

## **9. SUMARIO DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### ***9.1. Síntesis de Conclusiones***

El Documento Único de Programación Objetivo 2 de la Comunidad de Madrid 2000-2006 fue desarrollado siguiendo las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 para las regiones españolas del Objetivo 2. En él se recoge la programación de los proyectos cofinanciados con Fondos Estructurales: FEDER y FSE. El presente “Informe de la Evaluación Intermedia del DOCUP de la Comunidad de Madrid” ha tratado de valorar el grado de ejecución de las actuaciones, así como su congruencia interna y su impacto, durante los tres primeros años de vigencia (2000, 2001 y 2002). El Informe ha sido estructurado en torno a ocho capítulos principales con los que no sólo se da respuesta cumplida a las cuestiones recogidas en los Pliegos Técnicos aprobados por la Comunidad de Madrid, sino que también incorpora una serie de mejoras recogidas en diferentes capítulos que enriquecen el resultado final de la evaluación. Las principales conclusiones que se desprenden de este informe son las siguientes:

#### ***Ámbito de aplicación y características básicas***

- 1) 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, si bien ha sido objetivo de sucesivas reprogramaciones que han modificado tanto el enfoque programático como el plan financiero inicial.

- 2) La última reprogramación aprobada del DOCUP contempla una asignación financiera de 794.561.568 euros a lo largo del período 2000-2006, cuantía distribuida entre 6 Ejes de actuación que, a su vez, engloban 21 medidas cofinanciadas todas ellas por el FEDER salvo la 3.1 (del FSE).
  
- 3) Las zonas definidas como Objetivo 2 durante el periodo 2000-06 de la región abarcan 84 municipios, además de algunas secciones censales de la capital de especial trascendencia en una de las prioridades más importantes para la Comisión, como es el desarrollo de la I+D+i. En todos ellos residen un total de 1.237.169 personas, es decir, aproximadamente el 24,6% de la población de la región. A ellas hay que añadir otras 61 localidades que se encuentran en situación de ayuda transitoria, con un población total cifrada de 348.516 habitantes.

### ***Evaluación de la estrategia del DOCUP***

- 4) El marco estratégico de referencia del DOCUP se sintetiza en el Plan de Reconversión Regional y Social (PRR), que marca las principales directrices a seguir en el actual periodo de programación. Dicho Plan se ve reforzado, además, por la elaboración de un gran número de planes sectoriales y temáticos que de forma sinérgica desarrollan las prioridades del PRR.
- 5) La Comunidad de Madrid se configura como uno de los escenarios económicos más importantes en el contexto nacional y europeo, aunque presenta, igualmente, determinadas carencias y debilidades que hacen ser a la región beneficiaria de la ayuda estructural a través del Objetivo 2 de la Política Regional Europea.
- 6) El estudio de la situación y la evolución reciente de un amplio conjunto de indicadores socioeconómicos ofrece una imagen sintética de la evolución de las principales necesidades que afectan a la región, las cuales se acentúan en las zonas incluidas en el Objetivo 2. Tales carencias, recogidas de forma sintética en el análisis DAFO, se relacionan fundamentalmente con la necesidad de mejorar el sistema de comunicaciones terrestres, la adecuación de los espacios industriales, la competitividad del tejido empresarial (particularmente de las Pymes) y de las áreas rurales, así como el entorno innovador y el medio ambiente y el entorno natural de la región.
- 7) La actualización del diagnóstico efectuado en el DOCUP pone de manifiesto que la gran mayoría de las necesidades detectadas de la Comunidad de Madrid y de las zonas de intervención siguen estando presentes a pesar de los avances conseguidos, lo que aconseja articular una estrategia que, en grandes líneas, ha de ser continuista de la diseñada en este documento.

### ***Estudio de la vigencia de la programación***

- 8) La experiencia de programación acumulada desde 1986 en la Comunidad de Madrid ha permitido desarrollar un esquema de objetivos finales y objetivos operativos coherente con el diagnóstico efectuado. De esta forma, las grandes prioridades que persigue el DOCUP se concretan en favorecer la calidad de vida de la población residente en la región, la generación de empleo y el refuerzo del grado de empleabilidad y, especialmente, en reforzar la competitividad empresarial.
- 9) Tales objetivos finales se desarrollan en diez objetivos de carácter intermedio que atienden, a su vez, a los distintos factores de crecimiento: capital público, privado productivo, natural, humano y tecnológico.
- 10) La definición de estos objetivos garantiza la pertinencia de la programación, por cuanto todas las debilidades están tratadas, al menos, por algún objetivo intermedio del DOCUP y, al mismo tiempo, todos los objetivos intermedios inciden, al menos, sobre alguna de las debilidades detectadas. Las debilidades con un mayor grado de cobertura son las relativas a la *baja calidad ambiental y desequilibrio territorial (D3)* y a las *carencias tecnológicas y de internacionalización del tejido productivo (D4)*.

- 11) Respecto a la coherencia interna del DOCUP, destaca la estrecha correspondencia que existe entre sus objetivos operativos y las medidas contenidas en el mismo. Esta clara vinculación objetivo-medida se refleja en el hecho de todas las medidas y ejes del DOCUP contribuyen al cumplimiento de los objetivos generales planteados. Las medidas con efectos más importantes sobre los objetivos previstos se encuentran agrupadas en los ejes que tienen un mayor poder de influencia sobre la consecución de los distintos objetivos: Ejes 1, 2 y 3.
- 12) La jerarquización de los objetivos, en función del grado de influencia y sensibilidad de cada uno de ellos frente al resto realizado en la evaluación previa sigue estando vigente, mostrando una gran capacidad de generación de sinergias.
- 13) A partir de las correspondencias establecidas entre objetivos y medidas, cabe afirmar que los objetivos de mayor nivel o *estratégicos* (influyentes y sensibles) son, precisamente, los que se ven atendidos por un mayor número de medidas. Asimismo, los objetivos estratégicos son atendidos por medidas que suponen casi un 40% del coste financiero, mientras que los objetivos *independientes* absorben un 12%.
- 14) En definitiva, la evaluación intermedia muestra, a este respecto, un programa pertinente, razonablemente bien articulado y con potencial para generar efectos positivos sobre el desarrollo socio-económico de las zonas de intervención del Objetivo 2 de la Comunidad de Madrid.

### ***Descripción y valoración del sistema de seguimiento***

- 15) El seguimiento, tratamiento y control de la información relativa al Docup se realiza a través de una aplicación informática que automatiza y agiliza la transmisión de todos los datos generados en la ejecución de los correspondientes proyectos. El sistema electrónico de información que permite la recogida y el procesamiento de los datos más relevantes que importan para el seguimiento y evaluación de las intervenciones comunitarias se denomina *Fondos 2000*. Esta aplicación informática automatiza y agiliza la transmisión de todos los datos generados en la ejecución de las diferentes intervenciones.
  
- 16) La acumulación de la información de seguimiento del conjunto de las intervenciones cofinanciadas se realiza de forma centralizada en el órgano coordinador de los programas (la Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos de la Comunidad de Madrid respecto al tramo regional del DOCUP). Dicha unidad es la que vuelca los datos financieros y físicos en la aplicación informática Fondos 2000.
  
