios con Régimen de Internado ; Proyecciones de población; Series enlazadas de la encuesta de Índices de Costes Laborales con la Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios*

*Ministerio de Ciencia y Tecnología: Estadísticas de la Oficina española de patentes y marcas.*

*Ministerio de Economía: -Instituto de Estudios de Turismo- FRONTUR; Registro de Inversiones Extranjeras Directas. Dirección General de Política Comercial e Inversión Extranjera; -Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. DG. de Comercio e Inversiones;- -Subdirección de Estudios del Sector Exterior-: con datos de Aduanas Secretaría de Estado de Comercio y Turismo.*

*Ministerio de Educación: Estadísticas de la Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Panorámica de la Edición Española de Libros. Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas.*

*Ministerio Fomento: Boletín Ministerio Fomento; Estadísticas de la Dirección General de Aviación Civil; Puertos del Estado; Estadísticas de la Dirección General de Carreteras, Comunidades Autónomas, Diputaciones y Cabildos.*

*Ministerio del Interior: Dirección General de Tráfico. Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.*

*Ministerio de Medio Ambiente: Medio Ambiente en España; Estadísticas de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza; Memorias anuales.*

*Ministerio de Sanidad y Consumo: Catalogo Nacional de Hospitales*

*Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Afiliación de empresas a SS; Centros de trabajo, según tipo de apertura, por comunidad autónoma y provincia; Trabajadores extranjeros afiliados en alta laboral, según régimen, por comunidad autónoma y provincia;*

*Asociación Española de Banca: Anuario.*

*Asociación Información Medios de Comunicación: Estudio General de Medios.*

*Confederación Española de Cajas de Ahorro: Anuario.*

*Consejo Superior de Cámaras*

*El País: Anuario.*

*Forum Calidad (Infocalidad): Informes.*

*Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE)*

*Red Eléctrica: Anuario*

*Telefónica: Información interna*

#### **e) Los indicadores de incidencia**

Mientras que los indicadores de logros ofrecen una fotografía sintética del efecto directo de las intervenciones, los indicadores de contexto aportan información sobre la evolución del entorno. No obstante, ninguno de ellos puede explicar por sí solo el efecto real del programa sobre el entorno; es decir, el valor añadido del programa.

Los indicadores de incidencia permiten ofrecer esta información a partir de la relativización de los indicadores de logros respecto a los indicadores estadísticos del entorno socioeconómico.

*f) El trabajo de campo*

La utilización provechosa de la información disponible requiere de un intenso trabajo de campo que permita profundizar en la explicación de los fenómenos no evidentes a la lectura objetiva de los datos proporcionados por el Sistema de Seguimiento y las fuentes estadísticas.

La recopilación de la información obtenida del trabajo de campo desarrollado no ha planteado ningún problema y tanto las entrevistas realizadas a los diferentes órganos gestores como el análisis específico de los proyectos que han sido seleccionados para su estudio han resultado adecuados de acuerdo con los objetivos planteados.

Las siguientes líneas detallan el trabajo de campo que se ha realizado durante el proceso de evaluación.

### f.1) El trabajo de campo sobre la articulación estratégica e institucional

*Esquema 2. Entrevistas institucionales realizadas para la Evaluación Intermedia del DOCUP de la Comunidad de Madrid Objetivo 2*

| Persona                                  | Cargo   | Organismo  |
|--|---|--|
| Rafael del Prado                         | Coordinador DOCUP's. Ministerio de Hacienda                                     | Ministerio de Hacienda   |
| Belén Heredero                           | Responsable DOCUP Objetivo 2 de la Comunidad de Madrid. Ministerio de Hacienda. | Ministerio de Hacienda   |
| Carlos Zarceño y Belén Gómez de Enterría | Jefe de Servicio  | - Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos. |
| Manual García Peris                      | Subdirector de Planificación  | Canal de Isabel II   |
| María Fajardo                            | Jefe del Servicio de Coordinación Administrativa                                | PAMAM<br>Consejería Justicia y Administraciones Públicas             |
| José Antonio González                    | Jefe de Servicio Programas Industriales y Energía                               | Consejería de Economía e Innovación Tecnológica                      |
| Julia Prieto y Teresa González           | Jefa del Departamento de Programas  | Consejería de Economía e Innovación Tecnológica                      |
| Rafael Villafáñez                        | Director del Departamento Económico   | MINTRA   |
| Miriam Sánchez                           | Directora del Departamento Técnico  | GEDESMA  |

*Nota: Hay que señalar que también han sido consultados representantes de la Comisión Europea, aunque de forma informal (no ha sido utilizado el guión de contenidos del formulario-tipo del Grupo Técnico de Evaluación). En concreto, los miembros de la Comisión que han trasladado al equipo evaluador consideraciones relacionadas con la articulación institucional han sido Miquel Vilá y Juan Borrull Trigueros.*

*Fuente: Elaboración propia*

### f.2) El trabajo de campo sobre el análisis de casos

*Esquema 3. Casos del FEDER analizados para la Evaluación Intermedia del DOCUP de la Comunidad de Madrid Objetivo 2*

| Medida   | Proyectos  | % DOCUP | D.G./Consejería   |
|--|--|---------|---|
| 1.1. Apoyo a las empresas industriales                           | -Desarrollo de un sistema de gestión medioambiental<br>-I+D de nuevos materiales y productos | 14,65%  | IMADE<br>Consejería de Economía e Innovación Tecnológica  |
| 5.5. Infraestructuras turísticas y culturales                    | -Construcción de alojamientos turísticos en Gargantilla del Lozoya                           | 2,49%   | PAMAM (Patronato Madrileño de Áreas de Montaña)<br>Consejería de Justicia y Administraciones Públicas |
| 4.4. Sistemas de transporte multimodales y centros de transporte | -Construcción de intercambiadores de la línea Metrosur con la red de cercanías               | 7,54%   | MINTRA<br>Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte  |

*Fuente: Elaboración propia*