- 17) Por lo general, la remisión de los datos de cada uno de los diferentes proyectos al órgano coordinador del tramo regional se produce manualmente, requiriendo la impresión en papel y su posterior transcripción, lo que implica una notable pérdida de eficiencia que se va trasladando a lo largo de toda la cadena de transmisión de la información. Una manifestación de los problemas de conexión de los sistemas de los órganos ejecutores y del coordinador del tramo regional ha sido el retraso en la generación y suministro de información, cuyo volcado a Fondos 2000 se ha realizado con más de un mes de retraso.

- 18) No obstante, se han emprendido iniciativas muy positivas por parte de la DGCEAE para paliar las anteriores deficiencias, como la elaboración de un estudio sobre la implantación de un sistema de seguimiento continuo que, por el momento, no se ha desarrollado.
- 19) No se han detectado errores de magnitud o problemas del sistema actual de seguimiento, lo que proporciona una idea aproximada de su fiabilidad. Desde la perspectiva de los flujos financieros puede asegurarse que la fiabilidad del sistema de seguimiento es adecuada ya que la aplicación informática disponible permite el acceso individualizado al origen del gasto.
- 20) Además, el sistema de seguimiento permite ofrecer información sobre las distintas actuaciones cofinanciadas a través del establecimiento de una serie de indicadores, que ofrecen información sobre el grado de realización, resultados e impactos esperados de todas las actuaciones llevadas a cabo. En líneas generales, los indicadores disponibles se consideran adecuados para la realización del seguimiento.
- 21) Los indicadores de realización específicos tanto de medio ambiente como de igualdad de oportunidades están muy concentrados en aquellos ejes y medidas con una relación clara y directa, debido a la novedad que ha supuesto la incorporación de las prioridades horizontales en el seguimiento.
- 22) Los indicadores de realizaciones son numerosos y pertinentes. Los principales problemas radican, por un lado, en la necesidad de una mejor definición de los mismos que facilite su utilidad y, por otro, en la ausencia de criterios homogéneos sobre la forma y momento de completar dichos indicadores. Además, se han detectado errores materiales que han tenido en algún caso cierta incidencia en el análisis de la eficacia y la eficiencia de las intervenciones.

### ***Prioridades Horizontales***

- 23) Los principios de integración ambiental propuestos por la Red de Autoridades Ambientales (RAA) han sido incorporados en el Docup de la Comunidad de Madrid 2000-2006, mostrando una coherencia estratégica en el respeto al **Medio Ambiente** y el **Desarrollo Sostenible**. En consecuencia la integración del Docup respecto a los principios ambientales es adecuada, observándose un mayor nivel de integración con los principios de “Mantenimiento y mejora del medio ambiente local”, “Desarrollo de la formación ambiental” y “Promoción de la participación pública”. También se observa una elevada y adecuada presencia de elementos medioambientales así como de medidas preventivas y correctoras en el Docup que refuerzan la presencia y protección de la variable ambiental en sus puntos críticos.
- 24) Las actuaciones específicas en materia de Medio Ambiente se enmarcan en el Eje 2 (*Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos*). Las actuaciones realizadas son reflejo de la prioridad otorgada en la región a compatibilizar el desarrollo socioeconómico con la protección del medio ambiente. La gestión del agua y de residuos han ocupado un lugar preferencial dentro del DOCUP, avanzándose, por un lado, en el uso racional y ahorro del recurso hídrico, en el establecimiento de redes integradas de gestión y en uso conjunto del agua superficial y subterránea y, por otro, en la recuperación de espacios del entorno rural o urbano, en especial aquellos degradados por residuos urbanos o industriales, y en la gestión de los residuos mediante la construcción de centros de recuperación y recogida selectiva de residuos, y el sellado de vertederos.



- 25) En relación con el impacto ambiental, no se identifican medidas del Docup con potencial impacto ambiental significativo negativo (SIG-); si bien se identifican medidas con costes ambientales asociados. En concreto, la incidencia ambiental de los proyectos financiados en el periodo 2000-2002 está asociada fundamentalmente al incremento de la actividad empresarial y a la mejora de las infraestructuras, centrándose en los siguientes tipos de impactos ambientales: incremento del consumo energético, generación de residuos, contaminación atmosférica, afección del ciclo del agua, afección al suelo. No obstante, se ha posibilitado la eficaz protección del Medio Natural compatibilizando el desarrollo socioeconómico con el desarrollo sostenible, mediante la aplicación del principio de la prevención a través de la Evaluación de impacto ambiental, el respeto de las obligaciones derivadas de la Red Natura 2000 y el cumplimiento de la normativa sectorial ambiental.
- 26) En relación con los indicadores físicos ambientales, se aprecia una notable incidencia de indicadores estrictamente ambientales en el Eje 2, los cuales resultan adecuados y pertinentes, permitiendo evaluar con mayor rigor la eficacia y eficiencia del uso de los Fondos Estructurales. No obstante, se apunta la escasez de indicadores ambientales de integración, esto es, indicadores que permitan medir y realizar el seguimiento de la contribución al desarrollo sostenible de las actuaciones financiadas en los ejes no medioambientales.

27) Destacar el relevante papel desempeñado por la Red de Autoridades Ambientales (RAA) en la evaluación previa, el seguimiento y evaluación posterior tanto de las actuaciones tradicionalmente consideradas como medioambientales, como de los criterios de integración del medio ambiente en los 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 por los Fondos Estructurales. En conclusión, la cooperación sistemática de la RAA con los responsables de la coordinación, planificación y gestión de los Fondos Comunitarios ha garantizado la integración del medio ambiente en las iniciativas financiadas sobre la base del principio de desarrollo sostenible. La creación del grupo temático de trabajo sobre aspectos medioambientales tuvo una influencia muy positiva.

28) En consecuencia, se ha dado cumplimiento a las exigencias contenidas en el Reglamento 1260/99/CE, por el que se establecen las disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, en lo relativo a la coherencia de con los principios y objetivos de desarrollo sostenible y de protección y mejora del medio ambiente previstos en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, revisado en Ámsterdam y plasmados en el “Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible”, habiéndose atendido a la normativa europea en materia de medio ambiente.

- 29) La evaluación del principio horizontal de **Igualdad de Oportunidades** en el DOCUP se enmarca dentro IV Plan de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres de la Comunidad de Madrid, cuyo objetivo es incorporar la igualdad entre hombres y mujeres en toda la acción política y de gobierno, cualquiera que sea el ámbito de actuación.
- 30) La incorporación del Principio de Igualdad de Oportunidades entre géneros en la programación está presente, de una u otra forma, en cada uno de los ejes prioritarios, aunque la visibilidad de la perspectiva de género es relativamente reducida, debido a que la integración de este principio en el conjunto de la estrategia es mayoritariamente indirecta.
- 31) Las carencias señaladas deberán ir corrigiéndose paulatinamente, más aún después de la tardía constitución de un Grupo de Trabajo Temático de Igualdad de Oportunidades en 2002. Una de sus primeras tareas ha sido la discusión de la Guía metodológica del Instituto de la Mujer para orientar a los equipos evaluadores. Actualmente se ocupa de elaborar informes relativos al impacto de las inversiones del DOCUP sobre la igualdad de oportunidades y en formular propuestas para un mejor seguimiento de dicho impacto.
- 32) Las principales consideraciones apuntadas por el DOCUP respecto a este principio se realizan a partir de los efectos potenciales de las intervenciones sobre la creación de empresas y la generación de oportunidades laborales en los nuevos yacimientos de empleo.

- 33) La existencia de la posibilidad de acceso igualitario hombre/mujer a los beneficios de las medidas y la participación de la Dirección General de la Mujer en el seguimiento del DOCUP son los ámbitos en los que la integración de esta prioridad es más notable en la programación. No obstante, la única medida que expresa abiertamente entre sus objetivos el acceso de la población femenina al mercado laboral es la 5.7. *Infraestructuras y equipamientos sociales*, destinada a la creación de estructuras que favorecen la conciliación de la vida laboral y familiar. Por su parte, únicamente la medida 3.1. *Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología* recoge un indicador de seguimiento que desagrega por sexos.
- 34) El Eje 5 aparece como el de mayor impacto potencial para favorecer la igualdad de oportunidades, con medidas tendentes no sólo a mejorar la empleabilidad de las mujeres sino a promover un cambio de actitudes, lo que resulta especialmente importante en algunas zonas rurales de la región: el apoyo a las iniciativas locales (empresariales y culturales) lideradas por mujeres, o la dotación de nuevas infraestructuras sociales y sanitarias (guarderías, centros de día, centros de salud, etc) pueden contribuir a que se produzcan estos resultados.
- 35) La evolución reciente de la situación socio-laboral de la mujer ha mejorado de forma importante en los últimos años que se ha traducido en una reducción de las disparidades de género existentes en el mercado de trabajo madrileño. Pero, además, en el ámbito del acceso a la educación se observa que la posición de la mujer es similar a la del hombre y, en algunos segmentos de formación determinados, el número de alumnas supera claramente al de alumnos.

### ***Análisis de eficacia y eficiencia***

- 36) La asignación de recursos se orienta preferentemente a la modernización de la base tecnológica y al fortalecimiento de la competitividad del tejido productivo, en tanto que la ejecución de obras de infraestructuras tienen un peso comparativamente inferior.
- 37) Algo más del 36% de los recursos se destinaron al Eje 3 (*Sociedad del conocimiento: innovación I+D y sociedad de la información*), y cerca de la cuarta parte al Eje 1 (*Mejora de la competitividad y el empleo y desarrollo del tejido productivo*). Estos dos ejes absorbieron en conjunto más del 60% de los recursos financieros programados. En tercer lugar, y con un peso sustancialmente inferior (16%), aparece el Eje 5 (*Desarrollo local y urbano*), y a continuación el Eje 2 (*Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos*), con cerca del 13%, y el Eje 4 (*Desarrollo de redes de comunicación y energía*) al que se destina poco más de la décima parte del monto global del DOCUP.
- 38) El detalle por medidas revela la elevada participación de la 1.1. (*Apoyo a las empresas industriales, artesanales, comerciales y de servicios*), que absorbe una proporción cercana al 15% del total, y de la 3.3. (*Equipamiento científico y tecnológico*), con el 11%. En un segundo escalón, con proporciones comprendidas entre el 5% y el 8% de los recursos financieros totales, aparecen las medidas relativas a sistemas de transporte multimodales, centros tecnológicos y de investigación, adecuación de espacios productivos, proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, refuerzo del potencial humano en ciencia y tecnología, mejora de las infraestructuras básicas, rehabilitación de zonas urbanas, y gestión de residuos.

- 39) La cuantía global de recursos financieros públicos programados para el período 2000-2006 se reparte prácticamente por mitades entre la aportación de los Fondos Estructurales y la del conjunto de instituciones españolas
- 40) Cerca del 95% de la aportación comunitaria programada al DOCUP de la Comunidad de Madrid Objetivo 2 corresponde al FEDER que da cobertura a 20 de las 21 medidas contenidas en el DOCUP. El FSE tan sólo cofinancia la medida 3.1 relativa al potencial humano en investigación, ciencia y tecnología.
- 41) Por administraciones nacionales, más de la mitad corresponde a la Comunidad de Madrid en tanto que la contribución de la Administración General del Estado supera la tercera parte, y las Administraciones Locales aportan el 12%.
- 42) La programación de la aplicación de Fondos Estructurales se sitúa en torno a los 110 millones de euros en los primeros tres años, se eleva a un máximo de 117 millones en 2003, y posteriormente desciende a una cifra del orden de los 99 millones anuales.
- 43) A lo largo del período 2000-2002, en el conjunto del DOCUP se realizaron pagos por importe de 245.945.798 euros, lo que representa algo más de los dos tercios de los compromisos programados para dicha etapa. Ha de resaltarse que en los tres primeros años se asumieron compromisos por cuantía superior a la que se había previsto, lo que permite anticipar una aceleración en los ritmos de ejecución y mayores niveles de eficacia a partir de 2003. En la misma línea, los pagos efectivamente realizados han superado en un 26% a los programados.

- 44) El más alto grado de eficacia financiera se ha logrado en el Eje 4, donde los pagos realizados han ascendido al 90% de los programados. Con niveles de eficacia del 80% aparecen los Ejes 3 y 5. En el Eje 1, la relación entre pagos realizados y compromisos programados se sitúa en el 50%. En los últimos lugares figuran el Eje 6 de Asistencia técnica y el Eje 2.
- 45) El detalle de la ejecución financiera pone de manifiesto que los mejores resultados se han alcanzado, por este orden, en las medidas 5.9. Centros de formación profesional y agencias de desarrollo local, 5.6. Rehabilitación del patrimonio artístico y cultural, 3.1. Refuerzo del potencial humano de investigación, ciencia y tecnología, 4.4. Sistemas de transporte multimodales, y 3.2. Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico. En este grupo se han registrado niveles de eficacia comprendidos entre el 95% y el 110%. En conjunto, este grupo de medidas concentra la mitad de los pagos totales realizados hasta 2002 en el marco del DOCUP.
- 46) Con niveles de eficacia del orden del 65%-75% figuran las medidas 3.6. Sociedad de la información, 5.5. Infraestructuras turísticas y culturales, 3.3. Equipamientos científicos y tecnológicos, 1.2. Adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas, y 5.1. Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas. Estas medidas han originado cerca del 30% de los pagos totales.
- 47) En el extremo opuesto figuran la medida 5.7. Infraestructuras y equipamientos sociales, donde no se han realizado pagos ni adquirido compromisos, la 2.2. Gestión de residuos, en la que el grado de eficacia es apenas del 1%, y la 4.7. Ayudas a la eficiencia y ahorro energético, donde se alcanza un modesto 12%.

- 48) Por instituciones, el mayor grado de eficacia financiera ha sido alcanzado por la Administración General del Estado, con una relación del 80% entre pagos realizados y compromisos programados. La Comunidad de Madrid se ha situado en el 70%, y las Corporaciones Locales en poco más de la tercera parte. El resto de los agentes no ha registrado pagos en los primeros tres años de ejecución del DOCUP.
- 49) El examen de los indicadores de eficacia física revela algunas discrepancias con los resultados financieros. Ello parece deberse al carácter poco ambicioso de los objetivos inicialmente establecidos, y que habrían de ser revisados. También ha influido en algunos casos el proceso de reprogramación.

***Valoración general del Eje 1. Mejora de la competitividad y el empleo y desarrollo del tejido productivo***

- 50) El análisis de la situación del tejido empresarial madrileño, a partir de los cambios experimentados en los últimos años en los indicadores de contexto más representativos, ha confirmado el diagnóstico inicial, poniendo de manifiesto la importancia de la actividad de las Pymes y del esfuerzo tecnológico de la región con relación a los parámetros medios nacionales. Desde esta perspectiva, los avances más modestos se han producido en el ámbito de la internacionalización y de la capacidad exportadora del entramado productivo regional.

El Eje 1 es el segundo de mayor peso financiero relativo del DOCUP, con una asignación de cerca del 25% del total de recursos programados. Además, los objetivos operativos relacionados con este Eje tienen una elevada capacidad no sólo para facilitar el cumplimiento de los de los restantes ejes (el 2 y el 3 fundamentalmente), sino también para absorber los efectos de aquellos en beneficio de los fines propios que persigue. Todo ello



refuerza la capacidad financiera del Eje para mejorar la competitividad del sistema económico de la región, si bien el gasto programado para favorecer la actividad del tejido empresarial madrileño en sus vertientes más destacadas (densidad, innovación e internacionalización) ha sido inferior al promedio del Objetivo 2 de España.

No obstante, las necesidades detectadas en el ámbito empresarial de la región justifican las intervenciones desarrolladas en este Eje, en el que las acciones encaminadas al fomento de la inversión, la diversificación de la base productiva, la modernización de las empresas, el desarrollo de nuevas tecnologías y la incorporación de las empresas a la Sociedad de la Información representan el 60% de los recursos destinados a este Eje. Por su parte, las actuaciones de fomento de la promoción exterior de las Pymes madrileñas constituyen el 10% de dichos fondos que, si bien parecen suficientes si se tienen en cuenta las complementariedades existentes entre las distintas medidas del Eje 1, podrían incrementarse para atender con mayores garantías las necesidades específicas de internacionalización.

El grado de ejecución que ha tenido el Eje en estos tres primeros años ha estado condicionado por la tardía aprobación y puesta en marcha del DOCUP, alcanzando el 51% de los compromisos programados, porcentaje que asciende ligeramente hasta el 55% para el conjunto del campo de actuación. Esto indica que la incidencia de los instrumentos utilizados para apoyar la creación y consolidación de empresas en el territorio madrileño está siendo menor de la esperada. Ello no debe interpretarse como un síntoma de una deficiente selección de las actuaciones, sino valorarse dentro de un marco más amplio en el que las ayudas diseñadas requieren de un plazo

suficiente de tiempo para generar la confianza necesaria entre los posibles beneficiarios de nuevos proyectos empresariales. De hecho, las ayudas efectivamente comprometidas suponen prácticamente el 70% de las programadas.

En todo caso, el papel de los Fondos Estructurales movilizados a través del Eje 1 ha significado la consecución de avances muy relevantes tanto en términos de empresas asistidas (12.128) y empleo creado y mantenido (7.347 y 99.352) como de capital inversor inducido (casi 850 millones de euros), lo que da una idea del espíritu emprendedor que caracteriza a la economía madrileña. Estos avances han sido responsables, en buena parte, de los cambios experimentados por el entorno empresarial desde el año 2000. De hecho, se estima que las ayudas europeas incrementarían el stock de capital privado en 1.838 millones de euros anuales como media durante todo el período de programación. La incidencia más notable se ha producido sobre el incremento del empleo y la mejora de la financiación de las empresas, puesto que las medidas que afectaban directamente a estos ámbitos han implicado, respectivamente, el 6% de la generación de nuevos puestos de trabajo y el 5% del total de los créditos de dicho año.

Finalmente, la importancia de este Eje debe valorarse igualmente en función de su contribución a los objetivos fijados por la Estrategia Europea por el Empleo (EEE). No en vano todas sus actuaciones inciden de forma directa sobre el pilar II de la EEE: desarrollar el espíritu empresarial, lo cual favorece la creación de nuevas oportunidades sociales en la región.

En síntesis, el gasto asociado a las intervenciones del Eje 1 ha combinado tanto criterios de eficiencia al objeto de optimizar el rendimiento económico de los recursos disponibles, como de equidad

procurando un reparto más igualitario de los resultados y una situación final más homogénea para los beneficiarios en términos de un bienestar concebido de acuerdo con el concepto comunitario de la cohesión.

***Valoración general del Eje 2. Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos***

51) La protección y conservación del entorno natural y de los recursos ambientales de la Comunidad de Madrid es un referente y un criterio prioritario de actuación en el DOCUP. El interés por minimizar los riesgos asociados al proceso de crecimiento económico y por desvincular del mismo la degradación del entorno natural se justifica por la evolución que han tenido algunos de los indicadores ambientales seleccionados y por la baja calidad medioambiental de algunas zonas de la región, que ha sido identificada como una de las debilidades principales a atender en este periodo de programación.

Para ello se han destinado más de 100 millones de euros al Eje 2 (el cuarto en importancia del DOCUP con el 13% del total de fondos asignados), que se han visto fortalecidos por las actuaciones llevadas a cabo por el Fondo de Cohesión. El objetivo que se pretende lograr con tales recursos es corregir las principales situaciones o tendencias de deterioro ambiental, mediante medidas como las de protección de los espacios naturales, la gestión de los residuos y de los recursos hídricos o el control de las emisiones a la atmósfera. No obstante, la prioridad que supone el desarrollo sostenible en la región queda reforzada con las actuaciones comprendidas en el Eje 4, fundamentalmente a través de la medida 4.7, y en el Eje 3, mediante la utilización de nuevas tecnologías que impliquen un aprovechamiento más eficaz de los recursos.

La distribución financiera por medidas es apropiada e indica la importancia que la conservación y el mantenimiento de los recursos naturales tienen dentro de la estrategia regional de desarrollo, no sólo desde la perspectiva de la protección del medio ambiente, sino también desde la perspectiva de la prevención. De hecho, el análisis de la prioridad horizontal del Desarrollo Sostenible en el DOCUP pone de relieve los diversos beneficios medioambientales de todas las medidas del Eje, tanto en el ámbito de la ocupación del suelo, como de la gestión ambiental, la formación y el patrimonio.

Pero, dadas las características socioeconómicas de la región como principal polo de crecimiento de España en el que se concentran más de 5 millones de personas, la preocupación más importante en materia ambiental radica en la gestión del agua. Esto se refleja en que la medida 2.1. *Mejora de las infraestructuras existentes, abastecimiento de agua a la población aglutina* la mitad de los recursos del Eje.

La ejecución financiera que ha tenido este Eje se sitúa aproximadamente en el 31%, si bien ha de subrayarse que la cuantía de los pagos correspondientes a la tercera anualidad ha experimentado un nítido incremento respecto a los niveles alcanzados en los dos años precedentes. Dicha capacidad de absorción es sustancialmente mayor cuando se considera el volumen de compromisos adquiridos, que ha excedido en el 27% al importe de los compromisos programados, lo cual sugiere la posibilidad de estudiar una reprogramación al alza de este Eje (tan sólo la medida 2.2 presenta dificultades claras de absorción).

El gasto realizado ha mostrado una gran capacidad de generar efectos en términos de resultados y de realizaciones. De hecho, la eficacia física supera, por norma general, a la financiera, si bien sería

recomendable una comprobación de la cuantificación de los objetivos marcados para algunos indicadores así como de su medición. No obstante, los logros obtenidos gracias a las actuaciones del DOCUP no son nada desdeñables: actualmente 15.000 habitantes más de la región se benefician de las redes de abastecimiento de agua que han sido mejoradas y más de 200.000 para los que su consumo está garantizado por máquinas depuradoras.

En última instancia, la aportación de este Eje al conjunto de la estrategia de desarrollo de la región de Madrid se ha centrado en la promoción de un uso sostenible del entorno asegurando la disponibilidad de los recursos naturales básicos, priorizando la mejora en el abastecimiento y saneamiento de aguas, el tratamiento y gestión integral de residuos, de forma que se compatibilice el desarrollo socioeconómico con la protección del medio ambiente.

***Valoración general del Eje 3. Sociedad del conocimiento (innovación, I+D y Sociedad de la Información***

52) La valorización de los recursos del conocimiento, la inversión en I+D y la consolidación de un adecuado sistema de ciencia y tecnología vinculado con la empresa son aspectos clave en la estrategia de desarrollo regional que el diagnóstico de este ámbito de actuación revalida. No en vano, la posición de la Comunidad de Madrid en el campo de la I+D y de los procesos de innovación tecnológica respecto del conjunto de regiones españolas es de una manifiesta ventaja relativa.

Dicha importancia no solamente se ha reflejado en la propia definición de los objetivos estratégicos del DOCUP, puesto que tres de ellos inciden directamente sobre esta esfera de intervención (OI.9, OI.10 y OI.11), sino que también se ha trasladado a la óptica

financiera, ya que el Eje 3 se configura como el más relevante con más del 36% del total de los recursos programados. Esta dotación es coherente con el carácter influyente de los fines que persigue, así como con las debilidades que pretende atenuar (D.4 y D.5) y las fortalezas que procura aprovechar (F.2 y F.3).

Los gastos asociados a este campo de actuación programados en el DOCUP se han dirigido hacia diferentes frentes: el fomento de los procesos de innovación tecnológica empresarial mediante iniciativas de apoyo al sector privado, la promoción de la investigación de carácter básico y, en menor grado, el impulso de los fundamentos de la Sociedad de la Información a través de la instalación, mejora o ampliación de las redes de telecomunicaciones. En particular, las medidas que reúnen el grueso de los recursos son la 3.2. *Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico* y la 3.3. *Equipamiento científico-tecnológico*.

Siendo adecuada tal distribución, así como el balance de los pagos efectuados hasta 2002 a nivel de Eje, lo que asegura la eficiencia de la estrategia planteada en esta materia, se aprecia que el gasto programado por empresa para el fomento de la innovación tecnológica ha sido inferior que el del promedio de las regiones Objetivo 2. Ello se debe, sin duda alguna, a que los patrones del cambio tecnológico gobiernan en mayor medida la actividad de las empresas madrileñas, de forma que obtienen una máxima rentabilidad a las medidas de apoyo a la innovación, aún cuando éstas sean de una cuantía relativa más reducida que en el resto de España.

Muestra de ello son los avances que se han producido en aspectos tales como el acceso a los servicios creados de un número importante de Pymes o la generación de una inversión privada que ha movilizado cerca de 44 millones de euros en proyectos cofinanciados. Este

compromiso del sector privado de la economía madrileña por el progreso tecnológico no es óbice para reconocer el papel determinante que los Fondos Estructurales han desempeñado para la realización de los proyectos, y aunque algunos de ellos se habrían abordado igualmente en ausencia de ellos, la participación comunitaria ha permitido incrementar los efectos y el alcance de los mismos.

No obstante, dada la enorme diversidad que caracteriza el tejido productivo regional y, por extensión, el territorio de la Comunidad de Madrid, la incidencia de estas medidas instrumentadas a través de la política tecnológica tienen un impacto muy distinto en función del segmento productivo o de la zona a la que se destine la ayuda.

Lo anterior plantea el interés de evitar las discriminaciones sectoriales y de enfatizar todavía más los elementos cualitativos del proceso innovador para extender los beneficios del mismo a toda la región en su conjunto, más aún en una Comunidad Autónoma como la madrileña, que cuenta con un amplio volumen relativo de recursos científicos y técnicos. Ello requiere dotar de la mayor horizontalidad posible a las actuaciones que se engloban en este Eje, incorporando los principios de la Sociedad de la Información al resto de las medidas contenidas en el DOCUP.

Por último, la capacidad de generación de empleo de los Fondos Estructurales dedicados a la I+D y al desarrollo de la Sociedad de la Información es limitado, dado el escaso número de puestos de trabajo mantenidos y creados en relación con el conjunto del mercado laboral madrileño. Sin embargo, dentro del ámbito estricto del empleo en estas actividades su impacto es más que notable.

Con todo, la conclusión más importante que se puede obtener de la observación del panorama de la I+D y la Sociedad de la Información en la región de Madrid es la existencia de un diferencia positivo de desarrollo respecto a las regiones Objetivo 2, al final del período 2000-02. Prácticamente la totalidad de los indicadores relacionados con esta materia superan, y en muchos casos de manera amplia, el valor medio de los mismos en las restantes regiones.

#### ***Valoración general del Eje 4. Desarrollo de redes de comunicación y energía***

53) La importancia del capítulo de las infraestructuras para el desarrollo económico de las regiones es asumido por la Comunidad de Madrid en su estrategia de desarrollo para el período 2000-2006, a partir de un diagnóstico inicial que, en líneas generales, puede considerarse plenamente vigente, y que muestra una posición favorable de la región respecto a la media nacional.

Este interés y relevancia de las dotaciones de infraestructuras para el futuro progreso de la región pudiera parecer menor si se observa que la programación financiera otorgada al Eje 4 apenas significa el 10% del total de los recursos del DOCUP (con algo más de 81 millones de euros). Sin embargo, las intervenciones en materia de redes transeuropeas de transporte en la región cofinanciadas por el Fondo de Cohesión y la presencia de acciones complementarias en el campo de las infraestructuras en otros ejes incrementa el esfuerzo dedicado a este ámbito. Determinadas actuaciones integradas en los Ejes 2 y 5, en particular, las medidas 2.1. *Mejora de las infraestructuras existentes, abastecimiento de agua a la población*, 5.5. *Infraestructuras turísticas y culturales* y 5.7. *Infraestructuras y equipamientos sociales*, contribuyen intensamente a los objetivos concretos que persigue el Eje 4.



Entre estos objetivos que mantienen una relación directa con las dotaciones de infraestructuras, caben destacar la *mejora de la articulación territorial* (OI.1), el *desarrollo de las áreas rurales de la región* (OI.2), la *mejora del patrimonio natural* (OI. 5), así como de la *gestión de los recursos naturales* (OI. 6), si bien es el OI.1 el que guarda una mayor vinculación con las líneas de actuación contempladas en este Eje.

La distribución interna que presenta el Eje 4 por medidas es congruente con las orientaciones estratégicas de este campo de actuación y del DOCUP. Las dos medidas que contiene, la 4.4. *Sistemas de transportes multimodales y centros de transporte* (con un 74% de los recursos del Eje) y la 4.7. *Ayudas a la eficiencia y ahorro energético*, favorecen la accesibilidad territorial y la movilidad de la población por un lado, y el fomento de las energías renovables y un uso más racional de la misma, por otro.

El Eje 4 es el que ha alcanzado un nivel más alto de eficacia financiera en el período 2000-2002. Los pagos realizados en esta etapa han ascendido a 51.865.417 €, lo que supone el 90% de la cuantía de los compromisos programados, a pesar de que en las dos primeras anualidades apenas se certificaran gastos. Esta elevada capacidad de absorción se debe, básicamente, al buen comportamiento de la Medida 4.4. Por el contrario, la Medida 4.7, que engloba las actuaciones de eficiencia y ahorro energético, ha presentado un grado de eficacia financiera más bajo (13%).

A pesar de que tales acciones requieren de extensos períodos de ejecución y de puesta en funcionamiento que hace que la consecución de los resultados se dilaten en el tiempo, se han producido avances muy significativos en las obras de construcción de los tres intercambiadores de Metrosur, que se han realizado con notable

rapidez, permitiendo la conexión de la nueva red de Metro con la de ferrocarriles de cercanías y las principales líneas de autobuses públicos, en aras de una mayor intermodalidad.

Sin embargo, la contribución del DOCUP al campo específico de las infraestructuras de transporte debe valorarse como moderada (a pesar de que las ayudas europeas incrementarían anualmente el stock de capital público en infraestructuras en 461 millones de euros –en promedio– durante el periodo 2000-2006) y algo mayor con relación a las dotaciones de energías alternativas, ya que el 46% de la dotación de este tipo de energía en la región es consecuencia de las acciones desarrolladas en este Eje, favoreciendo, al mismo tiempo, el cumplimiento de los objetivos ambientales de la estrategia de desarrollo de la Comunidad de Madrid.

En última instancia, hay que destacar la importancia que, en términos cualitativos, tiene la provisión de infraestructuras no sólo como factor dinamizador del conjunto de relaciones establecidas en el sistema económico, sino también como elemento generador de empleo directo durante la fase de construcción e indirecto gracias a los beneficios derivados del ahorro de tiempo en los desplazamientos y la mejora de la movilidad, en consonancia con las directrices de la Estrategia Europea por el Empleo.

### ***Valoración general del Eje 5. Desarrollo local y urbano***

54) Un desarrollo territorialmente equilibrado es una de las grandes metas que persigue el DOCUP en el actual periodo de programación, de conformidad con las conclusiones que el diagnóstico efectuado, que sigue permaneciendo en vigor, ha arrojado a este respecto: detrás del carácter uniprovincial de la región, existe una realidad espacial heterogénea que hace que no todos los territorios madrileños compartan las mismas características socioeconómicas.

Tales diferencias han provocado que el proceso de crecimiento económico en la región se haya concentrado en mayor medida en algunos territorios, que la política regional ha tratado de equilibrar con la realización de intervenciones articuladas en los diferentes documentos estratégicos de planificación (*Plan de Desarrollo Rural, 2000-2006*) y, especialmente, en este Eje 5. Su relevancia financiera es apropiada concentrando más del 16% de los recursos y su articulación por medidas resulta coherente con los objetivos pretendidos en el DOCUP. Además, su imbricación en el conjunto de la estrategia es acertada, aportando elementos de apoyo para la consecución de las finalidades de los Ejes 1 y 2, y recibiendo las ventajas derivadas de las actuaciones enmarcadas en el Eje 4.

La distribución del gasto en este tipo de medidas prima las actuaciones de *rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas* (medida 5.1) y de *conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural* (medida 5.6), entre las cuales aglutinan el 63% de los fondos dedicados a este Eje. Ello refleja la importancia concedida a la cuestión urbana, plenamente justificada en la comunidad madrileña, donde el sistema de ciudades desempeña un papel protagonista para el desarrollo integral de la región, como

centros fundamentales no sólo de residencia, sino también de producción y consumo.

La capacidad de absorción financiera del conjunto del Eje no apunta dificultades, alcanzando una eficacia próxima al 80%, a pesar de que la medida 5.7 todavía no ha certificado gastos. Dadas las necesidades de equipamiento social que presentan determinadas zonas es necesario intensificar los esfuerzos al objeto de atenuar tales déficit, pero también de favorecer más firmemente la conciliación de la vida familiar y laboral y el principio horizontal de igualdad de oportunidades.

Las acciones llevadas a cabo en este Eje se han caracterizado por una cierta diversificación geográfica, de acuerdo con el fin último de la cohesión territorial. Dichas intervenciones han supuesto avances significativos en la mejora de espacios urbanos degradados, así como en las áreas rurales a través del impulso de nuevas actividades fuera de la agricultura, particularmente del sector de servicios, al objeto de equilibrar el predominio de las actividades agrarias en términos de empleo, producción y renta, en favor de una mayor diversidad de actividades. De esta forma, se han acometido numerosas operaciones de rehabilitación urbana (1.894) y de recuperación de zonas verdes (59.049), aunque los resultados en cuanto a edificios rehabilitados e infraestructuras turísticas construidas y a la creación de plazas hoteleras han sido más modestos.

Sin embargo, el desarrollo futuro de las infraestructuras turísticas de la región ha de ser un tema prioritario dentro de la estrategia de desarrollo regional, al contribuir a la diversificación de la estructura productiva de la economía madrileña, a la mitigación de sus debilidades y al aprovechamiento de sus fortalezas. Las acciones a

acometer habrán de buscar el paulatino sesgo hacia un turismo de calidad generador de mayores ingresos.

Por último, la evaluación del Eje 5 debe abordarse también desde la perspectiva de su contribución a la Estrategia Europea por el Empleo, dado que contempla actuaciones en materia de centros de formación y cualificación profesional que permitan mejorar la capacidad de inserción profesional de la población. En concreto se han construido 5 nuevos edificios y 806 alumnos han sido beneficiados de la formación impartida.

### ***El impacto sobre la renta y el empleo***

- 55) La aplicación de la ayuda estructural de la Política Regional Europea en la región durante estos tres primeros años de vigencia del DOCUP de la Comunidad de Madrid, 2000-2006 ha supuesto un impulso adicional al crecimiento económico de la región. En concreto, la tasa de crecimiento anual de la economía madrileña durante el actual periodo de programación se estima un 0,04% superior gracias a las inversiones cofinanciadas que han sido efectuadas hasta la fecha.
- 56) Las actuaciones comunitarias realizadas durante este primer trienio han tenido un impacto significativo sobre el empleo de la región. En concreto, las inversiones del DOCUP generarán o mantendrán 2.619 puestos de trabajo anuales más que los que se crearían sin el impulso de los Fondos Estructurales durante el actual periodo de programación. Como consecuencia, se obtiene una reducción media de la tasa de paro regional de un 0,07% anual que se prolongará hasta al menos 2006.

- 57) Dicho comportamiento de la producción y del empleo tiene como resultado un incremento sostenido en la productividad del trabajo de un 0,11% anual con ayudas europeas durante el periodo 2000-2006, frente a un crecimiento del 0,10 % en ausencia de dichas ayudas.
- 58) El DOCUP pone énfasis, en cumplimiento de las directrices marcadas por la Estrategia Europea por el Empleo, en el desarrollo de la capacidad emprendedora a través del fortalecimiento de la iniciativa y creatividad empresarial, por las ventajas que proporciona más allá de las estrictamente relacionadas con la actividad económica que el empresariado desempeña, como es la creación de nuevas oportunidades sociales en la región.
- 59) Existe una coherencia en los criterios de gasto en función de los problemas asociados al mercado de trabajo en las diferentes zonas de la Comunidad de Madrid. De esta forma, al margen de la evidente y necesaria concentración del gasto en las zonas con mayor población y, consecuentemente, también con mayor número de parados, el gasto incide en aquellas zonas con mayores problemas de actividad y paro.

#### ***Valoración de la articulación institucional del DOCUP***

- 60) El proceso de planificación y programación estratégica se ha complementado de forma coherente con la estrategia de desarrollo general siguiendo las directrices de programación marcadas por la Comisión, las cuales han supuesto una aportación o mejora respecto a los procedimientos clásicos de la programación. Tales directrices de programación complican y alargan la programación, pero contribuyen a una mejor organización, obligan a marcar plazos y a realizar un seguimiento más estrecho.

- 61) La elaboración del Docup puede considerarse un ejemplo de planificación de “abajo a arriba”, es decir, agregación de proyectos propuestos por los gestores que han sido organizados en la fase de planificación, por orden de importancia, garantizando un elevado grado de complementariedad entre sí y con otros proyectos (por ejemplo, con el Fondo de Cohesión).
- 62) La implicación de los agentes económicos y sociales ha sido, en términos generales, positiva, aunque se han identificado aspectos susceptibles relacionados con la escasa la participación de expertos independientes y de la Dirección General de la Mujer.
- 63) Los criterios empleados para la selección de proyectos han sido correctos y permiten optimizar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones y no sólo están determinados por las órdenes de ayuda sino que emanan de la elaboración de planes específicos.
- 64) La gestión completa del DOCUP Objetivo 2 de la CM es responsabilidad de la autoridad de gestión que, en este caso, es la *Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial* del Ministerio de Hacienda en el Objetivo 2. Las labores de coordinación del DOCUP en la parte gestionada por la Administración Regional dependen, por su parte, de la *Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos* de la Consejería de la Presidencia de la Comunidad de Madrid.

- 65) La estructura organizativa y la división de competencias está clara y es conocida por todos los agentes que intervienen en el proceso, por lo que no se plantean problemas. La autoridad de gestión mantiene una estrecha relación con el coordinador regional, de cara a asegurar una correcta coordinación entre las administraciones. Además, se mantienen frecuentemente reuniones técnicas, en función de las necesidades, tanto con la Comunidad de Madrid como con otros departamentos de la Administración Central (Ministerio de Ciencia y Tecnología, ICEX, Patrimonio Nacional).
- 66) Con referencia tanto a la composición como al funcionamiento del Comité de Seguimiento del DOCUP, ambos aspectos merecen una valoración positiva, habiéndose configurado como un instrumento de gran utilidad para la gestión de los Fondos Estructurales y la periódica modelación del DOCUP.
- 67) La suficiencia y capacitación técnica de la dotación de los recursos humanos y los medios materiales se ajusta a las necesidades existentes, aunque en ocasiones se han producido situaciones de un volumen de trabajo difícil de absorber con los recursos disponibles.
- 68) El funcionamiento de los circuitos financieros por el que se canalizan los recursos comunitarios hasta los beneficiarios finales no ha implicado grandes retrasos, lo cual no es óbice para que, en algunos casos, se advierta que el proceso de gestión de los pagos es relativamente lento debido sobre todo a la actuación de la Intervención de la Comunidad de Madrid.



69) Los sistemas de información, difusión y publicidad se están realizando correctamente en los diferentes soportes propuestos desde la Comisión. Desde la autoridad coordinadora se realiza un especial esfuerzo en esta materia. En particular, las medidas de información y publicidad adoptadas se integran en un Plan de Actividades de Comunicación en el que se incluyen las acciones concretas que garantizan la publicidad del DOCUP de la Comunidad de Madrid, la transparencia de su ejecución e informen puntualmente de los avances que se produzcan en la misma.

70) En cuanto a la prioridad horizontal de medio ambiente, el DOCUP de la Comunidad de Madrid está mostrando una estrecha coherencia con la preservación del entorno, intentando garantizar el principio transversal de desarrollo sostenible.

71) La información relativa a la prioridad horizontal de igualdad de oportunidades del DOCUP se considera sensiblemente mejorable, para lo que resulta aconsejable la definición de instrucciones precisas a los gestores sobre la forma de incorporar en sus actuaciones este principio.

### ***Reserva de eficacia***

72) El 66% del peso financiero del DOCUP está cubierto por los indicadores asignados a la reserva de eficacia. De los pagos realizados a 31/12/2002, hasta un 72% corresponden a las medidas que componen los indicadores de la reserva de eficacia, superando el mínimo establecido de un 50%. Estos indicadores muestran unos resultados óptimos en relación con los objetivos inicialmente fijados.

73) Un requisito adicional que cumple el DOCUP es que prácticamente la totalidad del gasto se encuentra respaldado por Regímenes de ayuda, Planes nacionales y Criterios de selección normalizados.

74) Existe información financiera disponible para el 100% de las medidas a 31/12/2001 como se ha comprobado en el Informe de Ejecución de la anualidad del 2001. Existe también información acerca de realizaciones físicas para todo el conjunto de medidas con ejecución financiera, superando sobradamente el mínimo establecido del 75%.

## **9.2. Propuesta de Recomendaciones**

### **9.2.1. Recomendaciones para la mejora de la gestión operativa del DOCUP**

- La Comunidad de Madrid no dispone de una aplicación informática específica de gestión que facilite las tareas de seguimiento a través de los indicadores definidos a estos efectos. Aunque se ha realizado un estudio sobre la implantación de un sistema de seguimiento continuo, debería valorarse su posible implantación al objeto de crear mecanismos ágiles que permitan fácilmente el seguimiento de las intervenciones:
  - La conveniencia de implementar sistemas de intercambio de la información ágiles, fluidos y automatizados es aún mayor si se tiene en cuenta la independencia operativa que existe entre las bases de datos que utilizan los órganos ejecutores y el órgano coordinador del tramo regional del DOCUP y la Autoridad de Gestión.

- Además, sería recomendable que el diseño del sistema de recopilación de la información permita vincular de forma automática dicha aplicación con el sistema de contabilidad presupuestaria tanto de la Administración Autonómica como de la Administración General del Estado. Ello posibilitaría la integración de una forma visible de toda esta información en los sistemas de contabilidad pública implantados en la Administración, fortaleciendo todavía más las funciones de control financiero.
- Un aspecto complementario que mejoraría la calidad de la información es una mayor estabilidad en la configuración administrativa de los departamentos y unidades tanto de la región como del país, ya que los sucesivos reordenamientos de la Administración obstaculizan el seguimiento de las actuaciones desarrolladas por los gestores de las diferentes medidas.
- Una cuestión en la que se debe seguir insistiendo al objeto de no perder información es incorporar los datos relativos al destino final en el que se realiza el gasto. La disponibilidad de información territorializada por municipios añade nuevos elementos de juicio que posibilitan una mejor interpretación de la ejecución financiera del DOCUP, lo cual aconseja incrementar el esfuerzo en este aspecto del seguimiento, ya que permite obtener una información más completa de la distribución geográfica del gasto.
- Por otro lado, la pertinencia de los indicadores habría de venir dada no sólo por la correcta definición de los mismos, sino también por la capacidad de selección de los diferentes usuarios en el momento de emplear la información. De forma complementaria, resulta imprescindible disponer de criterios homogéneos sobre la forma y

momento de completar los indicadores (lo cual está muy unido a quién y para qué se van a utilizar).

- Es preciso llevar a cabo una intensa labor de comunicación y asesoramiento dirigida a corporaciones locales y otros destinatarios de las acciones cofinanciadas, encaminada a la mejora de los sistemas de gestión y seguimiento con objeto de lograr el máximo aprovechamiento de los Fondos Estructurales.
- Al igual, se deberían revisar también los criterios y sistemas de definición y cuantificación de objetivos en términos de realizaciones y resultados, sobre la base de elementos rigurosos y bien fundamentados.

### **9.2.2. Recomendaciones para la mejora de la capacidad de absorción financiera del DOCUP**

- El examen de la experiencia de la ejecución financiera del DOCUP de la Comunidad de Madrid Objetivo 2 en sus tres primeros años de ejecución pone de relieve dos aspectos que llaman particularmente la atención:
  - El primero de ellos es la acusada heterogeneidad de los niveles de eficacia financiera alcanzada por las distintas medidas, ya que frente a algunas en las que se registra una muy notable capacidad de absorción de fondos, existen otras que registran hasta el momento resultados muy pobres, e incluso nulos.
  - El segundo se refiere a la sensible discrepancia entre los indicadores físicos y financieros, dado que son numerosos los casos en los que bajos grados de ejecución financiera van asociados a altos, y a veces exagerados, valores de los indicadores de realización y resultados.

De acuerdo con estas consideraciones, es preciso realizar un seguimiento muy estrecho de la capacidad de gestión de los distintos organismos gestores y, por tanto, de su capacidad de absorción de fondos, de cara al planteamiento de operaciones de reprogramación que trasvasen recursos desde los agentes menos eficaces a los más capaces de aplicar recursos financieros, y de este modo obtener el máximo partido de la cofinanciación comunitaria.

- La existencia de medidas con un nivel muy bajo o sin ejecución plantea la posibilidad de realizar una adaptación del Complemento de Programación del DOCUP. Esto exige analizar detalladamente la situación en la que se encuentran y su posible solución, bien mejorando la gestión, formulando nuevas estrategias o transfiriendo estos fondos a aquellas medidas o beneficiarios finales con mayor capacidad de absorción. Entre estas medidas con problemas de absorción se encuentran, por ejemplo, la Medida 5.7 y la 2.2.
- En contraposición, la mayor eficacia financiera de otras medidas y su importancia estratégica las sitúan como posibles candidatas para absorber la posible asignación del 4% de los fondos adjudicados a la Reserva de Eficacia. Es el caso, por ejemplo de las medidas 1.5, 3.2 o 5.5.
- En todo caso, es especialmente recomendable concentrar los recursos de la Reserva de Eficacia en un número reducido de medidas, dado que su cuantía es, en términos relativos, muy modesta en comparación con la dimensión económica y presupuestaria de la Comunidad de Madrid.
- Hay que tener en cuenta, además, que la existencia de una programación lineal provoca que las actuaciones enmarcadas en las medidas se ajusten a una ejecución que no siempre es la más óptima,

bien porque esas acciones se podrían ejecutar totalmente en las primeras anualidades o bien, por la naturaleza de las mismas, al final del periodo.

### **9.2.3. Recomendaciones para la mejora de los procesos de programación y planificación estratégica**

- El desarrollo futuro de las infraestructuras turísticas de la región ha de ser un tema prioritario dentro de la estrategia de desarrollo regional, al contribuir a la diversificación de la estructura productiva de la economía madrileña, a la mitigación de sus debilidades y al aprovechamiento de sus fortalezas. Las acciones a acometer habrán de buscar el paulatino sesgo hacia un turismo de calidad generador de mayores ingresos.
- El incremento de los esfuerzos dirigidos hacia las infraestructuras de generación de energía renovable en la Comunidad de Madrid, en particular en las áreas rurales, es esencial de cara a potenciar la actividad de dichas zonas.
- La mejora de los niveles de agua reutilizada y agua vertida resulta crucial para paliar determinadas amenazas (Deterioro y degradación de los espacios públicos y naturales) y aprovechar algunas oportunidades (Recuperación medioambiental) que afectan a la región.
- Las actuaciones integradas en el DOCUP en materia de infraestructuras de transporte deberían continuar avanzando en la mejora y/o creación de sistemas y centros de transporte multimodal, facilitando las interconexiones entre diversos modos de transporte, fomentando la necesaria competencia intermodal, y contribuyendo a la reducción de la congestión y a la regeneración medioambiental, en aras del beneficio del conjunto de la sociedad madrileña.

- Desde la óptica del campo de actuación del tejido empresarial, es preciso el mantenimiento y potenciación de las políticas de apoyo a la internacionalización, de modo que la empresa madrileña, en especial la de menor tamaño, pueda acceder de forma adecuada a nuevos mercados más amplios.
- Resulta necesario un apoyo decidido a la PYME, mediante los mecanismos que propicien el incremento de su competitividad y la generación de ventajas comparativas sostenibles en el tiempo frente a las empresas de mayor dimensión. Al igual, cabe señalar la conveniencia de impulsar fórmulas de ayuda a las empresas de economía social, en el mismo sentido que las PYMES.
- Dentro del entorno rural cabría una profundización en las medidas de desarrollo de la actividad rural no agraria, en especial la ligada al turismo, aprovechando la oportunidad del crecimiento de los flujos turísticos, en especial de extranjeros que visitan la Comunidad de Madrid.
- En materia de desarrollo tecnológico, las futuras políticas orientadas a la I+D y la Sociedad de la Información deben orientarse al mantenimiento de la actual posición de privilegio, profundizando en los diferenciales positivos con que se cuenta en la actualidad. Esta recomendación se derivaría de la constatación de una política existente orientada en la dirección correcta, por lo que es deseable la continuidad de las líneas generales de la misma.
- La continuidad de la política existente con los objetivos de mantenimiento del diferencial positivo han de sustentarse en presencia de una dotación de fondos orientados a esta materia de la misma entidad que los existentes. El olvido o dilación de este tipo de inversiones puede condicionar de una manera importante el

desarrollo futuro general de la economía madrileña, habida cuenta de que el efecto multiplicativo del gasto en I+D en el medio y largo plazo se produce en períodos de carencia prolongados.

- La ralentización acaecida en la generación de nuevos procesos de investigación de base y su aplicación al proceso productivo (patentes) requiere implementar medidas precisas para facilitar la adopción del progreso tecnológico por parte del proceso productivo.
- La posición de ventaja relativa en I+D de la Comunidad de Madrid puede permitir apuestas más arriesgadas y novedosas en esta materia, en especial aquellas que se relacionen con el incremento de la calidad de las dotaciones de infraestructuras existentes o procesos de investigación, tanto en lo que se refiere a los agentes más implicados en este proceso (Administraciones Públicas o empresas, entre otros), como a la sociedad en general.
- Finalmente, aunque la programación efectuada en el DOCUP puede considerarse adecuada, es perfectible en lo que respecta a la consideración del principio horizontal de igualdad de oportunidades. A su vez, son pocas las medidas que incorporan indicadores que recojan los aspectos de género necesarios para hacer efectiva la incorporación efectiva de este principio en el seguimiento de las intervenciones. Por consiguiente, resulta necesario mejorar el tratamiento de la transversalidad en materia de género, para lo cual el papel a desempeñar por el Instituto de la Mujer (y de la Dirección General de la Mujer en el caso de la Comunidad de Madrid) debe ser crucial.

-